

CIÊNCIA & TECNOLOGIA NA ERA LULA: RETÓRICA E PRÁTICA SUCUMBEM À POLÍTICA ECONÔMICA

Soraya Smaili

Professora Adjunta do Departamento de Farmacologia
da Universidade Federal de São Paulo

Ao contrário dos compromissos assumidos na campanha e durante a transição, verificamos que não houve aumento substancial de investimentos, não houve descontingenciamento dos recursos da educação e da C&T, não houve a derrubada dos vetos do PNE, não houve aumento no financiamento das IFES, não foram removidas as leis e projetos que representavam entraves autoritários ao exercício pleno da autonomia e da democracia nas IES públicas, e não houve implementação do Plano de Capacitação Docente



Uma análise dos últimos dois anos do governo Lula da Silva na área de Ciência e Tecnologia (C&T) requer também uma avaliação de alguns dados do governo do seu antecessor. Além disso, é necessário deixar claro que, para falarmos das questões de C&T no país, teremos que abordar aspectos da área de Educação. Isso porque a maior parte das pesquisas no país são feitas junto aos Programas de Pós-Graduação (PG) e vinculadas à formação de recursos humanos altamente qualificados. Esse sistema de PG encontra-se, em grande parte, instalado nas Universidades ou Instituições de Ensino Superior (IES) Públicas, e uma parcela considerável destas fazem parte do sistema federal e são mantidas pela União. Atualmente, mais de 90% da pesquisa é feita junto aos Programas de PG, sendo que apenas uma pequena parcela das universidades privadas existentes cumpre o preceito fundamental do desenvolvimento indissociável do ensino-pesquisa-extensão. Fica claro, portanto, que não é possível abordar a questão da pesquisa científica ou dos avanços tecnológicos, se não falarmos da real situação em que se encontra o sistema de ensino superior brasileiro, em particular, as Universidades Federais. Antes de falarmos da situação e das necessidades atuais do setor, faremos uma breve retrospectiva de parâmetros e indicadores do governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Os oito anos do período FHC foram extremamente críticos para

as universidades públicas, em especial no que diz respeito às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). No início do seu primeiro mandato, a situação das IFES e dos cursos de PGs, apesar de não ser a ideal, era incomparavelmente melhor. No final do governo Itamar Franco, o investimento nas IFES chegou a atingir 0,9 % do PIB, um valor muito mais próximo dos 1,2 % de investimento, idealizados pelo “Plano Nacional de Educação: Sociedade Brasileira”, que estava em construção pelas entidades da Educação e da sociedade civil. Lamentavelmente, ao longo do período FHC, este valor não só não atingiu o valor preconizado, como caiu vertiginosamente, chegando a um patamar de cerca de 0,6% do PIB ao final do seu segundo mandato. Paralelamente a isso, o PIB brasileiro aumentou ou manteve-se estável, mostrando que, decididamente, Educação e C&T estavam longe de ser prioridades para aquele governo. Tendo Paulo Renato à frente do Ministério da Educação, aliás um dos poucos ministros que se manteve durante todo o período FHC, esse governo implementou, de fato, uma das políticas mais severas para as IFES e para todo o setor de C&T. Uma análise criteriosa de todos os indicadores do período mostra que este foi marcado por um acentuado decréscimo nos investimentos em C&T, tanto por parte do Ministério da C&T, como do Ministério da Educação.

