UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO

Caminhos da recepção: a transferência para o Brasil de políticas para a educação superior

MARIA REGINA MANESCHY FARIA SAMPAIO

DOUTORAMENTO EM EDUCAÇÃO

Especialidade em Administração e Política Educacional

2012

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO

Caminhos da recepção: a transferência para o Brasil de políticas para a educação superior

MARIA REGINA MANESCHY FARIA SAMPAIO

Tese orientada pelo **Professor Doutor António Sampaio da Nóvoa** e coorientada pelo **Professor Doutor Luís Miguel Carvalho**, especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Educação em Administração e Política Educacional

2012

AGRADECIMENTOS

Aos meus orientadores, Professor Doutor António Sampaio da Nóvoa e Professor Doutor Luís Miguel Carvalho, que me guiaram, com dedicação e paciência, por novos horizontes teóricos, proporcionando-me a oportunidade única de olhar de outro ponto de observação as complexas questões que envolvem a educação superior. Confesso não ter sido fácil o caminho que escolhi, mas o estímulo à reflexão acadêmica rigorosa e o diálogo franco e generoso tornou o desafio possível.

À Universidade do Estado do Pará e à Universidade da Amazônia pelo apoio através de seus programas de qualificação docente e de incentivo à Pós-Graduação tão fundamentais ao desenvolvimento da região em que vivo, a Amazônia.

Aos professores do Programa de Doutoramento do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa pela incondicional disposição ao diálogo e à partilha de experiência.

Às amigas, Ana Célia Bahia Silva, Maria do Socorro Lima e Rosa Helena Nogueira, pelo convívio fraterno durante o Curso de Formação Avançada, em Lisboa, quando fortalecemos os laços da amizade que nos une.

À amiga Regina Vitória Fonseca pelo trabalho cuidadoso e rigoroso de revisão e normalização. Agradeço a generosidade de seu oferecimento.

RESUMO

O objeto de estudo desta tese é o processo de difusão, transferência e recepção ativa no Brasil, na década de 1990, da política para o ensino superior propugnada pelo Banco Mundial, trabalhando a hipótese segundo a qual essa política não foi imposta, mas que política semelhante ou igual à defendida pelo Banco Mundial já vinha sendo buscada e elaborada no Brasil, e de que sem ter em vista a origem da política praticada no ensino superior não é possível compreender seu sentido, seu referencial.

A abordagem sócio-histórica conduziu-nos aos processos de difusão, circulação, transferência de políticas e de modelos educativos pelo ângulo da unidade das dinâmicas da difusão e recepção de políticas para a educação superior, examinando a recepção ativa no Brasil da política do Banco Mundial com base em análise documental e entrevistas. A escolha dos documentos foi orientada pelo objetivo da investigação de estabelecer quais as ideias e política difundida pelo Banco Mundial e, depois, o modo como se deu a transferência dessas ideias e política para o Brasil, identificando os atores-chave envolvidos nesse processo. Recorremos à técnica da análise de conteúdo para analisar o *corpus* documental tendo como suporte teórico a modelização de "referencial" para estabelecer, demarcando, os termos da política para a educação superior que o Banco Mundial defende e difunde.

A tese mostra que a recepção ativa da política para o ensino superior defendida pelo Banco Mundial ocorreu em razão de que importantes setores sociais na configuração sociocultural brasileira pleiteavam, desde pelo menos 1985, por política igual ou semelhante à defendida publicamente, a partir de 1994, pelo Banco Mundial e de que esses setores sociais (políticos eleitos, o NUPES, executivos do governo, partidos políticos) elaboraram, reelaboraram essa política no Brasil e passaram a aplicá-la a partir do início da década de 1990, quando se tornam predominantes, atendendo à mudança de sentido requerida à sociedade e, em particular, ao processo de educação, pela dominância do referencial de mercado.

Palavras-chave: educação superior, Banco Mundial, Brasil, transferência de políticas, referencial.

ABSTRACT

The aim of this thesis is the diffusion, transference and active reception process in Brazil during the decade of 1990, the policy for higher education proposed by the World Bank, working out the hypothesis that such a policy was not imposed, but that an equal or similar policy as the one defended by the World Bank had already been searched and elaborated in Brazil and that, without keeping in mind the origin of the policy applied to higher education, it is not possible to understand its sense, its referential.

The social-historical approach has led us to the diffusion, circulation, policy transfer and educational models processes, through the angle of unity of the diffusion dynamics and reception of policies to higher education, examining the active reception of the policy from the World Bank in Brazil, based on documents analysis and interviews. The choice of documents has been oriented by the aim of the investigation to establish which ideas and policies spread by the World Bank are and, later, the manner in which this transfer of ideas and policies to Brazil has occurred, identifying the key-actors involved in this process. We have recurred to the analysis of content technique in order to analyze the *corpus* documental, having as a theoretical support the modeling of "referential" in order to establish, marking up, the terms of the policy to higher education that the World Bank defends and spreads.

Such a thesis shows that the active reception of the policy to higher education defended by the World Bank has occurred due to what important social sectors in the Brazilian social-cultural configuration have claimed, since, at least, 1985, for equal or similar policy to the one publically defended, since 1994, by the World Bank and that these social sectors (elected politicians, the NUPES, government businessmen, political parties) have elaborated, re-elaborated this policy in Brazil and started to apply it in the beginning of the decade of 1990, when they become predominant, answering to the change of way required by society and, particularly, to the process of education through the dominance of the referential of market.

Key-words: superior education, World Bank, Brazil, policy transfer, referential.

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS ii

RESUMO iii

ABSTRACT iv

ÍNDICE DE TABELAS viii

ÍNDICE DE GRÁFICOS ix

ÍNDICE DE FIGURAS x

ÍNDICE DE QUADROS xi

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS xiii

INTRODUÇÃO 1

CAPÍTULO 1 - A MUDANÇA DE CAMINHO: O BRASIL DOS ANOS 1990 9

1.1. Primeira constatação: a mudança de sentido da educação superior ou a assim chamada "revolução silenciosa"..... 11

1.1.1. O sentido da construção do caminho da educação superior no início do século XX 16

1.1.2. A mudança de sentido no caminho da educação superior no Brasil nos anos 1990 19

1.1.3. A educação superior assume novo sentido. "Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades" 24

1.1.4. A avaliação do governo: novos critérios, novo sentido para a educação superior 27

1.2. Segunda constatação: há prevalência de interesses externos? 56

1.3. Terceira constatação: a recepção do discurso das políticas para educação superior entre a busca e os constrangimentos 62

CAPÍTULO 2 - PARA COMPREENDER OS CAMINHOS DA RECEPÇÃO: A CONSTRUÇÃO DO DISPOSITIVO TEÓRICO - METODOLÓGICO 67

2.1. A transferência e recepção ativa de ideias. "Fizemos cristo nascer na Bahia. Ou em Belém do Pará" 68

2.2. A unidade das dinâmicas difusão e recepção ativa de políticas educativas 71
2.3. Por que olhar para além da fronteira? 83
2.4. A transferência de políticas para a educação superior: um modelo de análise 87
2.5. A recepção das ideias de políticas educativas: uma análise pelo conceito de referencial 98
2.6. Sobre o estudo 103
2.6.1. Questões norteadoras da investigação 103
2.6.2. Objetivos da investigação e eixos de análise 104
2.6.3. Estratégia geral da pesquisa 104
2.7. A marcação da cena: procedimentos metodológicos 105
2.7.1. A pesquisa documental 105
2.7.2. Refinando a pesquisa 107
2.7.3. Entrevistas..... 110
2.7.4. Análise de conteúdo 113

CAPÍTULO 3 - POLÍTICA DO BANCO MUNDIAL PARA A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 119

3.1. O Banco Mundial como "inspirador" das reformas da política para a educação superior 120
3.2. Da confidencialidade dos documentos do Banco Mundial 122
3.3. O referencial do mercado: a chave para a prosperidade 130
3.3.1. Axioma 1 - A educação é função da economia 132
3.3.2. Axioma 2 - Há uma crise econômica que impõe restrições aos investimentos do Estado na educação superior 156
3.3.3. Axioma 3 - As universidades públicas são dispendiosas e ineficientes 176
3.3.4. Axiomas 4 e 5 - A visão do Banco Mundial: a eficiência do setor privado 183
3.4. A política do Banco Mundial para a educação superior 199

CAPÍTULO 4 - O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS CONCEPÇÕES DOMINANTES SOBRE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO INÍCIO DOS ANOS 1990 206

4.1. A reforma do Estado brasileiro. A filiação silenciada 214
4.2. A precedência do NUPES como elemento irradiador da nova política ... 223

4.2.1. A criação do NUPES, o principal *think tank* envolvido na transferência 226
4.2.2. O NUPES toma a palavra: a difusão das ideias que já circulavam pelo mundo..... 236
4.2.3. A primeira atuação do NUPES: o primeiro seminário e seus resultados 242
4.3. É possível determinar as demandas do mercado de trabalho? 253
4.4. Os documentos de governo: marcas da transferência 258

CAPÍTULO 5 - OS ATORES TOMAM A PALAVRA 273

5.1. O protagonismo de Simon Schwartzman 274
5.1.1. A Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior: uma análise 278
5.2. O protagonismo de Eunice Durham 294
5.3. Ascensão de novo referencial global no pensamento de Schwartzman ... 309
5.4. As ideias de reforma após a experiência do governo Collor 314
5.5. Construindo o caminho da recepção: afinidades, influências e lições adquiridas 321
5.6. Moura Castro: a rede de comunicação e de afinidades para além do NUPES 333
5.7. A transferência-recepção sob constrangimento 343
5.8. Os atores, a transferência e a recepção ativa 346

A TÍTULO DE CONCLUSÃO: UMA POLÍTICA QUE NÃO PODE DIZER O NOME 349

BIBLIOGRAFIA 369

ANEXOS (*CD-ROM)*

ANEXO 1 - Roteiros das Entrevistas

ANEXO 2 - Protocolos das Entrevistas

ANEXO 3 - Documentos do Banco Mundial

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Matrícula por dependência administrativa 29
Tabela 2 - Taxa de variação da matrícula por dependência administrativa 30
Tabela 3 - Docentes por dependência administrativa 32
Tabela 4 - Taxa de variação do número de docentes por dependência administrativa 32
Tabela 5 - Número de ingressantes por meio de vestibular por dependência administrativa 34
Tabela 6 - Taxa de variação do número de ingressantes por meio de vestibular por dependência administrativa 35
Tabela 7 - Concluintes por dependência administrativa 36
Tabela 8 - Taxa de variação do número de concluintes por dependência administrativa 36
Tabela 9 - Evolução do número de instituições por natureza e dependência administrativa – Brasil – 1980-1998 42
Tabela 10 - Número de inscritos em vestibular por dependência administrativa 46
Tabela 11 - Taxa de variação do número de inscritos em vestibular por dependência administrativa 47

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de variação da matrícula por dependência administrativa 31
Gráfico 2 - Taxa de variação do número de docentes por dependência administrativa 33
Gráfico 3 - Taxa de variação do número de ingressantes por meio de vestibular por dependência administrativa 35
Gráfico 4 - Taxa de variação do número de concluintes por dependência administrativa 37
Gráfico 5 - Evolução do número de Universidades por dependência administrativa 43
Gráfico 6 - Evolução do número de Faculdades Integradas e Centros Universitários por dependência administrativa 44
Gráfico 7 - Evolução do número de Estabelecimentos isolados por dependência administrativa 45
Gráfico 8 - Taxa de variação do número de inscritos em vestibular por dependência administrativa 47

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Number of enrolments and completions in 1980-1999 ……..……... 51
Figura 2 - Numbers of students granted Master's and Doctorate degrees, 1987-2000 ……..……..… 52
Figura 3 - Number of articles published in international scientific papers and % relation to world, 1981-2001 ……..……..... 53
Figura 4 - Fourteen countries with the greasted growth in the number of articles published in indexed international scientific journals, 1995-2000 …..... 54
Figura 5 - Um esquema de transferência de política 97

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - O discurso do Banco Mundial e sua percepção do mundo: exercício exploratório 100
Quadro 2 - Número de documentos pesquisados 107
Quadro 3 - Fontes documentais 108
Quadro 4 - Lista dos entrevistados 110
Quadro 5 - Eixos de análise das entrevistas 111
Quadro 6 - Categorização das unidades de análise 116
Quadro 7 - A quem se dirige o Banco Mundial 123
Quadro 8 - A evolução da posição do Banco Mundial: da justiça social ao referencial do mercado 128
Quadro 9 - A educação vista como um dos setores da economia (Categoria 1.a) ... 135
Quadro 10 - A função da educação superior: a qualificação da força de trabalho (Categoria 1.b) 136
Quadro 11 - A qualidade da educação superior: valor acrescentado (Categorias 1.b e 1.d) 137
Quadro 12 - A busca da equidade vs. função da economia (Categoria 1.d) 139
Quadro 13 - A educação superior sob o reducionismo ao mercado 144
Quadro 14 - A educação superior para melhor servir ao desenvolvimento econômico (Categorias 1.c e 1.d) 145
Quadro 15 - Comparação: 1991, 1993 e 1994. A educação superior e a economia (Categorias 1.b, 1.c, 1.d) 149
Quadro 16 - A reforma do Estado 158
Quadro 17 - Os impedimentos políticos e constitucionais para a reforma 163
Quadro 18 - Novo sistema de governança 165
Quadro 19 - O tempo está maduro para a reforma no Brasil 170
Quadro 20 - A crise econômica e o ajuste fiscal (Categoria 2.a) 171
Quadro 21 - A proposta de financiamento do ensino superior (Categorias 2.c, 2.d, 2.e) 175
Quadro 22 - A questão do financiamento: custo e eficiência (Categorias 3.c) ... 179

Quadro 23 - Os desafios do futuro: diversificação, *accountability* e "maior abertura para a competição por recursos" (Categorias 4 e 5) 184
Quadro 24 - Comparação entre instituições públicas e privadas 186
Quadro 25 - A função do ensino superior: fornecer força de trabalho 196
Quadro 26 - A discussão no Brasil da reforma da educação superior 210
Quadro 27 - O Banco Mundial utiliza em particular os trabalhos do NUPES 213
Quadro 28 - O lugar da Fundação Ford 230
Quadro 29 - A posição de alguns atores no processo de reforma da educação superior 235
Quadro 30 - NUPES: Série "Documentos de Trabalho" (1989-1990) 239
Quadro 31 - Impossibilidade de estimar a demanda do mercado de trabalho ou conveniência? 257
Quadro 32 - Proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso: a reforma do MEC e o financiamento da educação superior 264
Quadro 33 - O referencial do mercado na proposta de Fernando Henrique..... 265
Quadro 34 - Fernando Henrique e as propostas de reforma para o ensino superior 266
Quadro 35 - Da ideia à prática. Reforma, desburocratização, descentralização e autonomia 269
Quadro 36 - Novamente da ideia à prática. A autonomia financeira, eficiência e mercado 270
Quadro 37 - A posição de Simon Schwartzman - elementos de seu *curriculum*. 274
Quadro 38 - As mudanças no Conselho Federal de Educação 280
Quadro 39 - Pesquisadores do NUPES e suas relações com o Banco Mundial .. 329
Quadro 40 - Moura Castro: especialista na comunidade mundial de especialistas em educação superior 336
Quadro 41 - Pontos de constrangimentos 345

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ANDES	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEBRAP	Centro Brasileiro de Pesquisas
CFES	Conselho Federal de Educação Superior
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPq.	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAD	Conselho Nacional de Associações Docentes
CRE	Conselho de Reitores Europeus
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
FASUBRA	Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FUNDEF	Fundo de Financiamento da Educação Fundamental
GERES	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
IES	Instituição de Ensino Supeiror
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFM	Instituições Financeiras Multilaterais
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, da Universidade Cândido Mendes (RJ).
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
NPPS	Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas
NUPES	Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior / USP
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OI	Organização Internacional
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
SESU	Secretaria de Ensino Superior / MEC
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization
UNESP	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USAID	United States Agency for International Development
USP	Universidade de São Paulo

Há muita coisa mais no céu e na terra, Horácio,
do que sonha a nossa pobre filosofia.
(Shakespeare, 2008, p.562)

É assim que se impõe o reexame do papel da
educação que, não sendo fazedora de tudo é um
fator fundamental na reinvenção do mundo.
(Paulo Freire, 2001, p.10)

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo desta investigação é o processo de transferência para o Brasil da política para a educação superior propugnada, entre as agências internacionais, principalmente pelo Banco Mundial, e sua recepção ativa na década de 1990.

Nossa investigação partiu das hipóteses de que o processo de transferência e recepção ativa da política difundida e defendida pelo Banco Mundial representou uma inflexão no sentido em que vinha se dando a educação superior no Brasil e de que a política recebida vinha ao encontro de interesses, problematizações e soluções já em elaboração no Brasil, atendendo a importantes setores sociais nacionais predominantes na cena social desde o início da década de 1990. Portanto, a política implantada, principalmente a partir de 1995, não resultou meramente de imposição.

O que nos motivou a realizar este trabalho foi nossa experiência profissional, nossa "*curiosidade* em constante movimento de procura" (Freire, 2001, p.8), a leitura dos autores que defendem a tese da imposição de interesses externos ao Brasil e a vivência e observação dos processos, movimentos e debates políticos que se deram no país à época, particularmente no setor da educação superior e, ainda, o contato que tivemos, ao iniciar os estudos de doutoramento na Universidade de Lisboa, com a literatura concernente à difusão, recepção e transferência de políticas públicas, o que nos permitiu fundamentar as constatações que fazíamos e desafiando-nos a confirmá-las.

Tomamos por princípio a necessidade de ir à complexa causa-raiz da política pública para o ensino superior aplicada, principalmente a partir de 1995, no Brasil, política decorrente de inúmeros fatores sociais, políticos, econômicos e culturais, externos e internos, em uma conjuntura cada vez mais globalizada que implicaram nessa mudança de sentido, de referencial.

Primeiramente, analisamos a conjuntura da configuração sociocultural brasileira buscando, nas palavras de seus atores, constatar a mudança de sentido que tomou a política pública para a educação superior na década de 1990, para daí compreender as

razões a que atendem as mudanças por que passou a educação superior sob o influxo da política para a educação preponderante no processo de globalização em curso nos fins do século XX.

Procuramos compreender o processo no qual o ensino superior vai tomando nova feição sob a influência de múltiplos fatos e fatores para, a partir daí, encontrar os vários e variados elementos que explicam o sentido e a nova forma que tomou o ensino superior em determinado momento, em uma específica configuração sociocultural e, assim, buscar de maneira ordenada, lógica e sistemática, a causa-raiz que o reformulou desse modo.

