

BANCO MUNDIAL: AJUSTE REGRESSIVO E ANTIDEMOCRÁTICO

EM DEFESA DA UNIVERSIDADE PÚBLICA E DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA GRATUIDADE

Roberto Leher

O Banco Mundial, por meio de seus documentos oficiais, ou mesmo por seus consultores, é pródigo em fazer recomendações que, a despeito de pressupor escolhas, assumem a força coercitiva de condicionalidades. Se os governos não cumprirem as reformas recomendadas são sancionados negativamente pela banca internacional e podem perder o importante aval do próprio banco ou de sua instituição coirmã, o FMI, restando à margem do sistema econômico internacional. Por isso, sempre é importante analisar com cuidado as suas recomendações e lições.

A história do Banco é pródiga em exemplos de recomendações desastrosas para os povos. A cobrança (e o estabelecimento da política de reembolso) de atendimento do sistema de saúde em países da África subsaariana, como no Zimbábue, justificada em nome do ajuste fiscal *responsável*, fez os casos de AIDS e outras doenças explodirem. O custo humano, social e econômico foi devastador, incomensuravelmente maior do que as receitas pagas pelos pauperizados africanosⁱ. O mesmo se passou com a cobrança do ensino primário e secundário, gratuito no período após a revolução em Moçambique e outros países. Com as taxas, restabelecidas após o ajuste estrutural bancomundialista dos anos 1980 e 1990, grande parte das crianças e jovens ficou fora das salas de aula, agravando, sobremaneira, os problemas sociais.

Grandes corporações vinculadas à chamada ‘revolução verde’ foram apoiadas pelo BM que induziu o modelo em vários países africanos, asiáticos e latino-americanos. Em nome do combate à fome, o Banco difundiu programas agrícolas que beneficiaram as corporações, mas provocaram expropriações de agricultores tradicionais, desertificação, perda de biodiversidade, dependência dos agricultores de sementes híbridas e, mais recentemente, com gene *terminator* de propriedade de um pequeno número de corporações, medidas que, muitas vezes, acarretaram imensa fome e migrações sofridasⁱⁱ.

É possível o BM ter errado tanto em suas previsões, tendo um corpo funcional expressivo, muitos com formação acadêmica relevante? A questão é desconcertante, pois, de fato, são incontáveis os seus “casos de fracasso”. Muitos estudosⁱⁱⁱ permitem concluir, simplesmente, que o Banco recomenda o que é de interesse do bloco de poder mundial. Provavelmente, por isso, sequer fundamenta com rigor as suas recomendações, nem no plano técnico-científico, nem no plano ético. A respeito do relatório examinado no presente texto, José Paulo Kupfer (Conselhos exagerados, O Globo, 24/11/17) assinala, de modo preciso, o desleixo metodológico: “No geral, porém, além de uma falha inaceitável em estudos assinados por instituições de porte e prestígio do BM, consubstanciada na ausência de indicação da base de dados utilizada para comparações envolvendo distribuição de renda, o estudo não consegue esconder seu viés tecnocrático”.

A respeito da ética, o excerto, a seguir, sobre um memorando de Laurence Summers, ex-economista-chefe do Banco Mundial (1991-1993), secretário do Tesouro no governo Clinton (1999-2001) e Presidente da Universidade de Harvard (2001-2006), é eloquente:

Em 12 de dezembro de 1991, Lawrence Summers [...] escreveu um memorando interno do Banco Mundial [...] em que argumentou que a exportação de poluição e resíduos tóxicos para o Terceiro Mundo constituía um “mercado de bem-estar mundial”, economicamente sólido, que deveria ser ativamente encorajado pelo Banco Mundial. Uma vez que “os custos do impacto da poluição na saúde depende dos cálculos das perdas econômicas pelo aumento da morbidade e mortalidade”, escreveu ele, “uma determinada quantidade de poluição prejudicial à saúde deve ser despejada nos países com os menores custos, que serão os países com os salários mais baixos”. Além disso, sugeriu ele, “carcinógenos associados com, por exemplo, o câncer de próstata devem ser menos preocupantes em países onde as pessoas não são suscetíveis de viver o tempo suficiente para desenvolver tais doenças. Em termos econômicos, “os países pouco populosos da África estão muito pouco contaminados” (FERGUSON, 2007, p.70, tradução nossa)^{iv}.