Ao mesmo tempo, durante todo o seu governo, FHC e seus porta-vozes faziam uma campanha inten-

sa de desqualificação dos serviços públicos, em especial das universidades públicas. Insistentemente, propalavam à opinião pública que essas universidades eram perdulárias, que era preciso rever os gastos do setor público e otimizar o gerenciamento dessas instituições, tornando-as, ou assemelhando-as às, instituições privadas. Tudo isso em conjunto com um grande plano de privatizações, seguindo a cartilha da Reforma do Estado, preconizada por Bresser Pereira, e promovendo freqüentes tentativas de privatização explícita do ensino público superior. Para atingir o objetivo final da privatização, os elementos foram sendo implantados: o congelamento das contratações por concurso; o impedimento de novas contratações de docentes e de técnicos-administrativos por concursos; o congelamento ou a diminuição, em alguns momentos, das bolsas de pós-graduação de mestrado e de doutorado; o congelamento dos valores das bolsas; o congelamento dos salários dos Servidores Públicos Federais (SPFs) por mais de 8 anos e a derrocada das verbas de custeio das IFES. Ao final deste período, havia um número considerável de docentes que haviam se retirado das universidades e um número enorme de doutores e pós-doutores formados, aguardando para serem absorvidos. Isso sem falarmos nas diversas investidas no sentido de regulamentar a Autonomia universitária, tentando dar tratamento de Organizações Sociais às IFES, para ao final, desobrigar a União do seu financiamento (Smaili e Mira-

glia, *Revista Adusp* 15: 30-33, 1998; Smaili e Miraglia, *Revista Universidade e Sociedade*, 2002).

Alguns números deste período são mostras claras da situação que se instalou. De 1998 a 2002, o orçamento do Ministério de C&T baixou de R\$ 1,25 bilhão para R\$ 1,20 bilhão. Estes eram recursos de áreas estratégicas para a nação, como a Agência Nuclear, a Agência Espacial, o CNPq, o FNDCT, entre outros. No CNPq, uma das principais agências financiadoras do sistema de C&T no país, o orçamento, que era de R\$ 742 milhões em 1998, chegou a R\$ 525 milhões em 2002. Já para a Capes os valores baixaram de R\$ 598 milhões para R\$ 460 milhões, no mesmo período. Em valores totais, incluindo os gastos gerais feitos por todos os ministérios, o dispêndio em C&T foi de R\$ 3 bilhões em 2002, uma redução drástica em relação aos valores de 1996, quando a União chegou a investir R\$ 3,6 bilhões. Importante salientar que estes valores apresentados não estão corrigidos em relação à inflação do período (“Dispêndios da União em C&T”, MCT). Mesmo os Estados não mantiveram seus investimentos, o que levou a uma diminuição dos gastos, inclusive na região Sudeste. No Estado de São Paulo, onde o investimento em C&T tradicionalmente havia aumentado nas últimas décadas, o ano de 2002 foi finalizado de forma melancólica, com pouco mais de R\$ 700 milhões de investimentos

no setor. Entre 1998 e 2002, o total aplicado pelos Estados baixou de R\$ 1,71 bilhão para R\$ 1,33 bilhão (“Dispêndios dos Estados em C&T”, MCT).

Com as bolsas de estudo, a situação não foi diferente, sendo que o número de bolsas de doutorado (Capes e CNPq) manteve-se praticamente inalterado durante todo o segundo mandato de FHC, atingindo o patamar de 14,2 mil bolsas

O quadro ao final do período FHC era devastador: diminuição dos investimentos nas IFES, diminuição dos recursos das agências financiadoras federais, congelamento das contratações por concursos — um sistema de ensino e pesquisa agonizante

em 2002. Para agravar a situação, houve uma drástica diminuição nas bolsas de mestrado de 19,1 mil para 17 mil. Isso também mostrou a direção dos parques investimentos, ou seja, uma tendência de diminuição ou até de extinção do mestrado. Enquanto isso a demanda de pós-graduandos aumentou e chegou a atingir mais de 80 mil matrículas nos programas de PG.

O quadro ao final do período FHC era devastador: diminuição dos investimentos nas IFES, diminuição dos recursos das agências financiadoras federais e conseqüente diminuição dos investimentos estaduais por meio das fundações de amparo à pesquisa nos Estados, congelamento das contratações por concursos, aumento dos recursos humanos qualificados sem perspectiva de trabalho, aumento avassalador e sem controle das instituições privadas de ensino. Em poucos anos o sistema sofreu uma inversão quase que completa e as pressões para uma mudança política eram imensas. Por outro lado, apesar do enorme sucateamento do setor, as pesquisas continuaram e apresentaram um crescimento.