A tese articuladora deste trabalho é a de que as políticas de Estado atendem às linhas preponderantes entre os diversos setores sociais que compõem determinada configuração sociocultural, política que pode ser moldada tanto pelas circunstâncias internas como por circunstâncias predominantes no contexto mundial e, assim mesmo, atender a questões, problemas e soluções que, no caso do Brasil, já se encontravam em elaboração.

Percebemos que a mudança de sentido do ensino superior aplicada nos meados da década de 1990 se fazia de encontro à política educacional presente no Brasil que, em certo sentido, entre marchas e contramarchas, buscava dar continuidade à corrente de pensamento que se faz presente desde a antiguidade clássica e que busca, com a educação, a formação do cidadão, este "ser" que, como mostra Paulo Freire (2001), "vocacionado para *ser mais* pode, historicamente, porém, perder seu endereço e, distorcendo sua vocação, desumanizar-se" (p.8) (grifo no original), uma educação que não se condenasse a trabalhar exclusivamente com o mundo dos fatos, mas que se submetesse à jurisdição do reino dos valores.

Buscamos uma forma de escrita que ampliasse as possibilidades da comparação para destacar alguns conceitos e noções presentes nos documentos analisados, noções que definimos como axiomas. A forma de escrita escolhida nos pareceu menos limitadora para exposição dos textos que queríamos analisar e interpretar, sem perder a coerência e a exatidão, não apenas na utilização dos conceitos e dos dados, ou na exposição das constatações que fazíamos a partir do exame, da comparação dos

documentos estudados, comparação que nos permitiu fundar nossas constatações, expô-las e confirmá-las de modo mais claro, suscitar questões e, por fim, destacar as constatações de que partimos e que estávamos tentando demonstrar.

O permanente recurso à comparação que o trabalho nos foi impondo pareceu, a nós, correr mais livremente nessa forma, construindo suas ligações com a obra como um todo sem perder de vista a necessidade da demonstração sistemática que buscamos rigorosa.

Apesar de nossa convicção nas constatações de que partimos, e mesmo com o risco de tornar repetitivas as afirmações que fizemos ao longo do trabalho, buscando demonstrá-las até o limite, concordamos com a postura assumida por Freire (2001):

> Mas, ao lado das certezas históricas em torno das quais devo estar sempre aberto à espera da possibilidade de revê-las, eu tenho certezas ontológicas também. Certezas ontológicas, social e historicamente fundadas. Por isso é que a preocupação com a natureza humana se acha tão presente em minhas reflexões (p.8).

Certezas que por vezes nos obrigaram a quase colocar nossa posição, conflito do qual procuramos, como nos foi possível, evitar, buscando a leitura rigorosa e exigente do material analisado, metodizada com rigor, apresentando os fatos e os dados encontrados com o máximo de exatidão.

Para nortear nossa investigação estabelecemos três perguntas que nos serviram de fio condutor: qual a política para a educação superior que o Banco Mundial pretendeu difundir para os "países em desenvolvimento" e, especificamente para o Brasil? Esta foi a primeira questão levantada e sem a qual seria impossível estabelecer se houve ou não transferência e recepção ativa da política para a educação superior defendida pelo Banco Mundial para o Brasil. Depois, se essa política ou política semelhante já estava sendo elaborada e difundida no Brasil? E, por fim, responder, por quais caminhos se deu o processo de transferência e recepção ativa, das políticas propostas pelo Banco Mundial para a educação superior no Brasil?

Definimos objetivos que nos serviram também de eixos para analisar o material que levantamos: (a) caracterizar a política para a educação superior que o Banco

Mundial difunde em seus documentos, identificando os axiomas sobre os quais constrói sua política, e a que razões essa política responde, seu referencial (Eixo 1); (b) mostrar que a política para a educação superior difundida pelo Banco Mundial apresenta referencial distinto do que havia dado sentido à política de educação no Brasil até aquele momento, porém não eram estranhos à problematização e às soluções elaboradas por setores sócias influentes na sociedade e a certos setores da produção de conhecimento sobre ensino superior no Brasil (Eixo 2); (c) compreender como a complexa inter-relação, interação e antagonismo entre atores, grupos, setores sociais nacionais conforma o terreno da recepção dessas políticas, complexidade expressa no fato de que políticas iguais ou semelhantes às propostas pelo Banco, em 1994, em seu documento "Higher education. The lessons of experience" já eram discutidas no Brasil desde meados dos anos 1980 (Eixo 3), para tanto, buscar as razões da recepção na análise dos discursos dos grupos e setores sociais nacionais que formulavam essa política, o que aproxima os referenciais que as norteiam, buscando ver as razões da forma por que são recebidas na específica formação sociocultural brasileira.

Para alcançar esses objetivos buscamos um dispositivo de análise que nos permitisse perceber como se deu o complexo processo de difusão-recepção ativa de políticas educativas entre o Banco Mundial e o Brasil, por que caminho se deu a recepção e que atores participaram do processo. Optamos por construir este dispositivo mobilizando o modelo de análise "policy transfer" (Dolowitz, 2000; Dolowitz & Marsh, 1996;) e o conceito de "referencial" de Pierre Müller (1995, 2006).

O modelo de análise "policy transfer" auxiliou-nos a compreender o fenômeno da difusão e circulação de políticas a partir da noção de transferência entendida como o processo pelo qual sistemas políticos e/ou sociais existentes incrementam políticas/programas de ação baseados em ideias/políticas já em aplicação em outro sistema político e/ou social diverso (Dolowitz, 2000).

O conceito de referencial permitiu identificar os discursos, ideias e políticas que estão em circulação no mundo, identificar os elementos referenciais da política transferida e recebida no Brasil e perceber como se deu a elaboração e legitimação do sentido da política para a educação superior.

Tanto o dispositivo "policy transfer" como o conceito de "referencial" representaram suportes proveitosos à leitura e interpretação dos textos mobilizados.

Selecionamos os documentos dedicados ao ensino superior produzidos pelo Banco Mundial no período de 1991 a 1994; os elaborados pelo Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior (NUPES), da Universidade de São Paulo (USP) entre 1989 e 1991, e documentos oficiais do governo brasileiro, além de programas de governo e discursos de políticos que vão exercer cargos com poder de decisão sobre o sentido a dar ao ensino superior entre os fins da década de 1980 a meados da década de 1990.

Para analisar o *corpus* documental optamos pela análise de conteúdo. Seguimos o procedimento de identificar um conjunto de categorias de natureza temática que recorrentemente são mobilizadas nos textos junto ao enunciado dos axiomas que identificamos.

Análise de conteúdo, portanto, de natureza mais dedutiva, construída a partir da identificação de um conjunto de ideias, de axiomas, análise temática que a partir do conjunto de axiomas, de ideias recorrentes que aparecem nos textos, relativamente a cada um deles conformamos ideias-força que foram desenvolvidas ao redor dos axiomas.

Também incluímos duas entrevistas. Os dois entrevistados constituíram o núcleo dirigente do NUPES, principal *think tank*, no Brasil, no processo de difusão e elaboração de políticas para a educação superior. Neste terreno tivemos dificuldade em conseguir entrevistar outros atores com participação decisiva neste processo, como o ex-ministro da educação Paulo Renato Souza.

A tese está estruturada do modo que, a seguir, enumeramos.

No Capítulo 1, "A mudança de caminho: o Brasil dos anos 1990", procuramos situar o contexto no qual se dá a mudança de sentido da educação superior brasileira. Mudança de sentido que se processou no bojo de um processo de inflexão política iniciado no governo Collor de Mello (1990 a 1992) e consolidado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e que expressa a ascensão de uma nova razão para o

desenvolvimento da formação sociocultural brasileira que vai se impor sobre a representação que dava, até aquele momento, significado à sociedade nacional.

O Capítulo 2, designado "Para compreender os caminhos da recepção: a construção do dispositivo teórico-metodológico" apresenta o referencial teórico-conceitual e analítico que fundamenta nossa análise sobre os caminhos da transferência e recepção, no Brasil, da política difundida pelo Banco Mundial para o ensino superior na década de 1990 e os procedimentos metodológicos adotados no percurso da investigação. Mobilizamos contributos de autores que A. Nóvoa (1998) cartografa no campo da "abordagem sócio-histórica" para compreender os processos de difusão, circulação, transferência de políticas e de modelos educativos sob o ângulo da unidade das dinâmicas da difusão e recepção de políticas para a educação superior. Recorremos também, como já referido, ao dispositivo analítico elaborado por "policy transfer" (Dolowitz, 2000; Dolowitz & Marsh, 1996), esquema que vai servir de suporte para verificar se houve transferência para o Brasil da política preconizada pelo Banco Mundial para a educação superior, por quais caminhos se deu essa transferência e que atores dela participaram. Também já nos referimos aos contributos de Pierre Müller (1995, 2006), especialmente o conceito de "referencial", por designar um conjunto de referentes que é o ato constitutivo de toda política, para estabelecer qual a política para a educação superior, defendida pelo Banco Mundial. A última parte do capítulo apresenta a estratégia da pesquisa, os procedimentos metodológicos adotados, abordando o modo como se procedeu a análise documental e o emprego da entrevista semiestruturada para conter todos os dados da investigação.

No Capítulo 3, designado "A política do Banco Mundial para a reforma da educação superior", analisamos e procuramos estabelecer a proposta de reforma da política para o ensino superior propugnada e difundida pelo Banco Mundial em seus documentos dedicados à educação superior no Brasil, "Higher education reform in Brazil", de fevereiro de 1991 e "Brazil. Higher education reform", de outubro de 1993 e, para os "países desenvolvidos" e demais países, no "Higher education. The lessons of experience" de 1994.

No Capítulo 4, sob o título, "O processo de construção das concepções dominantes sobre educação superior no início dos anos 1990", esclarecida e

estabelecida qual foi essa política, demonstramos que política igual ou semelhante já vinha sendo discutida no Brasil, mesmo antes que o Banco publicasse seus documentos sobre o assunto e de que essa forma de pensar a educação superior já vinha sendo discutida na década de 1980. Neste capítulo também mostramos que documentos do governo datados de 1994 e 1995 apresentam as marcas da recepção da política propugnada pelo Banco Mundial.

No Capítulo 5, designado "Os atores tomam a palavra", discutimos como se dá, entre os fins da década de 1980 e meados da década de 1990 a elaboração e reelaboração da política para a educação superior e as restrições que a política divulgada e defendida pelo NUPES sofre por parte de setores sociais vinculados ou não à educação superior e concluímos que, portanto, a política preconizada pelo Banco em seus documentos não foi meramente imposta ou resultante da prevalência de interesses externos.

Finalmente, nas "Conclusões" sintetizamos os aspectos que despontaram de modo mais relevante e, ainda, respondemos a questões do esquema "policy transfer".

Responder a questões do esquema permitiu-nos confirmar que houve a transferência da política para a educação superior defendida pelo Banco Mundial na análise dos documentos e propostas de governo e que essa transferência não resultou de uma imposição, pelo fato de que setores sociais nacionais com condições de interferir na definição das políticas públicas que davam sentido à sociedade brasileira vinham, desde o fim do regime militar, colocando a necessidade de reformar a educação superior num sentido muito próximo à política que vai ser proposta, nos documentos do Banco Mundial, desde 1991 e ao assumir o governo do país passam a aplicar essa política.

No processo de intensificação da difusão de políticas e de modelos educativos, a recepção ativa da política para educação superior propugnada pelo Banco Mundial ocorreu em meio a aplicação da política que expressava a ascensão de um novo referencial global que, como sugere Müller (2006), se assenta em uma ideia de sociedade organizada em torno de princípios neoliberais: o referencial do mercado, daí a inflexão a que nos referimos.

No Brasil, a política defendida pelo Banco Mundial foi recebida em meio a constrangimentos o que não permitiu que seus defensores assumissem sua origem, deixando esmaecer seus vínculos com a política advogada pelo Banco Mundial. Resultou, assim, em um modo particular de recepção, recepção ativa da política para a educação superior que, realizada sob a pressão de descontentamentos, redundou em um processo de indigenização às condições da realidade do Brasil.

Estão envolvidos no processo de transferência atores que vão influenciar e qualificar o processo de recepção ativa. São políticos eleitos, partidos políticos que passam a dominar a política brasileira, grupos de pressão (estudantes, professores e funcionários do setor de educação do Estado), grupo de pesquisadores universitários formuladores e publicizadores dessas políticas, e ainda, decisores no campo da política educacional que colaboram na elaboração do programa de governo de Fernando Henrique Cardoso e vão aplicá-las já participando do Governo.

Três notas finais sobre questões formais: (a) a Bibliografia apresenta todos os documentos consultados e citados para a fundamentação teórica e metodológica da investigação; (b) os anexos estão apresentados em formato eletrônico (CD-ROM): Anexo 1 - Roteiros das entrevistas; Anexo 2 - Protocolos das entrevistas; Anexo 3 - Documentos do Banco Mundial; e (c) por norma, as referências em língua estrangeira (inglês, francês e espanhol) foram traduzidas da fonte original, ainda que, em algumas expressões foi mantida a grafia na língua de origem a fim de não comprometer seu significado.

CAPÍTULO 1 - A MUDANÇA DE CAMINHO: O BRASIL DOS ANOS 1990

O projeto de investigar a transferência e recepção para o Brasil, no decorrer da década de 1990, de políticas para a educação superior preconizadas por organismos internacionais e, principalmente, pelo Banco Mundial, surge a partir de três constatações que é necessário seguir como caminhos que se entrelaçam, para compreender as mudanças que ocorreram na política educacional.

A primeira constatação é a de que na década de 1990 se processou uma inflexão no sentido da política educacional brasileira para o ensino superior, uma "revolução silenciosa" na conceituação de Fernando Henrique Cardoso (Cardoso, 2005, p.xvi), inflexão que representou uma mudança no sentido em que se dava o ensino superior brasileiro, mudança influenciada, no caso do Brasil, principalmente pela proposta de política educacional formulada pelo Banco Mundial, no bojo de um processo de inflexão política iniciado no governo Collor de Mello (1990 a 1992) e consolidado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002).

A tese da influência do Banco Mundial na definição dos rumos da política educacional no Brasil na década de 1990 é defendida por uma série de autores (Gentili, 1995; Fonseca, 2002, 2003; Minto, 2006; Neves, 2000; Sguissardi, 2000a, 2000b; D.A. Oliveira, 2002; Tommasi, Warde & Haddad, 2003) que veem a presença do Banco induzindo ou impondo as reformas no setor educacional. Além disso, o fato de que essas mudanças se fazem no processo de inflexão política iniciado pelo Estado brasileiro nos começos da década de 1990, coloca a necessidade de melhor detalhar esse processo.

A segunda constatação é a de que, como demonstram estudiosos das políticas educacionais no Brasil (Coraggio, 1996; Cunha, 1983,1988; Minto, 2006; Neves, 2000; Siqueira, 2004b), há setores nacionais interessados em aplicar políticas iguais ou semelhantes às preconizadas pelo Banco Mundial e, portanto, essas políticas não são meramente impostas como sugerem outros pesquisadores (Fonseca, 2002, 2003; D.A. Oliveira, 2002; Sguissardi, 2000a; Tommasi *et al*., 2003). Ademais, formulamos a hipótese de que políticas semelhantes às propugnadas pelo Banco Mundial vinham

sendo elaboradas e discutidas não só por especialistas em educação mas também por instituições nacionais no campo da educação superior.

Como terceira constatação tem o fato de que, sem conhecer as razões e a forma pelas quais essas políticas foram transferidas, recebidas, reelaboradas no Brasil, não é possível ter a melhor compreensão de seu significado e das razões da inflexão que sofre o sentido em que se dava o ensino superior; ou seja, sem conhecer as razões a que atendia o ensino superior antes e depois da reforma da década de 1990, não é possível conhecer as razões pelas quais foram recebidas, com que olhar foram vistas, que atores se colocaram no processo, as disputas entre os grupos sociais nacionais favoráveis ou contrários a essas políticas e suas posições, e as ideias que as informavam – o que se torna obstáculo para determinar a que interesses internos elas atendem e, portanto, porque se objetivaram dessa ou daquela forma.

Interesses[1], devem ser aqui entendidos como qualquer objeto de lucro ou de cuja importância para aqueles que o buscam é grande a ponto de influenciar suas normas de conduta e seus julgamentos de valor (Plamenatz, 1986, p.627). Interesses também na perspectiva de lucro para ambos os sistemas que participam da transferência de políticas para a educação, tanto para os que tomam ou pedem emprestado como para os que emprestam, daí a importância de se ter presente esta noção para os estudos de transferência (Steiner-Khamsi, 2003, p.156) e assim buscar identificá-los em nosso estudo.

Por isso, quando se utiliza o termo interesse para identificar uma ou várias das múltiplas razões que se somam, distinguem-se umas entre as outras e levam os atores internos a procurar, receber e adaptar políticas educacionais iguais ou semelhantes às

[1] *Interesse*, como definido no Dicionário Houaiss, "aquilo que é importante, útil ou vantajoso, moral, social ou materialmente" (p.1633). O Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa (2001), em suas segunda e terceira acepções, diz que interesse é: "aquilo que é importante, útil ou vantajoso para alguém"; "proveito ou vantagem que alguém retira de alguma coisa" (v.2, p.2135) e apresenta como sinonímia, "benefício". Já o Dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas (1986), apresenta a significação para o termo interesse, na Ciência Política (como reproduzido no corpo deste texto), na Psicologia e, ainda, o conceito de "interesse público", sobre o qual diz ser objeto de "debate teórico", sem que se tenha conseguido "consenso sobre um conceito viável ou uma definição operacional" (p.629). Portanto, é significativo que o Dicionário de Política (Bobbio, N., Matteucci, N., Pasquino, G., 1986, p.64) não traga nem as definições de interesse nem a de "interesse público", mas somente o verbete "interesse nacional".

patrocinadas pelo Banco Mundial, deve-se ter em conta que esses interesses e razões de atores internos/grupos sociais nacionais podem ser diferentes (ou se somar ao interesse material) e envolvem a busca, adesão, recepção que interpreta, transforma as políticas, os modelos, os corpos de conhecimento educacionais internacionais nos discursos sobre educação nos diferentes contextos socioculturais (Schriewer, 2001, p.21).

Por isso conhecer os atores e as razões do papel que representam é um dos fatores determinantes para entender a forma como as propostas do Banco Mundial, dentre outros organismos internacionais, foram recebidas no Brasil.

São três constatações formuladas para contextualizar a problemática da investigação na conjuntura da formação sociocultural brasileira, na década de 1990. Intencionalmente as tratamos de forma diferenciada. A primeira constatação é a mais longamente dissertada por ser a que nos permite conhecer mais de perto o campo de estudo da investigação; a segunda, baliza e define os marcos do problema investigado, o diferenciando de outros estudos que defendem a tese da imposição do Banco Mundial na definição das políticas para educação superior; e a terceira constatação, sobre a qual dissertamos neste capítulo com brevidade, será desenvolvida ao longo do trabalho.