Um ajuste regressivo

Sem a devida autocrítica, o BM volta a elaborar *recomendações* que, não casualmente, são convergentes com as expectativas do bloco de poder no Brasil, como se depreende da agenda da contrarreforma da previdência e do fim da gratuidade do ensino nos estabelecimentos públicos.

Por solicitação do ex-ministro da Fazenda, quando ainda estava no cargo, Joaquim Levy indagou, certamente já esperando um certo conjunto de recomendações, quais as proposições que o Banco Mundial poderia fazer ao Brasil para reduzir os seus gastos sociais. O resultado foi o documento freudianamente denominado “Um ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, V.1, Síntese, Novembro de 2017”, cujos colaboradores foram listados nos agradecimentos.

Partindo de pressupostos não desenvolvidos sistematicamente, o Banco mirou os gastos sociais, uma “condição necessária” (p.8), secundarizando o tema da estrutura tributária. O relatório abusa de expressões modalizadas, “certamente, há escopo para aumentar a tributação dos grupos de alta renda (...) e reduzir a dependência de tributos indiretos”(p.8), rendendo-se ao óbvio fato de que o Brasil possui uma estrutura tributária regressiva (p.30, 34), em que o consumo é sobretaxado, penalizando os que gastam o que recebem em consumos essenciais.

Entretanto, o documento não analisa de modo rigoroso as consequências da quase ausência de tributos sobre a renda, o patrimônio, a herança e as transações financeiras; tampouco o relatório registrou que a sonegação é estimulada pelas sucessivas edições do REFIS. Distraídos, não se deram conta das bilionárias perdas de receitas, buscando a equidade nos cortes dos gastos sociais.

Em virtude do viés político do relatório seus analistas não analisaram, rigorosamente, a maior conta do Estado: o serviço da dívida assumida pelo Estado Federal. De fato, o relatório atribui o crescimento da dívida pública aos gastos sociais, ignorando a história

da sua dinâmica interna alimentada pela estratosférica taxa de juros e pelo custo geral das transações da dívida e do câmbio, impulsionadas desde o Plano Brady. As disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, Art. 26, estabeleceram a necessidade de uma análise dos fatos geradores da dívida, encaminhamento nunca realizado, desde a promulgação da Carta. É uma dívida que teria de ser auditada, pois os desembolsos do Estado correspondem a mais de 8% do PIB por ano. A opção do corte dos gastos sociais (e não o aperfeiçoamento dos mesmos, algo sempre necessário, em prol de sua real universalização) é justificada pela chantagem dos investidores. Caso não haja cortes sociais, a banca internacional puniria o Estado brasileiro: “tais níveis de desequilíbrio fiscal não seriam aceitáveis para investidores privados e, muito antes disso, geraria uma fuga de capitais, o que levaria a uma crise macroeconômica”(p.24).

O documento afirma que “tais medidas [tributos, dívida etc.] não serão discutidas em detalhe neste relatório” (p. 8), retomando o foco narrativo: “essas medidas adicionais (tributos) não substituem o combate às causas fundamentais do aumento dos gastos públicos e a revisão das excessivas responsabilidades/ obrigações associadas ao Estado brasileiro”(p.8).

Ou seja, a raiz do problema não está nas receitas do Estado, nas cento bilionárias isenções fiscais aos donos do dinheiro e na limitada tributação da renda, da propriedade e do capital, mas nas políticas públicas mantidas pelo Estado: previdência, gratuidade do ensino superior público, salários dos servidores públicos, benefício e assistência do trabalhador do campo, acesso a medicamentos etc. É interessante observar que o documento aponta problemas relevantes, mas, no horizonte, a alternativa apontada recai, sempre, sobre os direitos sociais e a função social do Estado. As alternativas não apontam para a universalização republicana de direitos, estando dirigidas ao alívio à pobreza e à mercantilização dos direitos sociais.

Ignorando os determinantes econômicos e políticos e a particularidade da inserção do país na economia mundial, a fórmula mágica presente no documento pode ser resumida em uma palavra: eficiência, repetida mais de 120 vezes ao longo do relatório.