Ao final do governo FHC, o quadro era de um sistema de ensino e pesquisa agonizantes. No entanto, em virtude do idealismo presente e da força dos movimentos sociais organizados nas nossas IES públicas, FHC não logrou privatizar o sistema público de ensino superior. Por outro lado, introduziu elementos privatizantes e uma lógica de sobrevivência, que representaram golpes estratégicos no caráter público de nossas instituições e que repercutem até o presente. Mesmo assim, ao final deste período, nem os defensores mais ferrenhos de FHC se aventuravam a fazê-lo no interior das universidades, e também eles esperavam por mudanças.

O período de campanha do candidato a presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi marcado por muitos clamores da sociedade científica, que apontavam para a necessidade de maiores investimentos nas IFES, para a recuperação das agências financiadoras e para a retirada do projeto de Lei de Inovação Tecnológica. Este último havia sido apresentado no apagar das luzes do governo FHC, em regime de urgência, e apresentava elementos que aprofundariam o processo de enfraquecimento das IES públicas. O programa de Lula da Silva, apresentado durante a campanha, contemplava a quase totalidade destas reivindicações e mostrava uma enorme sensibilidade diante do diagnóstico e da situação delicada da C&T no país. Entre outras coisas, indicava a disposição de atacar o problema da falta de investimentos e admitia a necessidade de direcionar recursos imediatamente ao setor, que foi considerado fundamental para o destino soberano da nação. Propuseram dobrar o investimento em C&T, aumentar o número de bolsas de pós-graduação e aumentar consideravelmente os investimentos nas IFES, para que estas pudessem ser minimamente recuperadas após o sucateamento dos anos FHC.

Logo após a eleição de Lula da Silva, foi formada uma comissão composta por Newton Lima Neto, Francelino Grando e Ildeu de Castro Moreira, que estaria encarregada de analisar a situação da C&T deixada

por FHC, e de fazer encontros com a comunidade científica, para elaborar medidas estratégicas e emergenciais a serem tomadas nos primeiros 100 dias de governo. Eles afirmaram, nas várias reuniões que ocorreram, que todas as ações do Governo Lula da Silva seriam amplamente discutidas com a comunidade através de múltiplos canais de comunicação, como fóruns e conferências. Ao final do primeiro período da transição,

***O período
de campanha de Lula foi
marcado por muitos clamores da sociedade
científica: necessidade de maior
investimento nas IFES, recuperação
das agências e retirada do projeto
de Lei de Inovação Tecnológica,
apresentado por FHC***

mostraram a disposição do governo eleito de aumentar os recursos para as IFES para a sua imediata recuperação, embora já começassem a justificar que isso não se daria no primeiro momento de governo, devido ao limitado orçamento de 2003. Comprometeram-se a impedir a tramitação do projeto de Lei de Inovação Tecnológica de FHC, apresentaram um compromisso de

reorganizar o sistema de fomento, e propuseram a criação de um fórum permanente e representativo de interlocução contínua com a comunidade acadêmica e científica (Relato da reunião com equipe de transição em 18 de novembro de 2002, na sede da SBPC, publicado no *Jornal da Ciência on line*).