1.1. Primeira constatação: a mudança de sentido da educação superior ou a assim chamada "revolução silenciosa"

O acolhimento das propostas do Banco Mundial, principalmente ao longo da década de 1990, em meio aos processos de cooperação entre o Banco e o setor educacional do Estado brasileiro, representa uma inflexão no rumo que tomou a educação superior desde a criação da primeira universidade após o Movimento de 1930.

Uma "revolução silenciosa", nas palavras de Fernando Henrique Cardoso (2005, p.xvi) ao avaliar o trabalho realizado por Paulo Renato Souza à frente do Ministério da Educação durante seu período de governo; ou, um "milagre", nas palavras de Gobind Nankani, vice-presidente do Banco Mundial na abertura da exposição sobre as reformas na educação brasileira no período 1995-1999, apresentada pelo Ministro ao Banco: "o

ministro Renato Souza fez mais do que liderar uma revolução silenciosa no setor de educação do Brasil, fez um milagre" (Nankani, 2002).

Note-se que o acolhimento de propostas do Banco Mundial ocorre a par do afastamento de cena de outras organizações internacionais. De acordo com a avaliação do Professor Célio da Cunha[2], neste período, a UNESCO pouco vai interferir nas reformas da educação superior no Brasil. É verdade que a UNESCO reforça de forma semelhante à do Banco Mundial, a importância da educação superior para a competitividade econômica e como fator decisivo de modernização e de implementação de estratégias de desenvolvimento, contudo, contrapõe-se à atribuição de um valor absoluto ao mercado como referencial das reformas ao colocar também em evidência o papel da educação superior no desenvolvimento cultural e sua relevância para a coesão social e a identidade nacional (Seixas, 2003, pp.36-37).

Pode-se constatar a diferença em relação ao enfoque dado pelo Banco Mundial, atentando para o que diz o documento, "Changement et développment dans l'enseignement supérieur: document de l'orientation", no qual a UNESCO (1995) apresenta sua posição sobre as tendências e desafios do ensino superior e defende posições que diferem das do Banco Mundial e da visão do mercado praticamente como único referencial a nortear o sentido em que estavam acontecendo as transformações no ensino superior.

Assim, a maioria dos estudiosos da educação no Brasil atribui a influência, quase exclusiva, do Banco Mundial às reformas do ensino superior iniciadas no ano de 1990.

Trata-se de inflexão que resultou em profunda alteração no *sentido* que se vinha dando a educação superior no Brasil no bojo do contínuo processo de industrialização que se iniciara nos fins do século XIX início do século XX e que se acelera a partir do movimento de 1930 e da cultura nacionalista e desenvolvimentista, um sistema de ideias que vai assumindo diversas formas (nacionalismo, nacionalismo pró-fascismo, nacional

[2] O Professor Célio da Cunha concedeu-nos entrevista em abril de 2009, em Brasília. É Doutor em Educação, professor da Universidade de Brasília (UnB). Atuou como coordenador editorial e assessor especial da UNESCO, no Brasil, na área de educação por vários anos, de onde se aposentou em 2009. Foi diretor e secretário adjunto de política educacional do MEC entre 1995 e 1997.

desenvolvimentismo, "nacionalismo de esquerda" etc.) em razão das diversas conjunturas nacionais e internacionais em que este processo transcorre[3].

Mais precisamente é no período que vai de 1930 a 1955 que o Brasil assiste a "transição para um novo padrão de acumulação, que daria início àquilo que apropriadamente pode ser chamado de processo de industrialização" (Cano, 1993, p.16) e é nessa concorrência de acontecimentos que vão ser criadas as primeiras universidades.

João Manoel Cardoso de Mello (1992), analisando essa conjuntura, expõe as razões que vão dar substância ao processo de industrialização do Brasil nos fins do século XIX início do século XX, conjuntura na qual, sob a égide do Estado, vai ser formalizado um sistema nacional de ensino superior e criadas as primeiras universidades como parte do movimento da sociedade em direção a valores como os da construção da nação, da cultura nacional, da civilização brasileira, de uma representação da realidade que se vai constituir como razão desse movimento que se faz e faz parte do processo de industrialização:

> Os homens que lideraram a construção do Brasil contemporâneo nasceram entre fins do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX (...) Acima de profundas divergências de orientação, havia um valor universal que era comum a todos, a construção da nação e da civilização brasileira, que supunham a industrialização e a modernização da sociedade. (...) Foi essa elite de homens públicos que deu vida à imprensa, às universidades, à escola pública, às associações culturais, aos partidos políticos. Foi ela também que organizou o aparelho de Estado, a burocracia civil e as Forças Armadas. E foi o nacionalismo que soldou as aspirações de trabalhadores, de funcionários públicos, da nova classe média, do pequeno empresariado, permitindo dominar a rebeldia do setor

[3] Utilizamos neste texto o termo *sentido* com o conteúdo que lhe dá Caio Prado Junior (1961) quando trata do período colonial brasileiro e discute o que denomina "Sentido da colonização": "Todo povo tem na sua evolução, vista à distância, um certo 'sentido'. Este se percebe não nos pormenores de sua história, mas no conjunto dos fatos e acontecimentos essenciais que a constituem num largo período de tempo. Quem observa aquele conjunto, desbastando-o do cipoal de incidentes secundários que o acompanha sempre e o fazem muitas vezes confuso e incompreensível, não deixará de perceber que ele se forma de uma linha mestra e ininterrupta de acontecimentos que se sucedem em ordem rigorosa, e dirigida sempre numa determinada orientação" (p.13). Assim, emprego o termo *sentido*, buscando perceber a "linha mestra e ininterrupta" em torno da qual foi se desenvolvendo o ensino superior no Brasil, principalmente a partir do movimento de 1930, *sentido* que a meu ver só se altera significativamente com as reformas da década de 1990.

> exportador e estabelecer os pré-requisitos (Volta Redonda, BNDE, etc.) do "salto industrializante" do período JK (Mello, 1992, pp.20-21).

Esse mesmo sistema de ideias e valores, essa representação da realidade que vai se tornar dominante à consciência social e vai legitimar o processo de industrialização é exposto pelo presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960) em sua última "Mensagem ao Congresso Nacional":

> A valorização do homem brasileiro constitui o objetivo final de todos os empreendimentos deste Governo, ou seja, a meta suprema. Ao lançar-se à batalha da industrialização, ao combater os pontos-de-estrangulamento na infraestrutura da economia, ao abrir novas frentes pioneiras, sua preocupação dominante foi a de vencer o pauperismo, elevar o nível de vida, preparar o nosso povo para usufruir as conquistas da civilização contemporâneas (Kubitschek, Mensagem, 1960 como citado em M. L. Cardoso, 1978, p.94).

Com o golpe militar de 1964, liderado pelo alto escalão do Exército, contra o presidente João Goulart que havia assumido a presidência do país com a renúncia, a 25 de agosto de 1961, do sucessor de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, instala-se no Brasil o paroxismo autoritário deste sistema de ideias.[4]

O regime militar pretende construir o "Brasil grande", o "Brasil potência" que se ombreasse com os países do "primeiro mundo", utilizando o nacionalismo como "valor universal que era comum a todos", porém, reprimindo toda e qualquer oposição ou discordância e a organização e participação popular. E foi assim que os governos militares aceleraram o processo de industrialização, principalmente a partir de II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), na presidência do General Ernesto Geisel (1974-1979).

É a esse mesmo conjunto de ideias expressas no nacionalismo desenvolvimentista, que servirão de referencial, *grosso modo*, às políticas de governo até a década de 1980, que vão se opor às políticas que irão fundamentar a inflexão no

[4] Para exemplificar o que se qualifica de paroxismo autoritário deste sistema de ideias, a forma como se apresentou o nacional desenvolvimentismo durante o regime militar, lembramos que, à época, ouviam-se nas rádios músicas como: "Eu te amo meu Brasil, eu te amo (...) meu coração é verde, amarelo, branco, azul-anil"; e nas escolas as crianças cantavam: "Este é um País que vai pra frente (...)".

sentido do desenvolvimento brasileiro que começam a se esboçar nos primeiros anos da década de 1990 com a eleição de Fernando Collor de Mello à presidência da República.

Maria da Conceição Tavares (1993), uma das mais importantes estudiosas da realidade brasileira, ao criticar a política neoliberal que começava a ser posta em prática pelo governo Collor, reclama da ausência de um "projeto nacional" que reunisse todos os setores da sociedade brasileira para construir um modelo de desenvolvimento econômico e social capaz não só de garantir o avanço material do país como também de remir do que via como uma dívida da nação com seu povo:

> Não há como imaginar que os simples ajustes e reformas de cunho liberal sejam capazes de dar vantagens comparativas dinâmicas à economia brasileira e melhorar sua inserção internacional. Muito menos se pode pretender reduzir as disparidades de renda e resgatar a chamada *dívida social* sem uma maior cooperação entre governo, empresas e trabalhadores e, mais do que isso, sem um projeto nacional de mais longo fôlego que inclua o combate à miséria com dimensão estratégica e não crie falsas oposições entre mercado interno e mercado externo, e entre crescimento e distribuição. Evidentemente, falamos é da necessidade de um novo padrão de desenvolvimento que permita incluir os excluídos e tornar *virtuoso* o novo paradigma (Tavares & Fiore, 1993, pp.107-108) (grifo no original).

Assim, é no período iniciado nos anos 1990, após a eleição de Fernando Collor de Mello em 1989 e posse a 15 de março de 1990, seguido, após o interregno Itamar Franco (1993-1994), pelos dois que se pode perceber mais claramente a mudança na direção seguida pela educação superior em meio ao processo de mudança no *sentido* do desenvolvimento econômico, político e social brasileiro.

É a partir da eleição de Collor de Mello que o Brasil estará "no rol dos experimentos neoliberais, voltados para a recuperação da economia de mercado, com resultados perversos no plano societário" (Alves, 1996, p.132), resultando na inflexão a que já referimos. Esse fato é constatado pelo Banco Mundial quando, em documento elaborado sobre a educação superior no Brasil, afirma que desde 1989 o governo brasileiro vinha empenhado em realizar reformas de reestruturação macroeconômicas por meio da liberalização e desregulamentação do comércio, da redução do déficit fiscal e mantendo a inflação (World Bank, 1993).

Tal inflexão é confirmada nas palavras do próprio Fernando Henrique Cardoso ao se despedir do Senado Federal para assumir a presidência da República, ao dizer que sua eleição representava "um acerto de contas com o passado". Um acerto de contas que significou mudança não só no *sentido* em que se fazia a educação superior, mas no *sentido* em que se vinha dando todo o desenvolvimento econômico-social brasileiro, mudança que teve o objetivo de alterar o rumo de toda uma "era", a "Era Vargas" (Cardoso, 1994a), abandonando e/ou condenando por arcaico a representação da realidade que serviu de referencial ao processo de desenvolvimento do período anterior.

Nas páginas seguintes observaremos de modo mais pormenorizado o trânsito e a inflexão até aqui sumariadas.

1.1.1. O sentido da construção do caminho da educação superior no início do século XX

Com a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública, das primeiras universidades no país e a efetiva organização de um sistema universitário nacional, instituídos pelo movimento de 1930, o ensino superior é declarado responsabilidade do Estado, centralizado, público e gratuito. O "Estatuto das Universidades Brasileiras", promulgado em 1931, e a criação, no mesmo ano, do Ministério da Educação e Saúde entregue ao advogado Francisco Campos, vieram consagrar essa competência e responsabilidade do governo federal, mantendo-se, assim, a tradição de centralização do ensino superior que vinha da Constituição de 1824 e que foi mantida pelo Ato Adicional de 1834 (Cunha, 1983; Ribeiro, 1995; Romanelli, 1998)[5]. É Francisco Campos que, imediatamente ao assumir o Ministério, formaliza a responsabilidade da União sobre a

[5] A Primeira Constituição do Brasil foi outorgada em 25 de março de 1824 pelo imperador D. Pedro I (D. Pedro IV, em Portugal). Três anos após sua abdicação a 7 de abril de 1831 não se fizera qualquer reforma à Constituição brasileira de 1824 e o país estava dividido por revoltas, surtos revolucionários, que ameaçavam sua unidade: a Cabanagem (1835-1840), o Levante dos Malês (1835), a Sabinada (1837-1838), a Balaiada (1838-1841), a Revolução Farroupilha ou Guerra dos Farrapos (1835-1845) e a Cabanada (1832-1835). O Ato Adicional, proclamado por lei em 12 de agosto de 1834, em meio à acirrada discussão entre centralizadores e federalistas, inclusive no caso da educação superior, propunha retomar a centralização política e administrativa do país, responsabilidade de governo, antes dividida entre as mãos de três regentes, (Regência Trina Permanente de 1831 a 1835), transferida para um único regente, a Regência Una.

educação superior, instituindo uma estrutura nacional e adotando o regime universitário (Sampaio, 1999, p.253).

Essa condição de centralização no governo da União que, aliás, vai caracterizar o regime federativo no Brasil, a ponto de, recorrentemente, os federalistas criticarem esse paradoxo, acentua-se no período do regime militar – iniciado em 1964 e só encerrado formalmente em 15 de janeiro de 1985, com a eleição de Tancredo Neves à presidência da República – em razão do projeto político do regime autoritário de construir um "Brasil grande", o "Brasil potência".

Esse *sentido* para a educação superior, pública e centralizada pela União, dominante na cultura nacional até os anos 1980, é sublinhado por Ronaldo Braga (1989, p.3) para quem o processo de diversificação das instituições de ensino superior que se vinha dando na prática não contava com o acolhimento na legislação. Desde 1930, mas, sobretudo na reforma de 1968, praticamente só a universidade era reconhecida como instituição de ensino superior e as faculdades isoladas, perante a legislação, eram somente toleradas de modo temporário até que se agregassem a alguma universidade, sendo este seu destino legal.

É assim que a "modernização" do ensino superior trazida pela reforma universitária empreendida pelo regime militar mantinha a centralização e o enfoque do ensino superior na instituição pública; modernização destinada "a colocar a universidade a serviço da produção prioritária de uma nova força de trabalho requisitada pelo capital monopolista organizado nas formas estatal e privada 'multinacional'" (Cunha, 1983, p.12) e que também tinha como objetivo criar as condições "'racionais' (melhor diria – tayloristas) para o atendimento da crescente demanda de ensino superior pelos jovens das camadas médias, demanda essa induzida pelo processo de monopolização" (Cunha, 1983, p.12).

Assinalando a ambivalência desse processo que expressa a disputa entre grupos sociais que demandavam uma universidade vinculada a interesses econômicos, políticos e sociais diferentes ou divergentes, Cunha (1983) mostra que essa "conexão" está explícita no período posterior a 1968, mas é possível percebê-la no período anterior (1945-1964),quando ainda estava "mascarada (…) pelo populismo, pelo nacionalismo e

pelo desenvolvimentismo, todos a borrar os traços ainda confusos desses processos" (p.12).

A percepção de Cunha de que o nacionalismo desenvolvimentista mascarava a conexão entre a educação e os interesses do "capital monopolista", reflete a importância que esse sistema de ideias, o nacionalismo, o nacional desenvolvimentismo, guarda dos fins da década de 1980 até hoje e que não pode ser subestimado.

Ainda hoje este conjunto de ideias manifesta-se com todo o vigor. O artigo de Yoshiaki Nakano (2010), diretor da Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas[6], que já ocupou inúmeros cargos no aparelho estatal brasileiro confirma esta assertiva:

> O moderno Estado nacional, a maior e mais poderosa organização inventada pelo ser humano, caracteriza-se pela generalização dos direitos sociais, civis e políticos, isto é, a conquista da verdadeira cidadania pela população que passa a ser fonte última de poder, com o Estado a seu serviço (...) um país pode aprender com outro, isso começa ao tornar-se uma nação com a descoberta do interesse nacional e da sua identidade para poder traçar um projeto nacional de desenvolvimento. Assim, o processo de 'catch up' para ser bem sucedido acaba comprometendo toda a sociedade e beneficiando todas as classes (p.B6).

Repetem-se, nessa formulação, os elementos que constituem o conjunto de ideias, a representação da realidade que foi denominada pelo conceito de nacional desenvolvimentismo, o Estado a serviço de todo o povo, mentor e guardião da cidadania e da identidade nacional, responsável por garantir um projeto nacional de desenvolvimento em benefício da toda a sociedade e de todas as classes.

[6] A Fundação Getúlio Vargas (FGV) surgiu em 20 de dezembro de 1944 com o objetivo inicial de preparar pessoal qualificado para a administração pública e privada do país em meio ao processo de industrialização e crescimento econômico que se confirmaria nas décadas seguintes. Logo a FGV expandiu sua atuação ultrapassando as fronteiras do ensino no campo restrito da administração, avançou pelas áreas da pesquisa no amplo campo das ciências sociais e da informação, até converter-se em sinônimo de centro de qualidade e de excelência. Um dos principais produtos da FGV é a análise econômica. A apuração de índices setoriais, que refletem o comportamento dos custos de variados segmentos da economia e o serviço de informações econômicas, que inclui um banco de dados sobre a economia brasileira e sobre empresas são também produtos das FGV. Consultado em 13 março, 2009, de http://www.fgv.br/fgvportal/.

Assim, podemos dizer que a educação superior foi vista até os fins da década de 1980 por seus contemporâneos e, ainda hoje pelos estudiosos em educação, como instrumento de um projeto nacional (e nacionalista para alguns) de desenvolvimento econômico "autônomo", impulsionado pelo Estado, "beneficiando todas as classes", um Estado desenvolvimentista, "intervencionista", como sugere Fernando Henrique Cardoso. E que, a partir do governo Collor de Mello, as políticas aplicadas representam alteração no sentido não só da atuação do Estado, mas também no sentido em que vinha sendo orientada a educação superior como parte de um "projeto nacional de desenvolvimento", como mudança de *sentido* na representação da realidade que servia a esse projeto.

1.1.2. A mudança de sentido no caminho da educação superior no Brasil nos anos 1990

A década de 1990 marca uma inflexão no rumo da política para a educação superior no Brasil. Minto (2006) afirma que é nesse momento que o cenário da educação superior apresenta mudanças mais evidentes porquanto se tratava, segundo o autor, do "interesse das classes conservadoras em destruir esse importante patrimônio histórico brasileiro" (p.145) para, dessa forma, "torná-lo 'útil', subordinando-o ao imediatismo de seus interesses em uma economia mundializada e incapaz de autodeterminar-se, de desenvolver-se autonomamente" (p.140).