Significativamente, não menciona a ciência (as escassas menções são apenas para designar áreas do conhecimento dos cursos superiores). A palavra tecnologia se resume ao uso da nuvem na computação. A inovação, além das platitudes corriqueiras, é mencionada na crítica à Lei do Bem. Nenhum parágrafo relaciona ciência, tecnologia e inovação e justiça social, nem, tampouco, a conexão destas com a complexificação das cadeias produtivas. Isso explica a pregação antiuniversitária do relatório, conforme discutido a seguir.

A universidade no “Ajuste Justo” do Banco Mundial

Não há discussão sobre a função social da universidade no capitalismo dependente, notadamente em um país que regride à condição de uma economia de *commodities* e que possui uma das maiores taxas de desigualdade real de renda. A expressão é utilizada apenas três vezes, sempre associada a suposta falta de eficiência das universidades públicas.

Sem originalidade, os analistas regridem aos anos 1990, retomando os termos das “lições derivadas da experiência”^v, icônico documento que recomendava o fim da

gratuidade, claro que com a prévia destruição da assistência estudantil para desincentivar a presença de “pobres” nas universidades públicas, em prol da seleção social que poderia favorecer maior ingresso de estudantes com poder aquisitivo suficiente para pagar mensalidades. Na época, a fórmula era 1/3 do financiamento por meio de mensalidades, 1/3 pelo Estado e 1/3 por prestação de serviços. A proposta atual segue a mesma lógica profunda, mas parece ser mais draconiana no financiamento, pois é imprecisa quanto ao financiamento do Estado.

O rudimentar argumento dos analistas do Banco é de que 65% dos estudantes compõem o estrato dos que estão entre os 40% mais ricos. O ajuste nos gastos com a educação superior pública deveria corrigir a ineficiência destes gastos, estimados, sem demonstração, em 50%, percentual que poderia ser economizado com a cobrança de mensalidade para as famílias mais ricas (p.121). Basta examinar com um mínimo de rigor a proposição para saber que as mesmas são grotescamente sem fundamento.

As impropriedades do documento

a) “A pequena minoria de estudantes que frequentam universidades públicas no Brasil tende a ser de famílias mais ricas que frequentaram escolas primárias e secundárias privadas”.(p.132)

Falso. *Conforme o IV Levantamento do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras, exaustivo estudo do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE^{vi}, 60% dos estudantes das Federais cursaram os três anos do ensino médio em instituições públicas (ingressantes a partir de 2013: 64,5%).*

b) “Em média, um estudante em universidades públicas no Brasil custa de duas a três vezes mais que estudantes em universidades privadas” (p.132).

A comparação não se aplica. *Não é recomendável o uso de analogias em ciência. Aproximadamente um terço do orçamento das Federais corresponde ao pagamento de aposentados e pensionistas; os hospitais universitários representam um custo que pode chegar a mais de 15% do orçamento; a grande maioria dos professores possui dedicação exclusiva, pois, diferente da quase totalidade das organizações privadas, são pagos para realizar pesquisas e, além das atividades de graduação, para orientar na pós-graduação e realizar extensão. Ademais, as universidades públicas possuem sofisticada infraestrutura de pesquisa. Somente os gastos com energia podem alcançar 20% das verbas de custeio. Muitas universidades são novas e estão construindo suas instalações. Se as universidades Federais atuassem apenas no ensino, o custo-aluno não seria diferente do custo das privadas; se isso ocorresse, não seriam universidades.*

c) “Em 2015, aproximadamente 15% dos estudantes do ensino superior estavam no grupo dos 40% mais pobres (Figura 103). Os gastos públicos com o ensino superior beneficiam majoritariamente os estudantes das famílias mais ricas. Em particular, as universidades federais são totalmente custeadas pelo Governo Federal e não cobram pelo ensino. No entanto, somente 20% dos estudantes fazem parte dos 40% mais pobres da população, ao passo que 65% integram o grupo dos 40% mais ricos” (p.136).