Entre outras medidas discutidas com a comunidade e apresentadas pela equipe de transição, estava a retomada da discussão do “PNE: Proposta da Sociedade Brasileira”, cujos artigos relativos ao financiamento da educação pública haviam sido vetados por FHC. Neste “PNE: Proposta da Sociedade Brasileira” estaria previsto um

aumento do percentual do PIB a ser aplicado no ensino público em todos os níveis, que deveria ser de 7% até 2011. Também estaria indicado um aumento no percentual para as IFES, de forma a atingir 1,2% do PIB, em contrapartida aos escassos 0,6 % que estavam sendo aplicados no início do Governo Lula da Silva. Além disso, seria necessário estabelecer o rigoroso cumprimento do

Art. 212 da Constituição Federal, que define a aplicação, em educação, de 18% das receitas da União. Ou seja, estes objetivos seriam perfeitamente atingidos quando o presidente, assim que empossado, derrubasse os vetos de FHC ao PNE e considerasse como base de cálculo as receitas da União e não apenas a receita de impostos, como vinha fazendo FHC. Também

seria necessário deixar de retirar da base de cálculo os vergonhosos 20% de Desvinculação de Receitas da União (DRU), vinculação esta feita apenas com o objetivo de retirar receitas para aumento do superávit primário.

Para atingir estes objetivos apresentados, Lula da Silva e a equipe de transição prometiam a implementação do Fórum Nacional da Educação, uma reivindicação histórica da comunidade acadêmica. Prometeram também a remoção ou discussão de todas as leis e projetos que representassem entraves autoritários ao exercício pleno da autonomia e da democracia nas IES, o descontingenciamento das verbas destinadas ao Ensino Superior e à C&T, a promoção emergencial de reajuste de salários aos SPFs, a garantia de financiamento das universidades com verbas para pessoal e mais a reivindicação histórica de 25% dos gastos para custeio, a implementação dos Planos de Capacitação Docente e de Carreira dos Técnicos-Administrativos, o aumento do número e valores das bolsas de pesquisa e pós-graduação, a reposição dos quadros de docentes e técnicos-administrativos e até a incorporação das gratificações dos docentes das IFES.

O Governo Lula da Silva iniciou seu mandato com um enorme desafio diante do quadro devastador e das imensas expectativas postas pela comunidade acadêmica. Dentre as medidas emergenciais para os pri-

meiros 100 dias de governo, poucas foram realmente postas em prática, como foi o caso da não reformulação no Conselho Nacional de Educação, que terminou acontecendo mais tarde e longe dos moldes discutidos e acordados no período de campanha e de transição. Durante os mesmos 100 dias, quando medidas de impacto eram esperadas, o governo passou a anunciar que as mudanças estavam limitadas aos

Poucas das medidas previstas nos primeiros 100 dias do Governo Lula foram postas em prática. Quando medidas de impacto eram esperadas, o governo passou a anunciar que não haveria aumento no orçamento de 2003

investimentos e que não haveria aumento no orçamento de 2003, justificando que muito pouco se poderia alterar. Durante o ano de 2003, os recursos para as IFES foram, de fato, menores em relação ao ano anterior, pois não só diminuíram como não acompanharam a inflação do período. O número e valor de bolsas de pesquisa e pós-graduação permaneceram próximos, embora

modificações pontuais tenham sido feitas na atuação das agências de fomento. No CNPq, por exemplo, buscou-se saldar os compromissos anteriores que estavam em débito e realocar recursos de forma a atender uma demanda um pouco maior do sistema.

Em termos numéricos pode-se dizer que o ano de 2003 praticamente não existiu, ou seja, os dispêndios do Governo Lula da Silva em C&T não foram diferentes do que mostrou o seu antecessor. Se em 2002 os recursos aplicados na pós-graduação nas IFES eram de R\$ 1,55 bilhão, estes diminuíram para R\$ 1,36 bilhão em 2003. Simultaneamente, a retórica

da centralização na política econômica passou a ser o principal elemento do governo Lula da Silva, que já dava mostras claras de que seria esta política a definidora dos investimentos sociais. Em outras palavras, começava a se desenhar um cenário não só de poucas alterações nos investimentos das áreas sociais, mas de aprofundamento da devastação. Os investimentos em Educação, Saúde e C&T passaram a ficar cada vez mais limitados a uma política de juros altos e a fazer superávit primário muito superior até mesmo ao acordo firmado durante a campanha em sua “Carta aos Brasileiros”.