Podemos inferir, pois, que, enquanto até o fim do período militar a educação de alguma forma estava ligada ao ideal de um projeto nacional e autônomo de capitalismo no Brasil, as reformas empreendidas na década de 1990 têm "como fundamento o processo histórico de adequação do Estado brasileiro à nova base material de acumulação do capitalismo mundial" (Minto, 2006, p.138). Esta avaliação do *sentido* da inflexão da educação superior brasileira é corroborada pelo trabalho de muitos estudiosos das políticas educacionais desse período.

É o caso de Lúcia Neves (2000) que também aponta o governo Collor de Mello como o momento que marca o início da inflexão no *sentido* da educação superior para adequá-la às necessidades da reprodução do capital na economia mundial, quando "a

educação assume o papel de instrumento de aumento da competitividade da produção nacional diante da comunidade internacional dentro dos parâmetros científicos e tecnológicos essenciais à terceira revolução industrial" (p.6). Para isso, o governo cria o "Projeto de Reconstrução Nacional" e o "Programa Setorial de Educação", colocando, "explicitamente, a educação a serviço da reprodução ampliada do capital", o que representaria a "consolidação da hegemonia da proposta liberal-corporativa" (Neves, 2000, p.10).

É também essa a direção que Luiz Fernandes Dourado (2002) indica para a inflexão no sentido do sistema educacional brasileiro que se aprofunda e acelera a partir da década de 1990 (p.2), observando que as prescrições contidas no documento do Banco Mundial, "La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia" (1995), "induzem as reformas concernentes ao ideário neoliberal, cuja ótica de racionalização do campo educativo deveria acompanhar a lógica do campo econômico, sobretudo, a partir da adoção de programas de ajuste estrutural" (p.6), especialmente em países como o Brasil que não conseguiram expandir as oportunidades educacionais ao ensino fundamental com garantia de acesso e equidade (p.8).

Marília Fonseca (1997) enquadra esta mudança de *sentido* no processo de enfrentamento pelo capital das crises da década de 1980, dizendo que a crise econômica da década de 1980 leva o Banco Mundial a "recomendar" aos países "mais afetados pelo desequilíbrio econômico" (p.54) a implementação de políticas de ajuste estrutural com o objetivo de diminuir os encargos financeiros do Estado, dentre elas a "privatização dos níveis mais elevados de ensino, especialmente o superior" (p.54), em meio a chamada política de recuperação de custos e, com isso, diminuir a responsabilidade do Estado com a educação superior.

Mais especificamente, podemos identificar nas diretrizes adotadas pelo Ministério da Educação no documento "Planejamento Político-Estratégico 1995-1998" (Ministério da Educação [MEC], 1995), os pontos essenciais onde se dá a inflexão na política educacional para a educação superior.

Resumindo, podemos dizer que esta mudança de *sentido*, essas transformações pelas quais passou o ensino superior no Brasil a partir da década de 1990 identificadas

no documento do MEC e apontadas por Minto (2006) e pelos demais autores já referidos, fazem parte do processo de transformações econômicas, políticas, sociais e culturais da formação sociocultural brasileira, de "um acerto de contas com o passado" (Cardoso, 1994a) que rompiam com uma determinada representação da realidade, com o *sentido* anterior de desenvolvimento que se pensava fazer, atendendo a "um projeto nacional" informado pelo "interesse nacional" e das correspondentes mudanças ocorridas no papel do Estado no Brasil nesse período, de uma inflexão que modificou características suas que se vinham constituindo desde o movimento de 1930, Estado que, pelas políticas que aplicava, passou a ser denominado de "Estado desenvolvimentista" ou "Estado intervencionista", como prefere nomear Fernando Henrique Cardoso.

Como já mencionado, é o próprio Fernando Henrique Cardoso quem expõe o sentido dessa inflexão de afastamento do "Estado desenvolvimentista" ou "intervencionista", ao anunciar as propostas de seu governo em seu discurso de despedida do Senado Federal.

> Acontece que o caminho para o futuro desejado ainda passa, a meu ver, por um acerto de contas com o passado.
> Eu acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na História do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista. Esse modelo, que à sua época assegurou progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego no fim dos anos 70.
> Atravessamos a década de 80 às cegas, sem perceber que os problemas conjunturais que nos atormentavam – a ressaca dos choques do petróleo e dos juros externos, a decadência do regime autoritário, a superinflação – mascaravam os sintomas de esgotamento estrutural do modelo varguista de desenvolvimento.
> No final da "década perdida", os analistas políticos e econômicos mais lúcidos, das mais diversas tendências, já convergiam na percepção de que o Brasil vivia, não apenas um somatório de crises conjunturais, mas o fim de um ciclo de desenvolvimento de longo prazo. Que a própria complexidade da matriz produtiva implantada excluía novos avanços da industrialização por substituição de importações. Que a manutenção dos mesmos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal sufocava a concorrência necessária à eficiência econômica e distanciaria cada vez mais o Brasil do fluxo das inovações tecnológicas e gerenciais que revolucionavam a economia mundial. E que a abertura de um novo ciclo

> de desenvolvimento colocaria necessariamente na ordem do dia os temas da reforma do Estado e de um novo modo de inserção do País na economia internacional. Faltava transpor essa agenda dos fóruns especializados para a arena política nacional (Cardoso, 1994a).

Como pontos fundamentais dessa mudança na formação sociocultural brasileira estão as políticas da reforma do Estado que vão se materializar com a constituição do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), após a posse de Fernando Henrique: redução dos gastos do Estado com políticas sociais e a consequente redução dos chamados "direitos sociais"; a tentativa de introduzir práticas gerenciais das empresas capitalistas na gestão pública; a privatização das atividades desempenhadas pelo Estado no setor produtivo com o objetivo de incentivar o desenvolvimento econômico; abertura para o capital nacional ou internacional de setores de serviços que eram de responsabilidade do Estado (previdência, saúde, educação etc.) minimizando a intervenção estatal nesses setores. Tratava-se de por fim ao chamado "Estado intervencionista" e substituí-lo pelo que chamavam "Estado mínimo" e de, finalmente, colocar "na ordem do dia (...) um novo modo de inserção do país na economia internacional" (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado [MARE], 1995).

Tratava-se de políticas que se generalizavam para grande parte das formações socioculturais em redor do mundo e vão ser identificadas pelos estudiosos do assunto como reformas neoliberais ou neoliberais e neoconservadoras, como é o caso de João Barroso (2003, p.19). Um novo processo de globalização que tem sua origem no mundo anglo-saxão, formalmente na Inglaterra, no governo Margaret Thatcher.

A partir dos anos 1980, essas reformas, em termos de gestão pública, ficaram conhecidas pela expressão *new public management* por deslocar a ênfase da administração para o *management* e transmitir os elementos da ideologia de uma "boa gestão" do setor público. O mais relevante nessa orientação é a assertiva de que a gestão pública e a gestão privada são fundamentalmente similares, do que decorre a pouca atenção aos aspectos políticos da gestão pública. O empréstimo das ideias de gestão do mercado para a condução da gestão pública implicou em reformas que tiveram por objetivo quebrar o monopólio do Estado em certos domínios e setores, privatizando-os e desregulamentar a economia.

O debate político e os processos de reformas que se iniciaram, a partir dos anos 1980, centraram-se sobre a reforma e reestruturação do papel do Estado e de suas instâncias, como no caso das políticas de ajustamento estruturais defendidas pelo Banco Mundial que buscavam a reestruturação do Estado através de mecanismos como o da descentralização (Barroso, 2006), originando políticas de reforma na administração pública em diversos países e que, portanto, estão na origem das reformas na educação.

É nesse contexto que, na educação, foram debatidas e aplicadas políticas que, em geral, vão na direção de provocar alteração nos modos de regulação dos poderes públicos no sistema educativo, muitas vezes utilizando mecanismos de mercado, ou de substituir os poderes públicos por entidades privadas onde havia unicamente a intervenção do Estado (Barroso, 2003).

Três razões justificam essas políticas, segundo Barroso (2003, pp.19-20): primeiro, um critério técnico: "em função de critérios técnicos de modernização, desburocratização e combate à 'ineficiência' do Estado (new public management)"; depois, vêm razões políticas, como as de libertar a sociedade do controle do Estado, atendendo a "projetos neoliberais e neoconservadores"; e finalmente, razões que identifica de "natureza filosófica ou cultural", incentivando a participação da comunidade, adaptação local da educação etc.

No Brasil, com relação à educação superior essas diretivas materializaram-se na execução de planos, programas ou projetos de políticas educacionais que representaram a redução, por parte do Estado, dos investimentos no ensino superior público, considerado não só caro, mas também marcado pela má aplicação de recursos e pelo desperdício, além de políticas para propiciar, ampliar e facilitar a atuação do capital privado no terreno do ensino superior.

No Brasil, a política de otimização dos gastos e a busca de eficiência, de resultados, de uma gestão racional e perfeita das instituições de ensino superior produz duas mudanças. A primeira diz respeito à subordinação das instituições públicas de ensino superior aos critérios de produtividade e eficiência do processo de produção capitalista, condições estas, para o ensino e a pesquisa, que obrigam essas instituições a procurar financiamento no setor privado, forçando tanto o ensino quanto a pesquisa a se

submeterem a critérios de mercado, donde a criação de cursos de formação rápida e simplificada e a relevância da modalidade de ensino à distância em razão da economia de custos e de sua propalada eficiência. A segunda mudança concerne a abertura do que passou a ser denominado "mercado educacional" para o capital privado nacional ou internacional, tendo em vista a avaliação de que o capital privado oferece, frente ao Estado, as vantagens de ser mais eficiente e austero na aplicação e gestão dos recursos, apresentando maior flexibilidade para se adequar aos novos modelos exigidos pelo mercado com relação à formação da força de trabalho e elaboração de novas tecnologias capazes de resultar em ganhos de produtividade (Catani & Oliveira, 2000; Minto, 2006; Silva & Sguissardi, 1999).

1.1.3. A educação superior assume novo sentido. "Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades"

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil assume, finalmente, a nova ortodoxia da política educativa que já vinha sendo difundida por meio das organizações internacionais (ver Jones, 1998; Schriewer, 1995; Schriewer &Martínez, 2007; Steiner-Khamsi, 2005), das redes internacionais políticas, sociais e acadêmicas (ver Halpin & Troyna, 1995), e dos *policy entrepreneurs* (ver Ball, 1998). Todos esses atores, coletivos ou individuais, contribuindo para a disseminação, naturalização e aceitação desse discurso que sofria, no Brasil, reações e constrangimentos advindas da complexidade política do país, do confronto de ideias, ideologias, que emergem com o processo de redemocratização com o fim do regime militar, expressas, inclusive, nos segmentos organizados de professores, funcionários e estudantes principalmente das instituições públicas de ensino superior.

Está-se diante de "linguagem e práticas" que além de serem propagadas mundialmente (e poderem ser estendidas a todos os níveis de ensino) têm também origem comum, o mundo anglo-saxão. Os conceitos de "*eficiência escolar, accountability ou controle de qualidade* que são essencialmente construções anglo-americanas, estão transformando as escolas do mundo inteiro em cópias defeituosas da

visão romântica de empresas privadas" (Stromquist, 2000, p.262, como citado em Nóvoa, 2005, p.33) (grifo no original).

Em linhas gerais, pode-se dizer que, no Brasil, essas transformações materializaram-se nas seguintes linhas de política para o ensino superior (ver Catani, 2000; Minto, 2006; Sguissardi, 2000a): (a) as instituições públicas de ensino superior, buscando a racionalidade, eficiência e eficácia presumidas das empresas privadas, devem assumir formas de organização características dessas empresas, sendo capazes de gerir seus orçamentos de forma eficiente, adaptando seus cursos e criando serviços em função dos interesses do setor produtivo, possibilitando, dessa forma, a captação de recursos orçamentários complementares e a expansão de suas atividades, movimento que aponta para o fim da gratuidade do ensino superior nas universidades públicas; (b) cabe ao Estado somente fiscalizar por meio de avaliações, usando para isto critérios de mercado, o bom gerenciamento das instituições de ensino superior, a produtividade do trabalho dos docentes, a eficiência dos funcionários, a viabilidade e eficiência econômica dos cursos e das pesquisas, o que pode ser traduzido na submissão ao critério de viabilidade econômica exigido pelo mercado capitalista; (c) devem ser introduzidos novos modelos de organização para o ensino superior, mormente a diferenciação institucional e a diversificação do ensino, ou seja, a criação de diversas modalidades de cursos em variados tipos de instituições, com vistas à expansão do ensino superior e melhor adaptação às necessidades do mercado; (d) vinculação do financiamento das instituições de ensino superior a um sistema de avaliação de desempenho; (e) questionamento da manutenção do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão que caracteriza a universidade no Brasil e que passa a ser considerado caro e ineficaz quando exigido para todas as instituições de ensino superior; (f) restrição do financiamento público ao ensino superior, com base na política de que essas instituições devem procurar no setor privado os meios para suplementar seus orçamentos, levando à criação de fundações como instrumento mais flexível para captar recursos, à liberação da cobrança de taxas por serviços administrativos, mensalidades em determinados cursos, venda de serviços, como consultorias e outros para empresas privadas.

Podemos, então, dizer que, a partir da década de 1990, a política para a educação superior sofre um processo de inflexão que teve como sentido sua adaptação às novas demandas do mercado e à cultura neoliberal e neoconservadora de minimização do Estado.

É importante relembrar que há pontos em comum entre essas linhas políticas e as orientações do Banco Mundial para reformar os sistemas de educação superior apresentadas aos "países em desenvolvimento", por meio do documento, "Higher education. The lessons of experience" (World Bank, 1994) e, para o Brasil, de forma reservada em: "Higher education reform in Brazil"[7], de fevereiro de 1991, e "Brazil. Higher education reform", de outubro de 1993, que vão representar a matriz da mudança de sentido do processo de reorganização da educação ensino superior nesse período.

É importante assinalar que o Banco Mundial classifica esses documentos, como: "Relatório confidencial", de "distribuição restrita" e "Somente para uso oficial". Confidencial só pode ser entendido na acepção de que o documento tem caráter sigiloso, não divulgável, da mesma forma que a classificação de restrito, que aparece no segundo documento, informa expressamente que o documento é de uso limitado a determinadas pessoas e de que não se destina à circulação geral.

Contudo, é no "Higher education. The lessons of experience" (1994) que o Banco Mundial indica claramente as "estratégias" para superar o que denomina de crise da educação superior:

> Incentivar uma maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas, fornecer incentivos para as instituições públicas a fim de diversificar as fontes de financiamento, incluindo partilha de custos com os alunos, a estreita associação do financiamento público com o desempenho das instituições de ensino; redefinição do papel do governo no ensino superior; introdução de políticas explicitamente concebidas para dar prioridade à qualidade e equidade dos objetivos (p.4).

[7] Graças à gentileza da Profa. Ângela Siqueira, que o analisa em seus trabalhos, tive acesso a uma fotocópia desse documento.

A consequência direta e imediata dessas políticas é uma mudança de *sentido*, uma inflexão no sentido em que se dava o ensino superior brasileiro, que se expressa na expansão do ensino superior, principalmente, privado, acompanhada da adoção de práticas de controle pelo estabelecimento de critérios de mercado para medir a "produtividade" do ensino e da pesquisa nas instituições de ensino superior, tanto públicas como privadas, submetendo a educação a uma lógica assentada em indicadores de eficiência e subordinada ao propósito da produtividade.

A inflexão de que vimos falando mostra-se muito pela evocação dos números.

1.1.4. A avaliação do governo: novos critérios, novo *sentido* para a educação superior

O Ministério da Educação apresenta uma série de indicadores da educação superior como índices da mudança na realidade da educação superior no país. Os mesmos índices expressam o processo que apontamos de mudança no *sentido* em que vinha se realizando a educação brasileira, mudança em direção, prioritariamente, a valores como eficiência, eficácia e produtividade.

Os indicadores a seguir são: (a) número de matrícula; (b) número de ingressantes; (c) número de docentes; (d) número de concluintes; (e) relação aluno/docentes; (f) relação ingressante/concluinte; (g) relação aluno/funcionário não docente; (h) qualificação docente; (h) número de instituições de ensino superior.

Em "Resultados e tendências da educação superior no Brasil" (INEP, 2000a), o Instituto Nacional de Pesquisa em Educação (INEP), órgão vinculado ao Ministério da Educação (MEC), dá a conhecer os dados do "Censo da Educação Superior – 1999", apontando como sinais de mudança a entrada do sistema brasileiro de educação superior, entre 1995 a 1999, num "novo ciclo de expansão acelerada" com "a melhoria global dos indicadores de eficiência e produtividade do sistema" (INEP, 2000a, p.15).

Maria Helena Guimarães de Castro (2000), presidente do INEP, ao apresentar o referido documento aponta o sentido da inflexão ao resumir a quatro as tendências da "nova dinâmica de desenvolvimento do sistema brasileiro de educação superior" (p.15):

> 1. Aceleração do ritmo de expansão da matrícula na graduação a partir de 1994 e, mais acentuadamente, desde 1996, (...) – um crescimento no último ano, de 11,8% na matrícula em cursos de graduação, o que representa a incorporação ao sistema de cerca de 252 mil novos alunos; – a retomada do crescimento nas instituições federais de ensino superior (IFES), a partir de 1994 e com maior velocidade em 1999, interrompendo um período de estagnação que se estendeu da década de 80 até o início dos anos 90; – o aumento da participação da matrícula noturna na oferta de vagas nas IFES, especialmente na Região Nordeste. 2. Melhoria global dos indicadores de eficiência e produtividade do sistema, evidenciada pelos seguintes resultados: – aumento do número de concluintes da graduação, de forma mais acelerada a partir de 1996, sendo que no último ano registrou-se um expressivo crescimento de 9,6%; – melhoria da relação entre o número de concluintes e o número de ingressantes, (...) – aumento do número de alunos por professor e de aluno por funcionário, tanto nas instituições públicas quanto nas instituições privadas. 3. Melhoria da qualificação docente, mantendo-se maior concentração de mestres e doutores nas IES públicas, exceto municipais, mas verificando-se um alto crescimento da proporção de professores titulados nas instituições privadas, tendência que se acentuou a partir de 1996. 4. Expansão e consolidação dos programas de pós-graduação nas IES públicas, estimulando o desenvolvimento de programas de mestrado e doutorado nas IES privadas (p.15) (grifo nosso).

Segundo Castro (2000), essas características evidenciam "que o sistema brasileiro de educação superior ingressou num novo ciclo", expresso no ritmo do crescimento da matrícula nos cursos de graduação "que só encontra algum paralelo nas altas taxas registradas na década de 70", crescimento que, apesar de acontecer em curto espaço de tempo, está "acompanhado da melhoria dos indicadores de eficiência e de qualidade", expressando "os resultados das políticas de ensino superior implementadas nos últimos cinco anos" e que aponta para a emergência de "um novo modelo de expansão do sistema, que se caracteriza pela diferenciação do perfil das instituições por dependência administrativa e pela diversificação e flexibilização da oferta" (p.16).