Ardiloso. *Conforme observa de modo perspicaz José Paulo Kupfer (Conselhos exagerados, O Globo, 24/11/17), o documento “se vale de um recurso retórico para dramatizar privilégios”. Os 40% mais ricos, no Brasil, incluem pessoas com remuneração inferior a um salário mínimo e meio. Isso é a brutal desigualdade. Os ricos não estão nos 40%, mas nos 3%.*

E falso. *Conforme o estudo da Andifes/Fonaprace, 66,2% dos estudantes das Federais provém de famílias com renda familiar per capita de até 1 e ½ salários-mínimos. Acima de seis salários mínimos (o que está longe de caracterizar os mais ricos), são aproximadamente 24% dos estudantes. O fato é que atualmente mais de 66% dos estudantes preenchem condições para serem contemplados pelo PNAES, pois são de baixa renda.*

O relatório ignora, de modo político, a força redistributiva das universidades Federais. Conforme o FONAPRACE, 54% dos cotistas da escola pública, pretos, pardos e indígenas com perfil PNAES são mulheres. E a renda per capita familiar das estudantes pardas é de escassos R\$ 695,00; das estudantes pretas é de R\$ 605,00, das quilombolas é de R\$ 489,00 e dos indígenas aldeados é de R\$ 463,00. Essas estudantes não permaneceriam nas universidades apenas com bolsas para pagamento das mensalidades. Ademais, 12% das estudantes possuem filhos, na região Norte o percentual sobe para 20%. As cotas mudaram o perfil social dos estudantes. Não apenas mais de 60% dos estudantes vieram da escola pública, como, destes, 76% são afros descendentes e 65% possuem escolarização superior a de seu país.

d) **Uso do FIES nas Federais.** O relatório afirma: “felizmente, o Brasil já possui o programa FIES, que oferece empréstimos estudantis para viabilizar o acesso a universidades privadas. O mesmo sistema deveria ser expandido para financiar o acesso a universidades federais. A ampliação do FIES para incluir as universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudos gratuitas para os estudantes dos 40% mais pobres da população, por meio do Programa PROUNI”(p.138).

Carece de fundamento e de lógica. *A qualificação “felizmente” associada ao FIES é reveladora do viés pró-mercantilização da educação do relatório. O Fundo é financiado a partir da emissão de títulos do Tesouro Nacional – aspecto criticado permanentemente pelo relatório do BM. E não possui qualquer controle efetivo. Após a criação do “novo FIES” saltou de um gasto da ordem de R\$ 1,5 bilhão em 2010 para mais de 18, 7 bilhões em 2016. O número de matrículas é descendente, caindo de 732 mil para 287 mil em 2015. É um programa altamente deficitário. Frente a despesas de R\$ 42,5 bilhões entre 2010 e 2015, arrecadou R\$ 10,5 bilhões, provocando um déficit de mais de R\$ 31 bilhões, conforme o Tribunal de Contas da União- TCU (TC 011.884/2016-9) com base na Execução Orçamentária do Siga Brasil.*

Trata-se de um programa desenhado para turbinar os lucros dos fundos de investimentos (private equity) como Actis (Grão Bretanha), Advent (EUA), Carlyle-Vince (EUA), GP investments –Stanley Morgan (EUA), Oppenheimer Funds (EUA), promovendo perigosa concentração monopólica e inédita desnacionalização das empresas educacionais. O percentual de estudantes FIES dos grupos sob controle dos fundos é revelador: 54,4% da Kroton Educacional, 41,2% da Estácio Participações e 45,2% do Ser Educacional são estudantes auspiciados pelo referido fundo. Com o FIES e o ProUni, entre 2009 e 2015, os lucros da Kroton subiram 22.130,3%; da Estácio Participações 565% e da Ser Educacional 483,2%, conforme o mesmo estudo do TCU.

Revelando desconcertante desconhecimento, o ProUni não se aplica ao setor público, visto que concede isenções tributárias para as empresas privadas.

Com pouco mais de R\$ 12 bilhões em investimentos, as universidades federais dobraram o número de matrículas. Com o montante do FIES aplicado nas públicas, a democratização, já evidente, seria ainda mais universalizada.