O balanço ao final do ano de 2004 apresenta uma situação de financiamento da pesquisa e do ensino superior público muito aquém das necessidades da nação. A situ-

ação do Brasil em relação a outros países não é das melhores. Gastamos, em média, 1% do PIB em C&T, ao contrário de países como o Japão, os EUA, a França e a Alemanha, onde os gastos têm excedido os 2,5%. Enquanto no Brasil o gasto em C&T por habitante é de cerca de US\$ 73, em países como a França os valores atingem os US\$ 500 e nos EUA chegam ao dobro deste valor (“Dispêndios nacionais e de outros países em relação ao PIB”, MCT). Diga-se de passagem que os PIBs destes países são muito superiores ao brasileiro. A situação das IFES apenas se agravou: o investimento, que era de 0,6% do PIB no início do governo Lula da Silva, atingiu níveis inferiores a 0,5% do PIB em 2004. Foram investidos cerca de R\$ 7 bilhões, sendo que o PIB foi de R\$ 1,76 trilhão (“Análise da Arrecadação das Receitas Federais”, Receita Federal 2004; e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

Continuamos vivendo uma situação de contingenciamento de recursos para a educação e também para a C&T. Só no ano de 2004, mais de R\$ 2 bilhões, relativos aos fundos setoriais, permaneceram contingenciados para ampliação de um superávit primário que chegou a 4,61%, ou seja, R\$ 81 bilhões. Apesar de a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e suas sociedades científicas terem feito um enorme movimento junto ao Congresso Nacional, e apesar de todo o

empenho das agências financiadoras, em especial do CNPq, em aumentar os recursos do orçamento de 2005, o montante conseguido foi de R\$ 800 milhões. Isso representa, de fato, menos de 0,5% do PIB para a área de C&T, caso esse montante não seja confiscado ao longo do período para fazer mais superávit primário. Uma Frente Parlamentar em Defesa da C&T foi formada pela atuação da SBPC, e a luta pelo descontingenci-

base de cálculo consiste de menos de 44% do que o país arrecada em impostos e taxas (“Análise da Arrecadação das Receitas Federais”, Receita Federal 2004). O governo continua retirando da mesma base de cálculo da educação os absurdos 20% da DRU. Apesar de o Ministério da Educação (MEC) anunciar que está lutando para que os 20% da DRU entrem na base de cálculo da Educação, o próprio MEC também reconhece que esta é uma batalha que está tentando fazer junto à área econômica, mas sem muito êxito. Enquanto isso, continua a drenagem de recursos do orçamento dirigidos ao superávit primário.

**O governo
continua aplicando em
educação somente 18% da receita de impostos,
ao invés de 18% do total das receitas da
União. Atualmente, essa base de
cálculo é inferior a 44%
do que o país arrecada**

Ao contrário dos compromissos assumidos na campanha e durante a transição, verificamos que não houve aumento substancial de investimentos, não houve descontingenciamento dos recursos da educação e da C&T, não houve a derrubada dos vetos do PNE, não houve aumento no financiamento das IFES, não foram removidas as leis e projetos que representavam entraves autoritários ao

exercício pleno da autonomia e da democracia nas IES públicas, não houve implementação do Plano de Capacitação Docente, e a gratificação GED, dos docentes da IFES, não foi extinta. Algumas mudanças pontuais ocorreram, como o reajuste de 18% no valor das bolsas de pós-graduação (após 9 anos de congelamento), a implementação do Plano de Capacitação

mento de verbas da C&T continuará em todo o ano de 2005. Para a educação pública superior, o governo continua aplicando 18% sobre a receita de impostos, ao invés de aplicar 18% do total das receitas da União. A receita de impostos de 2004 foi de R\$ 144 bilhões, enquanto que a receita total foi de R\$ 320 bilhões, incluindo impostos e taxas. Atualmente, a