As tabelas extraídas do documento "Resultados e tendências da educação superior no Brasil" (INEP, 2000a)[8], analisadas a seguir, ilustram, como afirma Maria Helena Guimarães de Castro, o *sentido* da reforma do ensino superior.

[8] Optamos por trabalhar com este documento por ser o primeiro documento oficial, elaborado pelo Ministério da Educação, a apresentar os dados do período que interessa a este estudo.

É preciso notar que o crescimento exponencial das matrículas apontado por Castro só ocorreu de forma significativa no setor privado. Podemos dizer que o ajustamento do ensino superior às demandas do mercado, com a diversificação da oferta de novas áreas de formação profissional, é feita com maior rapidez e mais eficiência nesse setor.

Enquanto a matrícula nas instituições federais cresceu de 363.543, em 1994, para 442.835, em 1999 e, nas estaduais e municipais passou de 231.936 e 94.971, em 1994,para 303.178 e 87.080 em 1999, respectivamente, as instituições privadas crescem de 970.584, em 1994, para 1.544.622, em 1999 (Tabela 1).

Entre 1994 e 1999, as matrículas nas instituições privadas cresceram muito mais rapidamente que no conjunto das públicas. Em 1994, enquanto o conjunto de instituições públicas tinha 690.450 matrículas, o ensino privado já matriculava 970.584 alunos. Em 1999, as instituições públicas somavam 833.093 matrículas e as instituições privadas atingiam 1.544.622, um crescimento, no período, de 59,1% para as instituições particulares, significativo se comparado com o crescimento de somente 119.602 matrículas nos 13 anos anteriores, de 1981 a 1994.

Tabela 1 - Matrícula por dependência administrativa

Ensino Superior – Graduação (Brasil)					
Matrículas					
Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	850.982
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	970.584
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	1.133.102
1998	2.125.958	408.640	274.934	121.155	1.321.229
1999	2.377.715	442.835	303.178	87.080	1.544.622
Fonte: INEP, 2000a, p.32.					

Entre 1994 e 1999, a matrícula nas instituições federais cresceu menos de metade da taxa das privadas, 21,8%, suplantada pela taxa de crescimento das matrículas nas instituições estaduais que foi de 30,7%, porém, a queda da matrícula nas instituições municipais, -8,3%, puxa para baixo o índice de crescimento de matrículas nas instituições públicas (Tabela 2).

Tabela 2 - Taxa de variação da matrícula por dependência administrativa

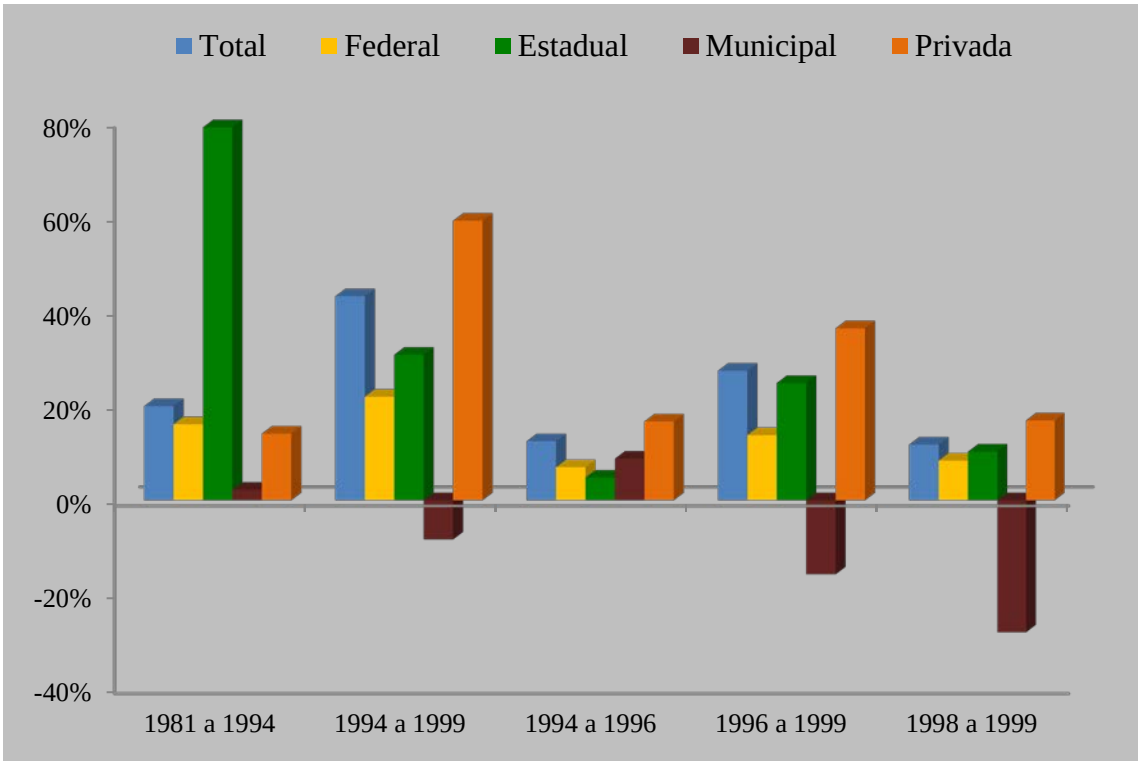
Ensino Superior – Graduação (Brasil)					
Taxa de variação da matrícula					
Período	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1981 a 1994	19,8%	16,1%	78,9%	2,2%	14,1%
1994 a 1999	43,1%	21,8%	30,7%	-8,3%	59,1%
1994 a 1996	12,5%	7,0%	4,8%	8,8%	16,7%
1996 a 1999	27,3%	13,8%	24,7%	-15,7%	36,3%
1998 a 1999	11,8%	8,4%	10,3%	-28,1%	16,9%
Fonte: INEP, 2000a, p.33.					

É necessário levar em consideração, ao analisar a evolução das instituições de ensino superior pela variação de seus índices, que os fatos e processos podem ser mascarados quando trabalhados com números, como os de variação proporcional. Isso pode ser confirmado, analisando, por exemplo, o crescimento da matrícula nas instituições estaduais para constatar que esse dado tem menor significado quando computado no crescimento das matrículas do conjunto de instituições públicas, visto o pequeno número de instituições estaduais, o que mascara o fato de que o crescimento das matrículas nas instituições privadas supera ainda mais o da soma dos números de matrículas nas instituições públicas do que faz crer a soma das variações de matrículas nas três ordens de instituições públicas, federais, estaduais e municipais.

Esses dados indicam uma opção pela expansão do ensino superior por meio do incentivo ao aumento das matrículas no setor privado, indicador que demonstra uma mudança de sentido na forma como vinha se dando a educação superior até aquele momento.

Um elemento explicativo, dentre outros, para o investimento em políticas que possibilitavam a expansão do número de vagas no ensino superior é o aumento da procura, processo que já existia na década de 1960 e que foi uma das motivações para a reforma do ensino naquele período, e que se pode constatar pelo aumento do número de inscritos no concurso para ingresso no ensino superior, o vestibular, no período aqui estudado.

Gráfico 1 - Taxa de variação da matrícula por dependência administrativa



Outro indicador importante para demonstrar o que acabamos de afirmar, e um dos índices de eficiência do sistema apontado por Maria Helena Castro, é a relação entre a variação das matrículas (Tabela 2) e o crescimento do número de docentes (Tabela 3). Este indicador aponta para a diminuição da relação aluno/docente que, principalmente nas instituições federais, era considerada uma das mais baixas do mundo, (em média quase 8 alunos para 1 professor), fazendo elevar o custo do ensino superior no país (World Bank, 1993, p.iii).

Tabela 3 - Docentes por dependência administrativa

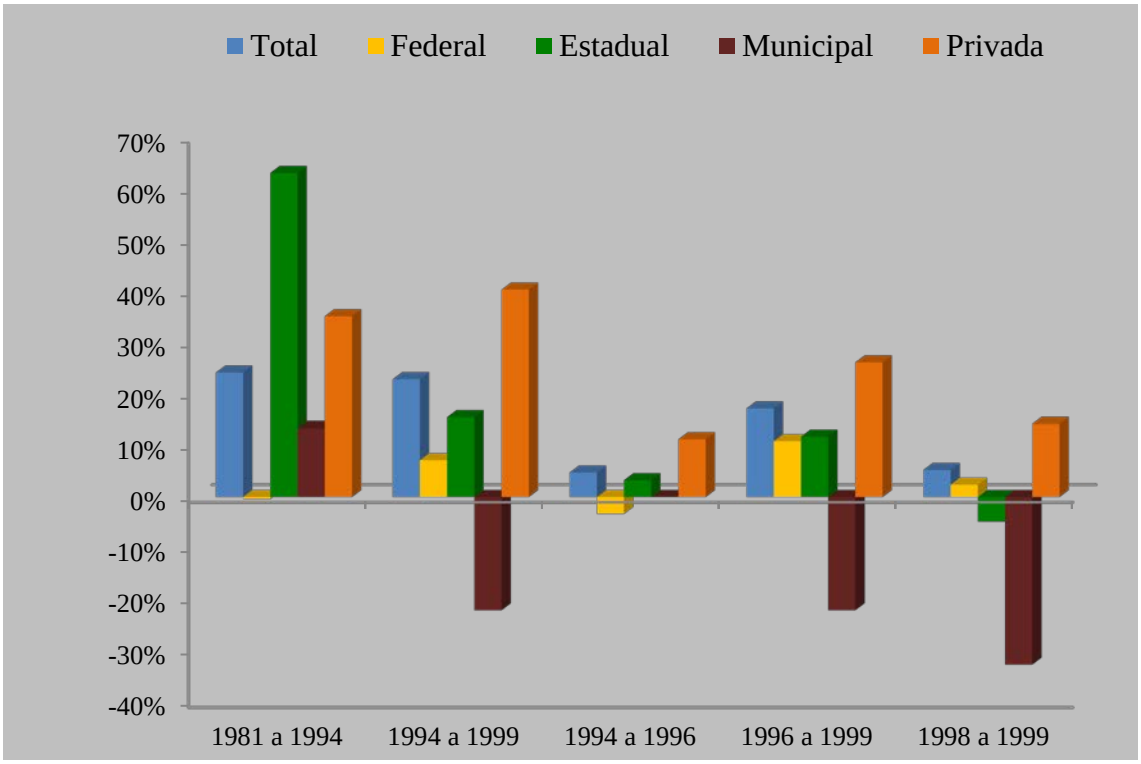
Ensino Superior – Graduação (Brasil)					
Número de docentes					
Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1981	113.899	43.734	15.462	5.723	48.980
1994	141.482	43.556	25.239	6.490	66.197
1996	148.320	42.110	26.064	6.492	73.654
1998	165.122	45.611	30.621	7.506	81.384
1999	173.836	46.687	29.141	5.055	92.953
Fonte: INEP, 2000a, p.48.					

Enquanto de 1981 a 1994 a variação de matrícula é de 19,8%, entre 1994 e 1999 essa variação foi de 43,1% (Tabela 2), correspondendo à variação total de docentes de apenas 22,9% no mesmo período, 1994 a 1999 (Tabela 4); portanto, o número de matrículas aumenta praticamente o dobro da taxa de crescimento do número de docentes no período 1994 a 1999, donde se pode concluir que, se houve melhora no índice de eficiência calculado pela relação crescimento de matrículas / docentes, esse mesmo índice não permite tirar conclusões sobre a melhora ou não da qualidade do ensino.

Tabela 4 - Taxa de variação do número de docentes por dependência administrativa

Ensino Superior – Graduação (Brasil)					
Taxa de variação do número de docentes					
Período	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1981 a 1994	24,2%	-0,4%	63,2%	13,4%	35,2%
1994 a 1999	22,9%	7,2%	15,5%	-22,1%	40,4%
1994 a 1996	4,8%	-3,3%	3,3%	0,0%	11,3%
1996 a 1999	17,2%	10,9%	11,8%	-22,1%	26,2%
1998 a 1999	5,3%	2,4%	-4,8%	-32,7%	14,2%
Fonte: INEP, 2000a, p.49.					

Gráfico 2 - Taxa de variação do número de docentes por dependência administrativa



Vista em números absolutos, a disparidade se sobressai. Em 1994 havia 1.661.034 matrículas para 141.482 docentes; em 1999, 2.337.715 para 173.836 docentes (Tabelas 1 e 3).

Por outro lado, nas instituições federais, enquanto a taxa de variação de matrícula foi de 21,8% entre 1994 e 1999 a de docentes foi de somente 7,2% no mesmo período e nas estaduais cresce à metade da variação do número de matrículas (Tabelas 2 e 4). Da mesma forma, a relação aluno/docente nas instituições públicas federais avançou de 7,6 em 1981, para 10,4 em 1999, uma variação de 19,3%, sendo de 15% somente no primeiro período do governo de Fernando Henrique, crescimento que tem o estímulo das novas políticas: o pagamento de Gratificação de Estímulo à Docência (GED) a partir de julho de 1998, que resultou no crescimento de 6,1% da relação docente/aluno em pouco mais de um ano, de 1998 a 1999 (INEP, 2000a, pp.24-25).

No total das instituições de ensino superior, a relação aluno/docente avançou de 12,2 em 1994 para 14,2 em 1999, um crescimento de 16,2% no período de1994 a 1999 (INEP, 2000a, pp.22-25).

Outra medida usada pelos organismos estatais que permite avaliar a evolução do ensino superior segundo critérios de eficiência e produtividade é a relação ingressantes / concluintes. Apesar do curto intervalo da mostra utilizada, 1990-1998, Maria Helena Castro (2000, p.17), diz que este é um dos principais indicadores pelo qual procura demonstrar o aumento de eficiência do sistema de ensino superior.

Enquanto de 1986 a 1994 o número de ingressantes evoluiu de 378.828 mil alunos, em 1981, para 463.240, em 1994, (Tabela 5), uma variação de 22,3% (Tabela 6), o número de concluintes no período de 1980 a 1993 só cresceu 6,1% (Tabela 8).

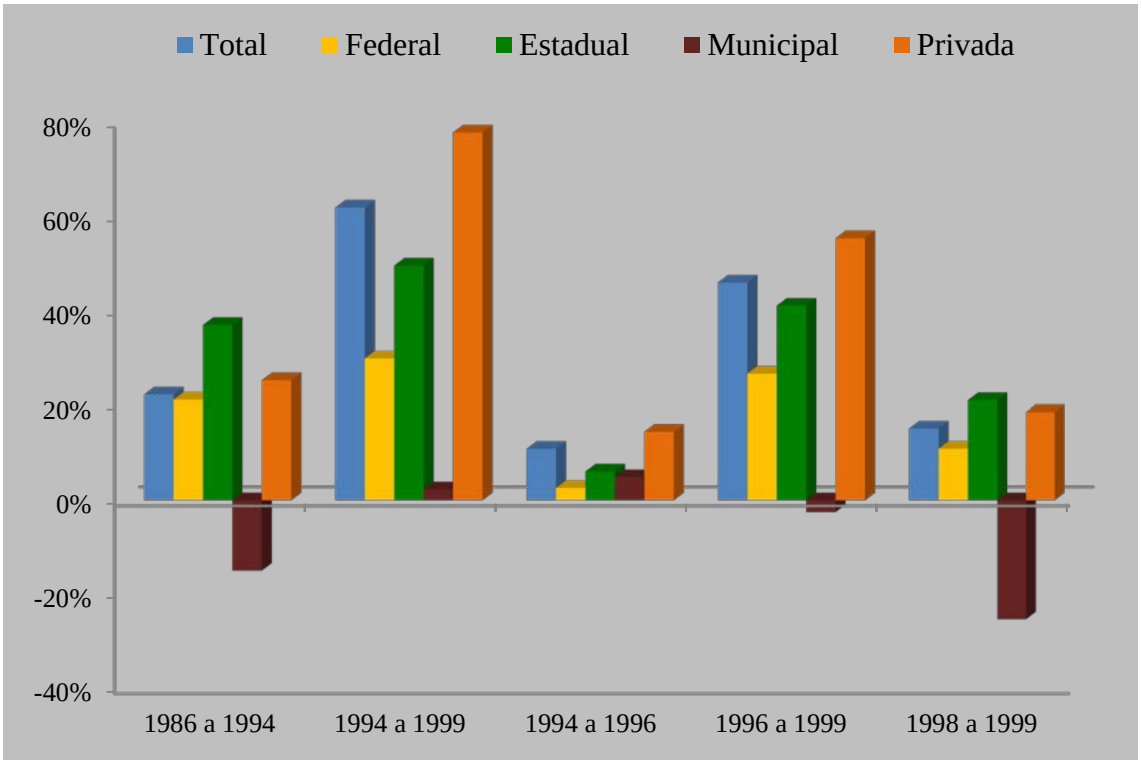
Tabela 5 - Número de ingressantes por meio de vestibular por dependência administrativa

Ensino Superior – Graduação (Brasil)					
Número de ingressantes por meio de vestibular					
Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1986	378.828	62.800	40.105	33.721	242.202
1994	463.240	76.130	54.953	28.703	303.454
1996	513.842	78.077	58.294	30.123	347.348
1998	651.353	89.160	67.888	39.317	454.988
1999	750.168	98.916	82.226	29.364	539.662
Fonte: INEP, 2000a, p.44.					

Tabela 6 - Taxa de variação do número de ingressantes por meio de vestibular por dependência administrativa

Ensino Superior – Graduação (Brasil)					
Taxa de variação do número de ingressantes por meio de vestibular					
Período	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1986 a 1994	22,3%	21,2%	37,0%	-14,9%	25,3%
1994 a 1999	61,9%	29,9%	49,6%	2,3%	77,8%
1994 a 1996	10,9%	2,6%	6,1%	4,9%	14,5%
1996 a 1999	46,0%	26,7%	41,1%	-2,5%	55,4%
1998 a 1999	15,2%	10,9%	21,1%	-25,3%	18,6%
Fonte: INEP, 2000a, p.45.					

Gráfico 3 - Taxa de variação do número de ingressantes por meio de vestibular por dependência administrativa



É verdade que entre 1994 a 1999, já no governo Fernando Henrique Cardoso, o número de ingressantes no ensino superior apresenta um crescimento exponencial, 61,9%, 750.168 alunos em 1999 (Tabelas 5 e 6); entretanto, quando se verifica o número de ingressantes por dependência administrativa constata-se que, nas instituições

públicas, em cinco anos, quatro dos quais no governo Fernando Henrique, esse número cresceu somente 29,9% nas federais, portanto menos da metade do índice, 49,6% nas estaduais, que, como já chamamos atenção, se constituem em pequeno número de instituições, e somente 2,3% nas municipais. No ensino superior privado, o número de ingressantes cresceu em 77,8% (Tabelas 5 e 6).