Conforme estudo de Nelson Cardoso do Amaral, realizado para a Andifes em setembro de 2017, “O financiamento das universidades federais: alguns apontamentos”, caso fosse adotado o referido modelo tripartite de financiamento das universidades apregoado pelo BM em 1995, excluindo os estudantes em condição de pauperização, o custo da mensalidade para a chamada classe média (com todas as suas variantes) seria equivalente a 25% da renda familiar bruta, uma impossibilidade objetiva, considerando a sistemática perda de poder aquisitivo das famílias trabalhadoras. Uma família com dois filhos, por suposto, teria de eleger um para seguir os estudos. Isso não pode ser considerado justo e equânime.

Considerações finais

Como apontado, se as universidades públicas dependessem de mensalidades para o seu financiamento, e considerando o perfil de renda de seus atuais estudantes (com cotas etc.), nenhuma delas poderia manter hospitais universitários, laboratórios, pesquisas, museus, teatros, estádios de esporte, instalações em que professores, técnicos e estudantes pudessem conviver em processos de aprendizagem mútua. A recomendação do Banco tem como pressuposto a máxima do ex-ministro da educação Paulo Renato de Souza (EXAME, 10/06/96), que argumentava que seria mais barato para o país enviar alguns estudantes para o exterior do que manter o que ele denominava as custosas e ineficientes universidades públicas.

Vale sugerir um esforço imaginativo do leitor. O que seria do Brasil sem as universidades e institutos públicos? Em qualquer esfera da vida o país seria outro, ainda mais injusto e desprovido de soberania. Agricultura, pré-sal, energia hidrelétrica, energia eólica, tecnologias de informação, construção civil, indústria eletroeletrônica, fabricação de vacinas e fármacos, fabricação de aviões e navios, telecomunicações, saúde, educação, cinema, teatro, investigação de arboviroses, os exemplos são incontáveis. Nessas áreas estratégicas, as universidades públicas são responsáveis pela quase totalidade das pesquisas e da formação do pessoal de elevada qualificação. Nada disso é considerado pelo Banco Mundial.

No atual contexto brasileiro, em que as verbas do MCTIC estão reduzidas a praticamente 1/3 da existente há três anos, em que o orçamento previsto para 2018 das 63 universidades federais é 20% menor do que o de 2014 (custeio) e 90% menor em investimentos, no mesmo período, está evidente que o relatório do BM cumpre uma função política. Esse é o sentido das suas condicionalidades.

As forças democráticas, em largo espectro ideológico, compreendem que as suas universidades públicas, seus institutos federais de educação tecnológica, seus institutos de pesquisa, vinculados ao MCTIC e ao MS, são pilares para um Brasil justo, pois igualitário e aberto ao tempo; justo, pois compreende que o conhecimento científico, tecnológico, artístico e cultural fazem parte do que é comum a todos, isto é, público e, por isso, gratuito.

Rio de Janeiro, 26 de novembro de 17.

ⁱ Ver artigos de Sanou Mbaye, *Fausse embellie économique en Afrique subsaharienne*. *Le Monde Diplomatique*. Juin, 1997, e de BRITAIN, V. *Le Zimbabwe prisonnier de ses créanciers*. *Le Monde Diplomatique*, juin, 1997. Pereira (2009), ver nota iii.

ⁱⁱ Carlos Walter Porto Gonçalves, *Geografia da riqueza, fome e meio ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário/agrícola de uso dos recursos naturais*. Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis - PPGICH UFSC, 2004.

ⁱⁱⁱ GEORGE, S. , SABELLI, F. *Faith e Credit: the World Bank's Secular Empire*. Boulder, San Francisco: Westview Press, 1994; CAUFIELD, C. *Masters of illusion: the World Bank and the poverty of nations*. Nova Iorque: Henry Holt, 1996; PEREIRA, João Márcio Mendes, *O Banco mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*, Tese de Doutorado, IH-UFF, 2009.

^{iv} . O excerto é citado por Inny Accioly que desenvolve tese na FEUFRJ, orientada pelo autor, ainda em elaboração. Ver o Memo em https://en.wikipedia.org/wiki/Summers_memo

^v BANCO MUNDIAL/BIRD. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington: [s.n.], 1995.

^{vi} Ver arquivos.info.ufrn.br/arquivos/2016148075eca434327469c267f6e95dd/Perfil2016.pdf