exercício pleno da autonomia e da democracia nas IES públicas, não houve implementação do Plano de Capacitação Docente, e a gratificação GED, dos docentes da IFES, não foi extinta. Algumas mudanças pontuais ocorreram, como o reajuste de 18% no valor das bolsas de pós-graduação (após 9 anos de congelamento), a implementação do Plano de Capacitação

dos Técnicos-Administrativos e um aumento de 1.000 bolsas novas do CNPq para 2005. Mas vale lembrar que são cerca de 2.000 programas de PG, o que significaria, em média, menos de 1 bolsa nova por programa. Desnecessário dizer que o número é insuficiente para a demanda reprimida do sistema.

Uma das maiores surpresas, no entanto, ocorreu no segundo semestre de 2004, com a aprovação da, agora revigorada, Lei de Inovação Tecnológica. Apesar da promessa de campanha e da equipe de transição de que esta lei seria retirada, o projeto foi reformulado para atender as demandas do setor privado, que vê na lei uma possibilidade de utilizar recursos públicos de forma livre e sem o controle do Estado. Uma parceria público-privada muito bem formulada e entrando nas IES públicas de forma explícita. Quanto à reposição de quadros nas IFES, o governo promete para 2005 a abertura de 4 mil a 5 mil vagas docentes, sendo que foram anunciadas as primeiras 2 mil. Certamente isso trará um alento a estas instituições, porém estará longe de produzir efeitos significativos e imediatos, já que o déficit atual nas IFES é de mais de 8 mil docentes. Segundo dados da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), essas mesmas instituições têm mais de 30% de professores substitutos, contratados em regime temporário, em seus quadros.

Ao final, os resultados dos dois anos de governo Lula da Silva são decepcionantes e pouco, ou quase nada, se aproximam das promessas de campanha. A diretriz econômica não só dá continuidade a uma política que já vinha sendo implementada, como aprofunda de forma mais acentuada a situação da C&T e da Educação.

O quadro desolador das instituições de C&T e da pesquisa no

***O quadro
desolador das instituições
de C&T e da pesquisa no país só poderá
modificar-se se houver alterações na
política econômica que permitam
a mudança de paradigma. A
política econômica não pode ser
a única condutora da nação***

país só poderá apresentar real modificação se houver alterações na política econômica que permitam uma mudança de paradigma. É necessário aumentar drasticamente o aporte de recursos para recuperar e ampliar as capacidades instaladas (universidades, institutos de pesquisa, centros tecnológicos) e para a melhoria das condições de trabalho e dos recursos humanos

altamente qualificados (salários, equipamentos, planos de carreira). É necessário, e mais, é possível, iniciarmos com aumentos nos montantes a serem aplicados em educação superior, a partir do investimento de 18% da receita total e da não destinação dos 20% que hoje são desviados pela DRU.

Outra medida concreta, que dependeria apenas do compromisso político do presidente Lula da Silva, seria a derrubada dos vetos ao Plano Nacional de Educação. Isso possibilitaria que um investimento de 7% em educação pública fosse gradativamente conquistado até ano de 2011. Estes investimentos seriam da ordem de R\$ 128 bilhões (pelo PIB de 2004) em educação pública em todos os níveis e nas esferas de governo federal, estadual e municipal. Também seria possível atingir investimentos de 1,2% do PIB nas IFES, aumentar o número e valor das bolsas de pesquisa e pós-graduação e ampliar todo o sistema.

A mudança de paradigma é: a política econômica não pode ser a única condutora dos destinos da nação. Os investimentos nas áreas sociais têm que acompanhar a capacidade produtiva do país, e um país livre e soberano só será possível se tiver educação e pesquisa científica e tecnológica vinculadas de qualidade e vinculadas aos interesses da nação. Os membros deste governo sabem muito bem disso e, cedo ou tarde, se depararão com as conseqüências disso.