Ressalte-se que a variação relativa ao número de concluintes, no período 1995-1998, o primeiro do governo de Fernando Henrique, é de somente 18,2% (Tabela 8), o que mostra que o número de concluintes evoluiu muito menos do que número de ingressantes, um dos fatos que nos permite questionar o uso, pelos organismos estatais, deste índice para comprovar o aumento de eficiência e produtividade do sistema como resultante dessa nova política.

Tabela 7 - Concluintes por dependência administrativa

Ensino Superior – Graduação (Brasil)					
Concluintes					
Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	226.423	44.353	20.387	16.208	145.475
1993	240.269	41.420	29.219	14.243	155.387
1995	254.401	46.187	33.714	15.050	159.450
1997	274.384	51.419	38.731	15.932	168.302
1998	300.761	52.787	40.725	11.848	195.401
Fonte: INEP, 2000a, p.46.					

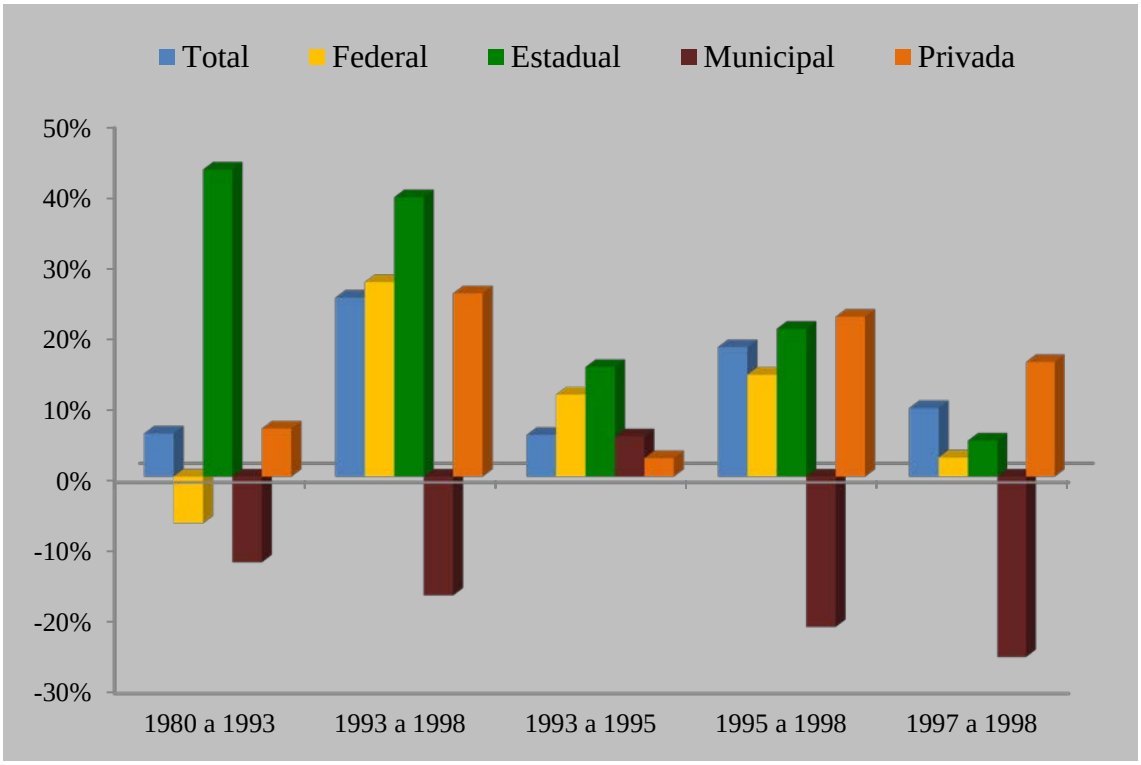
Tabela 8 - Taxa de variação do número de concluintes por dependência administrativa

Ensino Superior – Graduação (Brasil)					
Taxa de variação do número de concluintes					
Período	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980 a 1993	6,1%	-6,6%	43,3%	-12,1%	6,8%
1993 a 1998	25,2%	27,4%	39,4%	-16,8%	25,8%
1993 a 1995	5,9%	11,5%	15,4%	5,7%	2,6%
1995 a 1998	18,2%	14,3%	20,8%	-21,3%	22,5%
1997 a 1998	9,6%	2,7%	5,1%	-25,6%	16,1%
Fonte: INEP, 2000a, p.47.					

Voltando aos dados de ingressantes para cotejá-los com os de concluintes, pode-se constatar que o número de ingressantes, nas federais, evoluiu de 76.130, em 1994, ano da eleição de Fernando Henrique, para 89.160 em 1998 (Tabela 5), enquanto o de concluintes vai de 46.187, em 1995, início do primeiro período de governo, para 52.787 em 1998 quando encerra seu primeiro mandato (Tabela 7). Pelo menos quanto às federais o aumento no número tanto de ingressantes quanto de concluintes expressa um crescimento inexpressivo diante da expansão do setor privado no mesmo período.

Em termos percentuais, tem-se uma taxa de variação do número de concluintes, nos quatro primeiros anos do governo Fernando Henrique, de somente 14,3% nas instituições públicas federais ao passo que a variação do número de concluintes nas instituições privadas, no mesmo período, é de 22,5% (Tabela 8), portanto, muito superior, ainda mais se levamos em consideração a diferença entre o número de matrículas nas instituições públicas e nas privadas.

Gráfico 4 - Taxa de variação do número de concluintes por dependência administrativa



Assim, o que se pode constatar de um indicador importante, a relação ingressantes / concluintes, destacado na argumentação do governo para demonstrar o aumento de eficiência do sistema de ensino superior, é um crescimento, em quatro anos de governo, quase inexpressivo, principalmente considerando as instituições públicas.

É a própria Maria Helena Guimarães de Castro quem assinala a importância desse indicador:

> Um dos principais indicadores de eficiência dos sistemas educacionais é a proporção de concluintes em relação ao número de ingressantes, em dado período de tempo. (...) Observando-se a evolução desse indicador nesta década, verifica-se um efetivo aumento de produtividade do sistema. A relação concluintes / ingressantes, que era de 60,8%, em 1990, aumentou para 64,9%, em 1998 (Castro, 2000, p.17).

Ora, Fernando Henrique Cardoso só esteve na presidência nos últimos quatro anos do período a que a autora se refere, 1990 a 1998; mesmo assim, podemos considerar que o crescimento não foi significativo.

Outro indicador que é destacado pela presidente do INEP para ressaltar a eficiência introduzida no sistema pelo governo de Fernando Henrique é o da variação alunos / funcionários nas instituições federais. Em valores absolutos o número de servidores passa de 98.328, em 1994, para 72.604, em 1999 (INEP, 2000a, p.54), isto é, de 4,0 alunos por servidor, em 1994, para 6,7, em 1999 (INEP, 2000a, p.24).

> Nos últimos cinco anos, ao contrário, o número de servidores nas federais diminuiu cerca de 26 mil, com uma redução de 26%. No mesmo período, como já foi visto, a matrícula voltou a crescer. Isso explica a significativa variação na relação alunos/funcionários (Castro, 2000, p.18).

Vê-se pois, que enquanto o número de ingressantes no mesmo período cresceu 26,7%, o número de servidores nas instituições de ensino federais caiu praticamente na mesma proporção, 26%, passando de 98.328 em 1994, para 72.604, em 1999 (INEP, 2000a, p.55). Enquanto isto nas instituições privadas o número de servidores cresceu em 36,6% (INEP, 2000a, p.54). Aliás, o número de servidores cai em todo o ensino

superior público no período que vai de 1994 a 1999; 18,2% nas instituições estaduais e 36,6% nas municipais (INEP, 2000a, p.55).

Portanto, os dados apontam, ao contrário do que sugere Maria Helena Castro (2000), para a hipótese de que as medidas tomadas pelo governo tornaram o sistema de educação menos produtivo, hipótese que se pode sustentar no fato de que um número maior de alunos ingressantes e de mais alunos por professor e por funcionário resultou, em proporção, menos concluintes.

A qualificação docente não evoluiu no mesmo ritmo que o número de ingressantes e de matrículas. Os dados do INEP (2000a) mostram que, em 1994, portanto um ano antes de Fernando Henrique assumir o governo, o número de títulos de mestre por dependência administrativa era de 7.766, considerado o total de instituições de ensino superior, enquanto nas instituições federais não ultrapassava 4.302. Em 1999, o número de títulos de mestre passou para 15.171 no total e 8.607, nas instituições federais. Portanto, a taxa de variação no número de títulos de mestre, entre 1994 e 1999, é de 95,4% no total e de 100,1% nas instituições federais. Um salto é verdade, porém um salto baseado no baixo patamar de onde se partiu (INEP, 2000a, pp.60-61).

O mesmo ocorre com os docentes com título de doutor. O número de títulos de doutor, em 1994, era de 2.107 doutores no total e 788, nas federais; em 1999, passa para 4.852 no total e 1.913 nas federais, uma taxa de variação de 130,3% no total e de 142,8% nas federais (INEP, 2000a, pp.62-63).

Porém, isso quer dizer que em cinco anos, somaram-se 7.405 mestres aos já existentes no total de instituições de educação superior, sendo que nas instituições federais somaram-se nesses cinco anos, 4.315 mestres, isto é, 1.481 para cada ano; da mesma forma, o número de doutores no mesmo período passou a 2.745, 549 doutores por ano, isto em cinco anos, em todo o Brasil e em todas as quase mil instituições de ensino superior já existentes em 1998, exatamente 973 instituições (INEP, 2000b, pp.13-14).

Considera-se ainda o número de matrículas novas em cursos de mestrado: em 1994 são de 16.027 no total, sendo 8.280 nas federais, evoluindo para 23.646 no total e

12.989 nas federais, no ano de 1999, uma variação de 47,5% no total e de 56,9% nas federais (INEP, 2000a, pp.56-57). Nos cursos de doutorado o número de matrículas novas cresce de 4.946 no total, sendo 2.042 nas federais, em 1994,para 7.869 no total e 3.621 nas federais, em 1999,uma variação de 59,1% no total e 77,3% nas federais (INEP, 2000a, pp.58-59).

A análise dos dados do INEP leva a demonstrar que o crescimento verificado na qualificação docente expressa somente a variação em uma base de comparação muito baixa, resultado de um sistema de ensino baseado no catedrático, categoria do topo da carreira docente nas instituições brasileiras. Esse sistema foi abolido com a reforma universitária decretada e implementada pelo governo militar em 1968, que buscou uma configuração igual para as universidades de todo o Brasil e na qual a cátedra foi substituída pelo sistema colegiado de departamentos, passando a qualificação docente a ser exigência da carreira, uma das razões porque, para se adequar à nova legislação, docentes tenham corrido para cursos de mestrado e doutorado, agora pré-requisitos para a carreira docente.

Não é esta, entretanto a opinião de Maria Helena Castro:

> Hoje, praticamente a metade dos professores que atuam nas instituições de ensino superior (49,3%) tem pelo menos o título de mestre, sendo que cerca de 20% do total têm doutorado. A proporção de professores titulados é bem mais elevada no setor público (federais e estaduais). Nas federais, 66,7% dos professores têm pelo menos mestrado e 31,4% possuem o título de doutor. Nas estaduais, o percentual de titulados é de 57,7% pelo menos com mestrado e 35,4% com doutorado. No setor privado, o número de professores titulados já é bastante expressivo: 38,9% têm pelo menos título de mestre e 10,3% possuem o título de doutor (Castro, 2000, p.18).

Outro indicador é a evolução do número de instituições no setor público e privado.

Trabalhando com os dados do documento "Evolução do Ensino Superior – Graduação 1980-1998" (INEP, 2000b), pode-se perceber que, considerando somente as instituições universitárias, o número de universidades federais que eram 39, em 1994, manteve-se o mesmo até 1998, enquanto as estaduais pulam de 25 para 30 e as

municipais de 4 para 8. Já as universidades privadas que eram 59, em 1994, avançam para 76, em 1998 (INEP, 2000b, p.13). Porém, se somarmos as faculdades integradas, os centros universitários e os estabelecimentos isolados verifica-se que o avanço do setor privado é bem maior (Tabela 9).

Tabela 9 - Evolução do número de instituições por natureza e dependência administrativa – Brasil – 1980-1998

Ano	Total Geral	Universidades					Fac. Integradas e Centros Universitários				Estabelecimentos isolados				
		Total	Federal	Estadual	Munic.	Privada	Total	Estadual	Munic.	Privada.	Total	Federal	Estadual	Munic.	Privada
1980	882	65	34	9	2	20	20	1	–	19	797	22	43	89	643
1981	876	65	34	9	2	20	49	1	1	47	762	18	68	126	550
1982	873	67	35	10	2	20	51	–	2	49	755	18	70	122	545
1983	861	67	35	10	2	20	57	–	1	56	737	18	69	111	539
1984	847	67	35	10	2	20	59	–	1	58	721	18	64	108	531
1985	859	68	35	11	2	20	59	–	1	58	732	18	6	102	548
1986	855	76	35	11	3	27	65	–	2	63	714	18	79	115	502
1987	853	82	35	14	4	29	66	–	–	66	705	19	69	99	518
1988	871	83	35	15	2	31	67	–	1	66	721	19	72	89	541
1989	902	93	35	16	3	39	64	–	–	64	745	19	68	79	579
1990	918	95	36	16	3	40	74	–	–	74	749	19	67	81	582
1991	893	99	37	19	3	40	85	–	3	82	709	19	63	78	549
1992	893	106	37	19	4	46	84	–	3	81	703	20	63	81	539
1993	873	114	37	20	4	53	88	–	3	85	671	20	57	80	514
1994	851	127	39	25	4	59	87	–	3	84	637	18	48	81	490
1995	894	135	39	27	6	63	111	5	5	101	648	18	44	66	520
1996	922	136	39	27	6	64	143	4	7	132	643	18	43	67	515
1997	900	150	39	30	8	73	91	–	1	90	659	17	44	72	526
1998	973	153	39	30	8	76	93	–	–	93	727	18	44	70	595

Fonte: INEP, 2000b, p.13.

Gráfico 5 - Evolução do número de Universidades por dependência administrativa

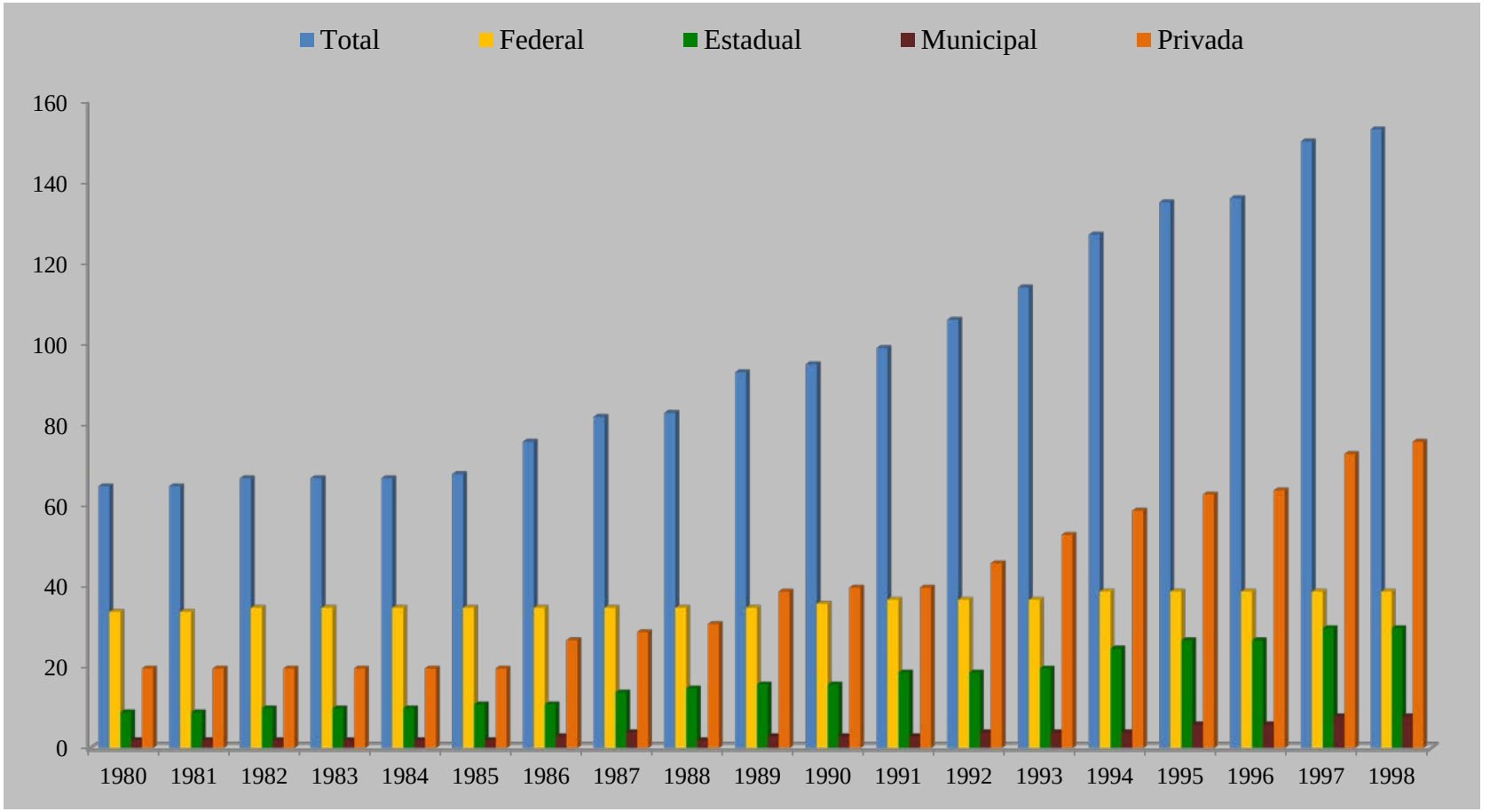


Gráfico 6 - Evolução do número de Faculdades Integradas e Centros Universitários por dependência administrativa

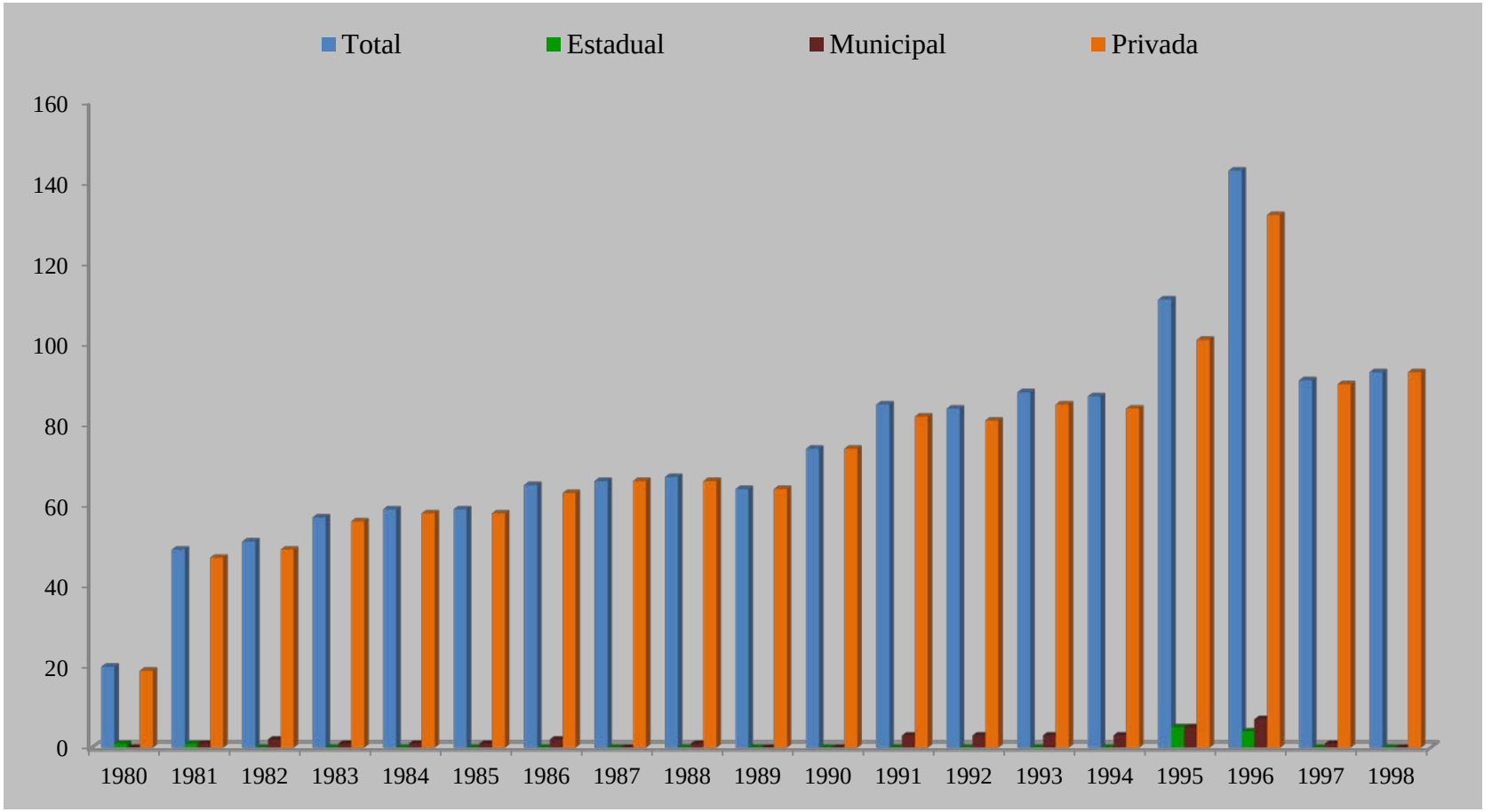
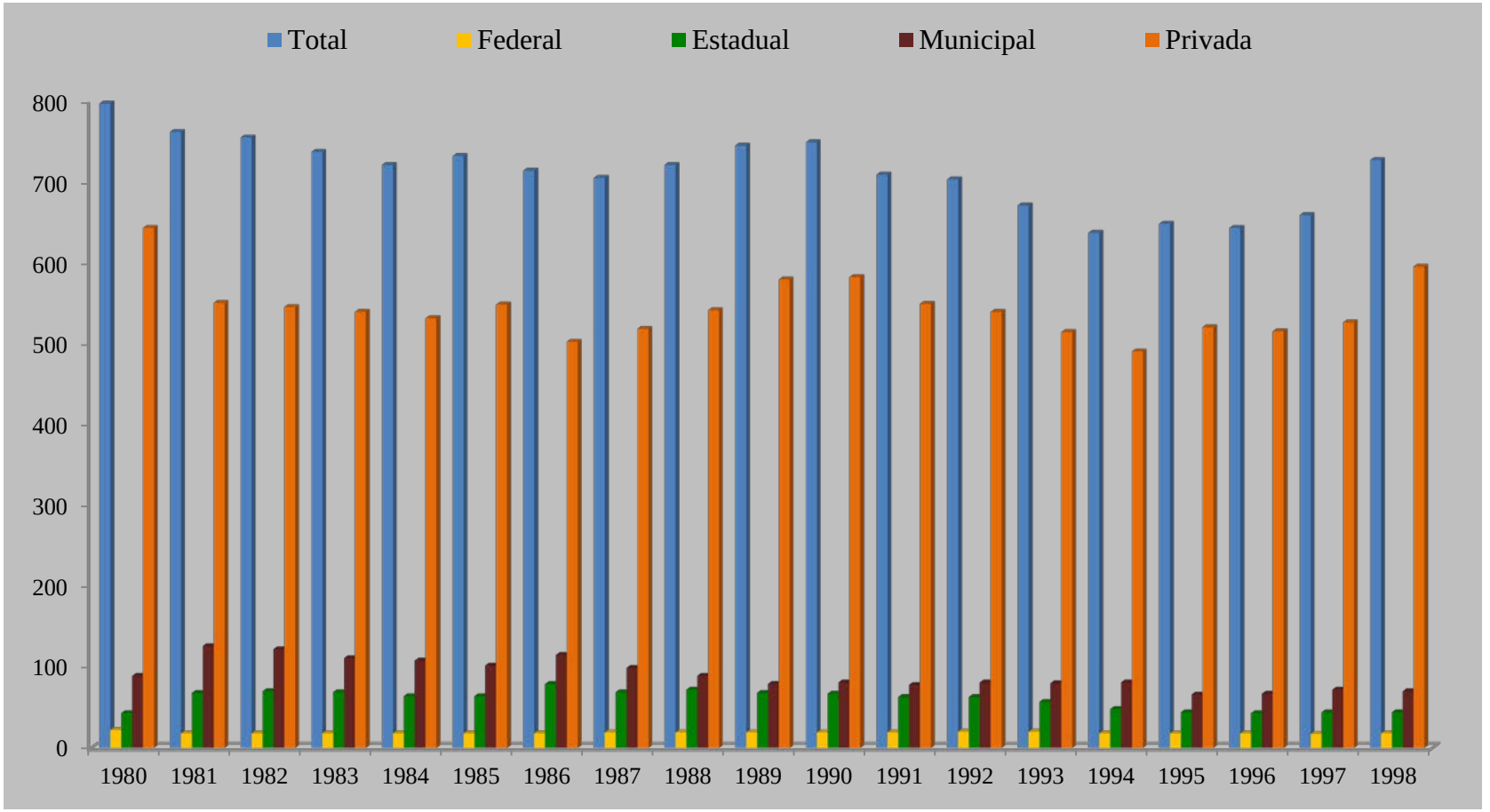


Gráfico 7 - Evolução do número de Estabelecimentos isolados por dependência administrativa



O conjunto das instituições públicas federais que era de 57, em 1994, continuou o mesmo, em 1998. Entretanto, é relevante notar que, em 1980, elas já somavam 56. E ainda, o conjunto de instituições estaduais passa de 73, em 1994, para 74 em 1998, enquanto as municipais caem de 88, em 1994, para 78, em 1998. Enquanto isso as instituições privadas passam de 633, em 1994, para 764, em 1998, tendo sido criadas, no período, mais de 100 instituições (INEP, 2000b, p.14). A conclusão a que se pode chegar é a de que o setor privado foi o único a ter um crescimento significativo.

O crescimento do setor privado também fica evidente ao comparar o número de inscritos nos vestibulares das instituições públicas e privadas. Do total de 2.237.000 inscritos em 1994, um ano antes de Fernando Henrique Cardoso assumir o governo, 944.654 inscreveram-se em instituições privadas. Já em 1999, dos 3.354.790 inscritos em vestibulares, 1.548.543 estavam inscritos em instituições privadas (Tabela 10).

Tabela 10 - Número de inscritos em vestibular por dependência administrativa

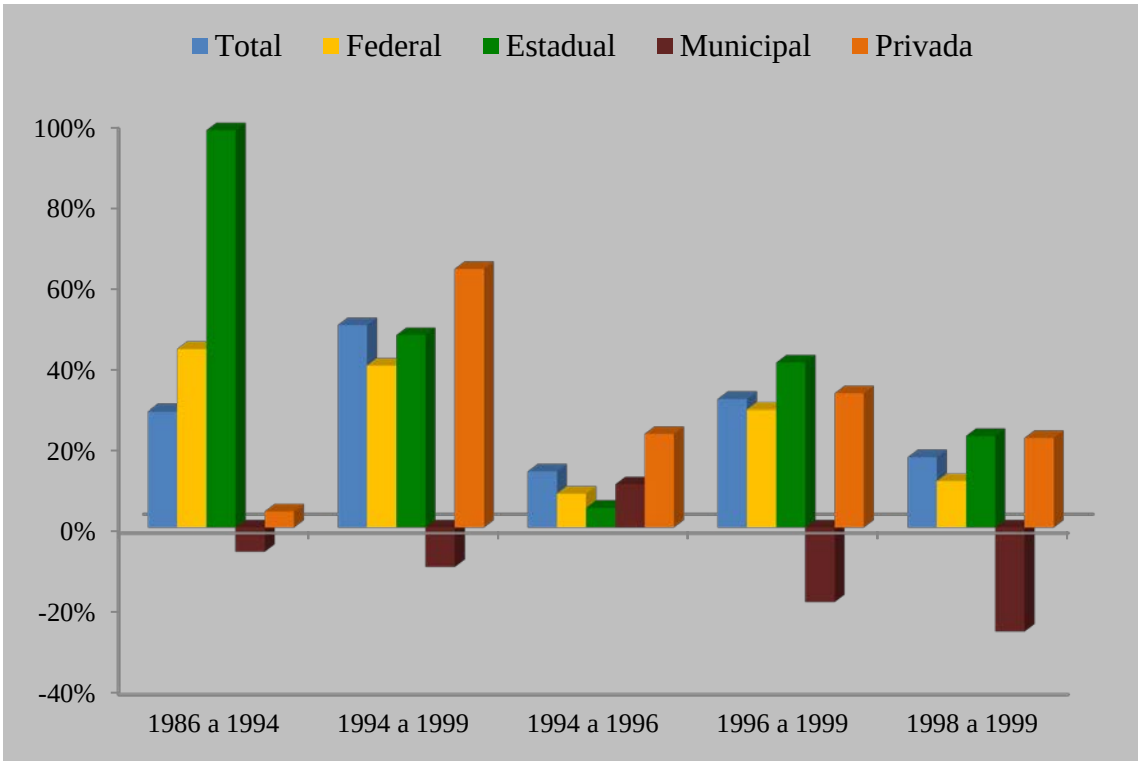
Ensino Superior – Graduação (Brasil)					
Número de inscritos em vestibular					
Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1986	1.737.794	473.940	264.210	91.072	908.572
1994	2.237.023	682.977	523.750	85.642	944.654
1996	2.548.077	740.520	549.318	94.805	1.163.434
1998	2.858.016	857.281	629.801	104.201	1.266.733
1999	3.354.790	956.259	772.716	77.272	1.548.543
Fonte: INEP, 2000a, p.42.					

Como se pode ver, o número de inscritos nos vestibulares para instituições privadas que se manteve quase estável por nove anos, de 1986 a 1994, saltou de 944.654 inscritos para 1.548.543, entre 1994 e 1999, um crescimento de 63,9% (Tabela 11). Enquanto isso, para o mesmo período, o crescimento no setor público, isto é, nas instituições federais, estaduais e municipais, é de 40,0%, 47,5% e de -9,8%, respectivamente (Tabela 11).

Tabela 11 - Taxa de variação do número de inscritos em vestibular por dependência administrativa

Ensino Superior – Graduação (Brasil)					
Taxa de variação do número de inscritos em vestibular					
Período	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1986 a 1994	28,7%	44,1%	98,2%	-6,0%	4,0%
1994 a 1999	50,0%	40,0%	47,5%	-9,8%	63,9%
1994 a 1996	13,9%	8,4%	4,9%	10,7%	23,2%
1996 a 1999	31,7%	29,1%	40,7%	-18,5%	33,1%
1998 a 1999	17,4%	11,5%	22,7%	-25,8%	22,2%
Fonte: INEP, 2000a, p.42.					

Gráfico 8 - Taxa de variação do número de inscritos em vestibular por dependência administrativa



Apesar de o ensino público ter a vantagem de ser gratuito, o número de inscritos nos exames vestibulares cresce mais rapidamente nas instituições privadas do que nas públicas, donde se pode levantar a hipótese de que o número de inscritos também se

mantém em função da gratuidade do ensino, sem que isso se reflita em um crescimento correspondente de ingressantes.

Variação maior se dá no número de ingressantes. Voltando aos dados das Tabelas 5 e 6 verifica-se que o número de ingressos no ensino superior, vai de 463.240 no total de instituições em 1994, para 750.168 em 1999. Nas instituições públicas passa de 76.130 nas federais, em 1994, para 98.916 em 1999; de 54.953 para 82.226 nas estaduais e de 28.703 para 29.364 nas municipais, enquanto o número de ingressantes nas instituições privadas vai de 303.545 em 1994 para 539.662 em 1999.

Pode-se ver melhor esse crescimento tomando-se a taxa de variação do número de ingressantes por dependência administrativa. Enquanto, entre 1994 e 1999, as instituições privadas crescem 77,8%, as federais crescem somente 29,9%, 49,6% as estaduais e as municipais têm o pífio crescimento de 2,3% (Tabela 6).

Paulo Renato Souza, então ministro da educação, no documento "Brasil. Resultados e tendências da educação superior" (Souza, 2000), expõe sua avaliação do ensino superior nas instituições federais no texto "Universidades Federais: ensino de qualidade para mais alunos". Para ele os resultados revelam "dados extremamente positivos sobre o desempenho das Universidades Federais nos últimos cinco anos", e arrola, entre três ou quatro dados, um ponto que comprova, o bom desempenho das universidades públicas conseguido em sua gestão no ministério: a "expansão do ensino noturno" (Souza, 2000, p.9).

O ministro destaca a importância do ensino noturno na "nova dinâmica de desenvolvimento do sistema", afirmando que as "universidades públicas ainda oferecem poucas oportunidades para o ensino noturno, numa discriminação contra os alunos mais carentes e que precisam trabalhar durante o dia" (Souza, 2000, p.9).

Como se verificou somente um pequeno aumento do número de docentes pode-se inferir que é o mesmo professor que além de ter um número maior de alunos agora é submetido a uma dupla jornada de trabalho, já que, em geral, são os mesmos professores que ministram aula tanto durante o dia quanto no período noturno, sem que tenha havido qualquer ajustamento, quer seja no currículo ou na metodologia de ensino,

para adaptá-lo às condições nas quais se dá o ensino noturno. Em verdade, o professor passou a trabalhar mais para atender mais alunos e agora a esses alunos do curso noturno que trabalharam durante todo o dia.

A evolução do número de docentes nas instituições federais no período confirma o que vimos dizendo: 7,2% entre 1994 e 1999, ao passo que a taxa de variação de matrículas foi de 21,8% e a evolução das matrículas no curso noturno foi de 39,4% nas universidades federais (INEP, 2000a, pp.33, 35, 49). São dados que confirmam ser os mesmos professores dos cursos diurnos a atender os cursos noturnos. Isso, no mínimo, compromete a afirmação de que se avançou na qualidade do ensino.

No texto mencionado, o ministro arrola cinco elementos que explicam a nova dinâmica introduzida no sistema de ensino superiora partir de 1995.

O primeiro elemento a ser destacado é a mudança na forma de eleger "Novos dirigentes" para as universidades federais.

O então ministro relaciona a mudança dos critérios de eleição dos dirigentes das instituições federais – estabelecidos com o fim do regime militar – (eleições paritárias, o mesmo peso para o voto de professores, alunos e funcionários), pela nova legislação vigente desde fins de 1995, com o fato de reitores e dirigentes eleitos passarem a ser "mais comprometidos com valores acadêmicos e zelosos do uso eficiente dos recursos públicos" o que tornou mais eficiente e transparente a gestão dessas instituições.

E explica:

> No final de 1995, foi aprovada a lei que regulamentou o processo de escolha de dirigentes das instituições federais e que outorgou peso maior ao corpo docente nos processos de elaboração das listas de candidatos, que voltaram a ser tríplices, rompendo com as práticas "paritárias" vigentes a partir dos anos 80 (...) Temos hoje reitores e dirigentes mais comprometidos com valores acadêmicos e zelosos do uso eficiente dos recursos públicos (Souza, 2000, p.10).

Ao esclarecer o segundo elemento, "transparência e eficiência", que explica a evolução registrada no último censo, afirma que foi possível criar um processo de administração e gerência financeira não só mais transparente como mais eficiente, o que

implica dizer que antes, com dirigentes eleitos pelos critérios anteriores, processos de administração e gerenciamento mais transparentes e eficientes, não eram possíveis:

> Em consequência, [dos Novos dirigentes] foi possível estabelecer, a partir de 1996, um processo mais transparente de alocação de recursos entre as instituições federais, vinculando-o crescentemente a indicadores de desempenho na gestão dos recursos e de produtividade nas atividades-fim da instituição. É importante registrar o empenho próprio de cada instituição e de seus dirigentes na busca de indicadores de desempenho cada vez melhores (Souza, 2000, p.10).

Refere também aos métodos de avaliação na busca de transparência e eficiência, medidos por indicadores de desempenho vinculados aos resultados da gestão de recursos e da produtividade, nas atividades consideradas fins para a instituição ou para os gestores do ensino superior, afirma:

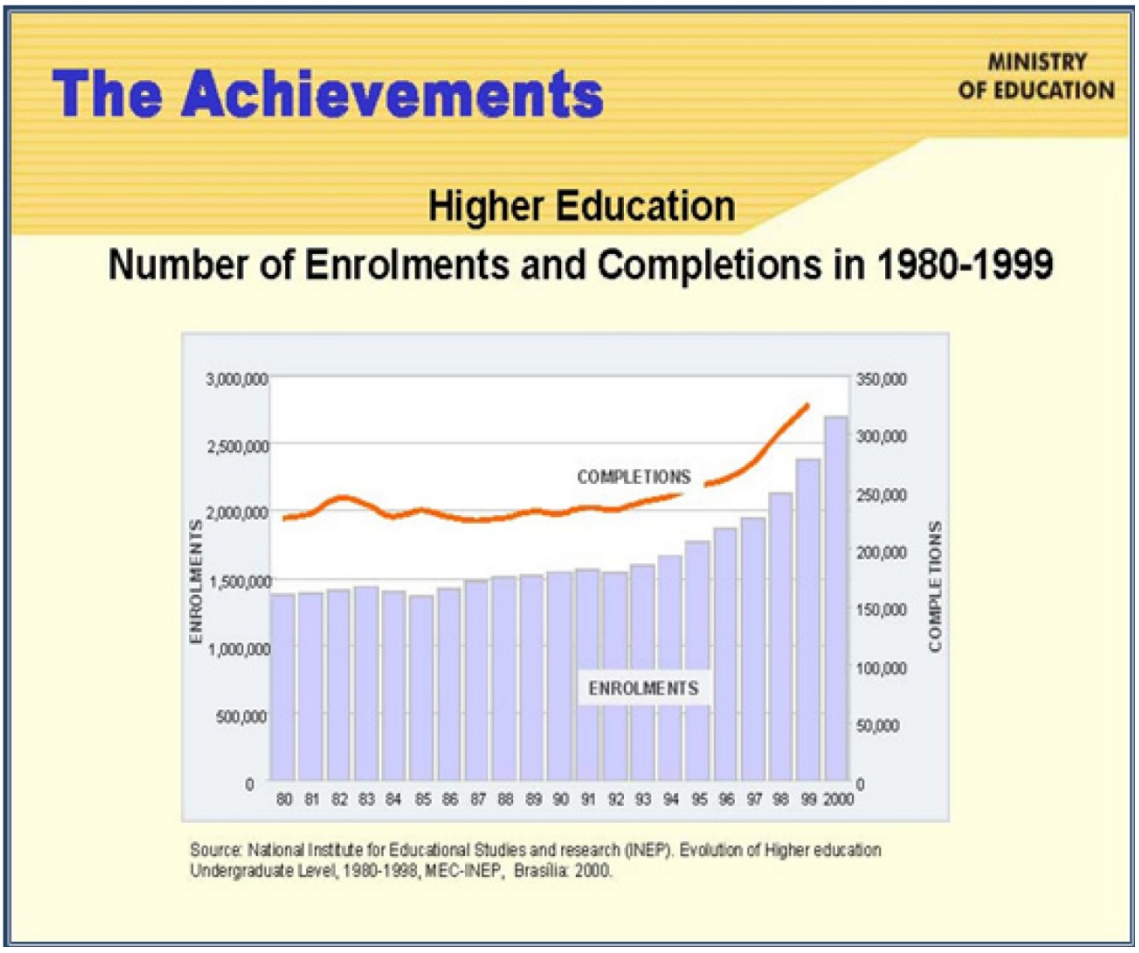
> Avaliação da graduação (...) as visitas sistemáticas de comissões de professores especialistas para verificar as condições de funcionamento de cada curso superior, criou no sistema universitário em geral – incluindo o segmento público – um clima estimulante de busca da eficiência e do desempenho em resposta às demandas da sociedade (...). Gratificação de Estímulo à Docência. Em julho de 1998 foi aprovada uma importante melhoria salarial para os professores – de até 50% sobre o salário –, vinculada à dedicação ao ensino em sala de aula e ao desempenho acadêmico (Souza, 2000, p.10).

Paulo Renato Souza, em 7 de novembro de 2002, faz uma palestra para o Banco Mundial, intitulada “Eight years of system-wide education reform in Brazil” em que menciona os fatos a que nos referimos e que configuram a inflexão no *sentido* da educação brasileira, o que levou Nankani, à época vice-presidente do Banco Mundial, a declarar que era um milagre o que o ministro havia feito na educação brasileira.

O ex-ministro trata, nessa palestra, da educação em todos os seus níveis, mas só reproduziremos alguns dados referentes ao ensino superior, dados que, em sua opinião, mostram as mudanças por que passava a educação:

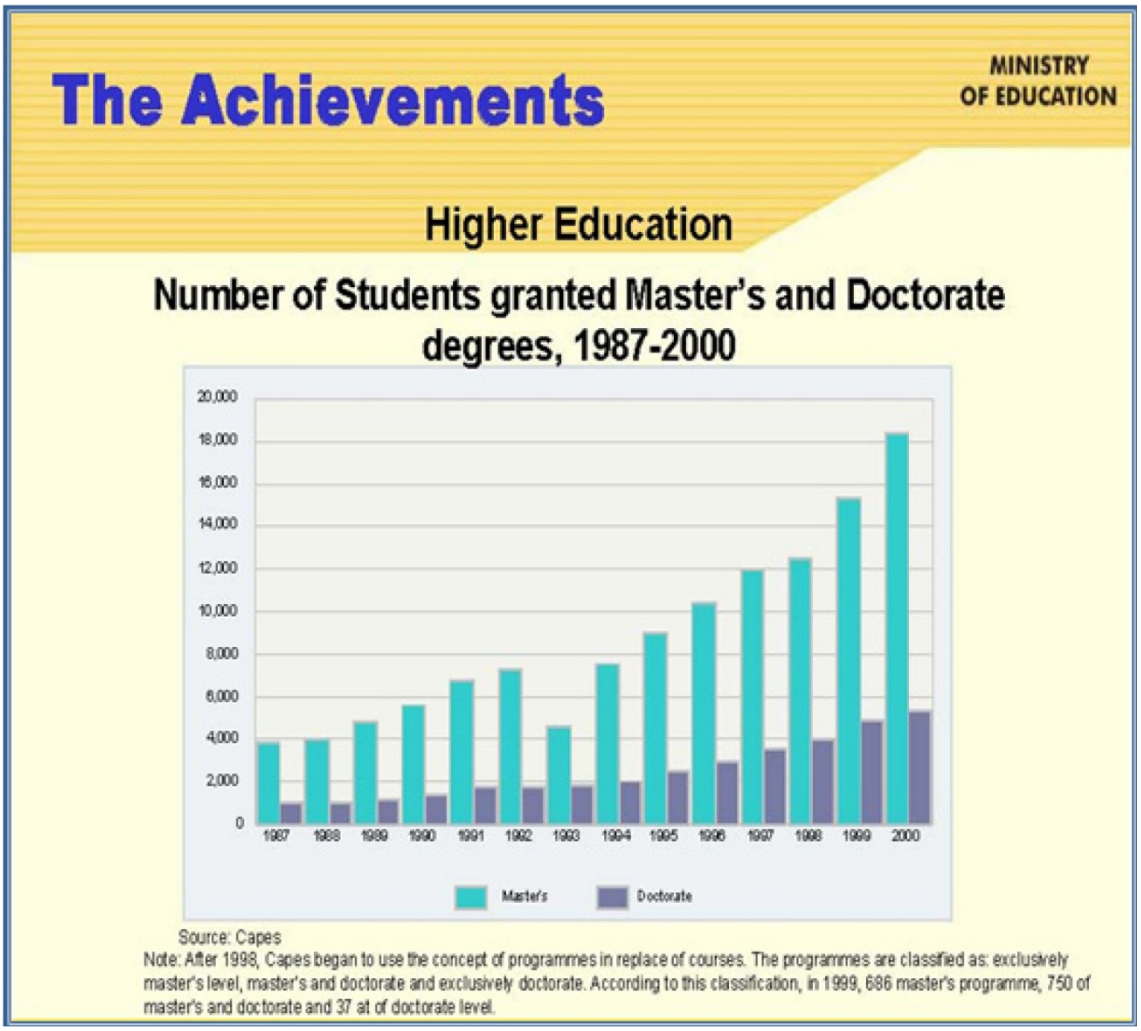
Vejamos os dados que o ministro apresenta ao Banco Mundial (Souza, 2002).

Figura 1 - Number of enrolments and completions in 1980-1999



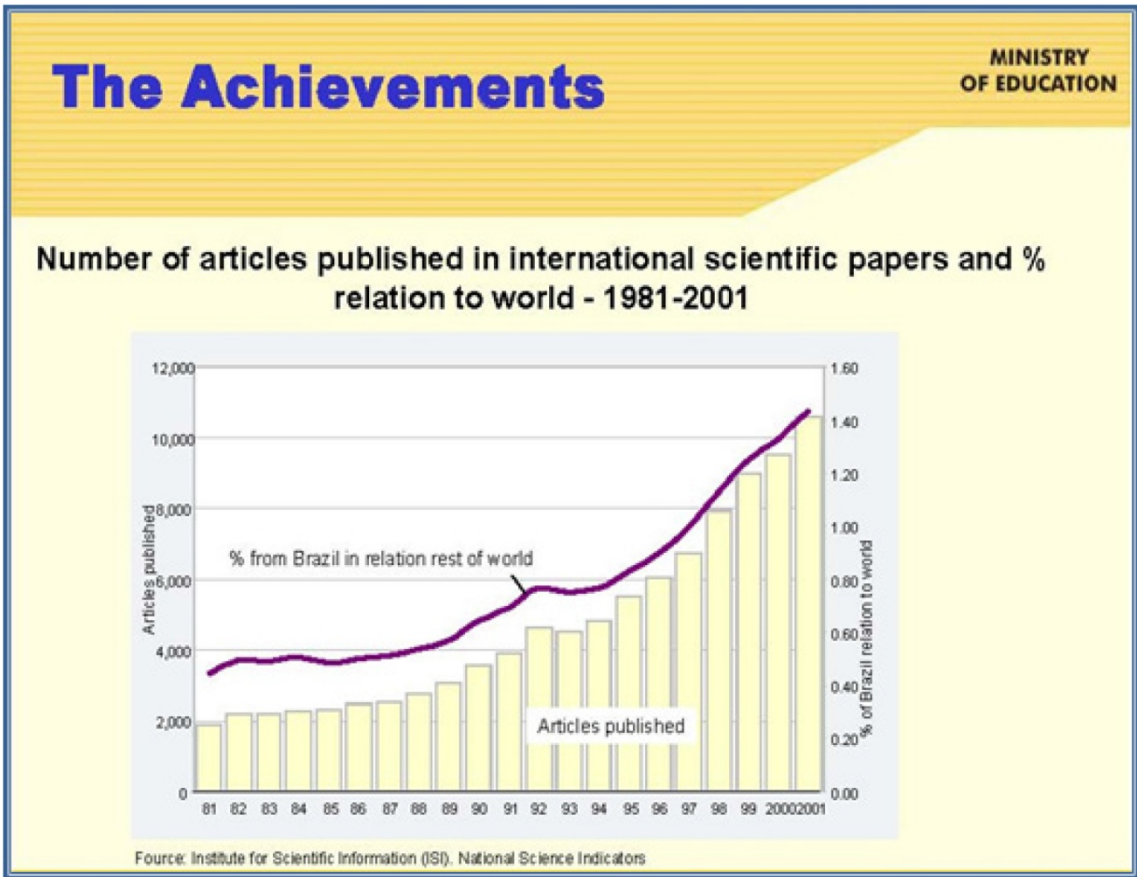
Fonte: Eight Years of System-wide Education Reform in Brazil. Slide presentation by Minister Renato Souza. Disponível em:
http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/299/606/ed_reform_brazil_slides.pdf;
http://info.worldbank.org/etools/bSPAN/PresentationView.asp?PID=606&EID=299

Figura 2 - Numbers of students granted Master's and Doctorate degrees, 1987-2000



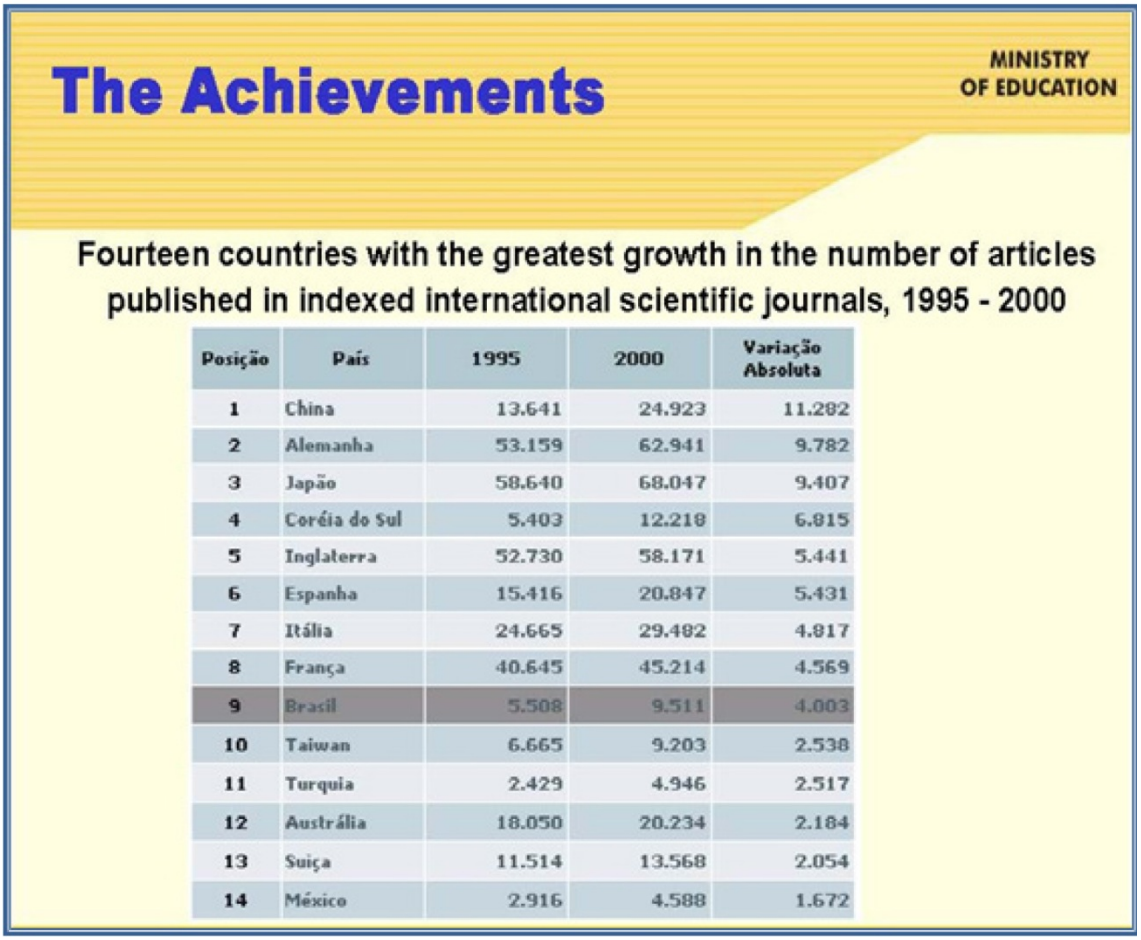
Fonte: Eight Years of System-wide Education Reform in Brazil. Slide presentation by Minister Renato Souza. http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/299/606/ed_reform_brazil_slides.pdf; http://info.worldbank.org/etools/bSPAN/PresentationView.asp?PID=606&EID=299

Figura 3 - Number of articles published in international scientific papers and % relation to world, 1981-2001



Fonte: Eight Years of System-wide Education Reform in Brazil. Slide presentation by Minister Renato Souza. http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/299/606/ed_reform_brazil_slides.pdf; http://info.worldbank.org/etools/bSPAN/PresentationView.asp?PID=606&EID=299

Figura 4 - Fourteen countries with the greasted growth in the number of articles published in indexed international scientific journals, 1995-2000



The Achievements

MINISTRY OF EDUCATION

Fourteen countries with the greatest growth in the number of articles published in indexed international scientific journals, 1995 - 2000

Posição	País	1995	2000	Variação Absoluta
1	China	13.641	24.923	11.282
2	Alemanha	53.159	62.941	9.782
3	Japão	58.640	68.047	9.407
4	Coréia do Sul	5.403	12.218	6.815
5	Inglaterra	52.730	58.171	5.441
6	Espanha	15.416	20.847	5.431
7	Itália	24.665	29.482	4.817
8	França	40.645	45.214	4.569
9	Brasil	5.508	9.511	4.003
10	Taiwan	6.665	9.203	2.538
11	Turquia	2.429	4.946	2.517
12	Austrália	18.050	20.234	2.184
13	Suiça	11.514	13.568	2.054
14	México	2.916	4.588	1.672

Fonte: Eight Years of System-wide Education Reform in Brazil. Slide presentation by Minister Renato Souza.http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/299/606/ed_reform_brazil_slides.pdf; http://info.worldbank.org/etools/bSPAN/PresentationView.asp?PID=606&EID=299

É verdade que, como mostra o ex-ministro, houve um aumento no número de alunos no ensino superior de graduação, da mesma forma como cresceu o número de alunos na pós-graduação, mestrado e doutorado, e o número de trabalhos científicos publicados em revistas científicas internacionais, tanto em números absolutos como na relação entre artigos publicados por brasileiros e o número total de trabalhos científicos publicados no mundo. Como podemos constatar, em cinco anos o número de trabalhos produzidos no Brasil quase duplicou.

O problema que resta é o de explicitar de que qualidade se está a tratar no ensino de graduação e pós-graduação se, por um lado, verificou-se crescimento acelerado do número de ingressantes – nos cinco anos a partir de 1994 o número de ingressantes cresceu 2,5 vezes o crescimento verificado nos quatorze anos anteriores, de 1981 a 1994 (INEP, 2000a, p.16) – e, por outro, certificou-se um pequeno aumento no número de docentes, a queda do número de funcionários nas instituições públicas e o número de concluintes não acompanha o crescimento de ingressantes?

Outro elemento à análise da inflexão que representou o novo modelo de políticas para a educação superior é o de que ingressamos no atual processo de "modernização" desse nível de ensino logo após o fim do regime autoritário, portanto, numa conjuntura em que as condições culturais e políticas do período, com a "redemocratização", estavam fortemente marcadas por uma ideologia pesadamente influenciada pelo pensamento nacionalista e de "esquerda", cultura que não era propícia à recepção positiva de propostas oriundas de organismos internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial.

Por outro lado, já nos fins da década de 1980, com as políticas de ajuste econômico diante da crise econômica mundial, aplicadas, no caso brasileiro, por proposta do Fundo Monetário Internacional (FMI) em articulação com o Banco Mundial[9], a reformulação da organização da educação superior, da forma como se deu concretamente, expressa a presença e a correlação de forças entre novos atores em diversos níveis e instâncias no âmbito da sociedade, no campo da economia, da política

[9] Para ajudar a compreender as relações que se foram estabelecendo entre organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, e o que eles chamam de "países em desenvolvimento", incluído nestes o Brasil, é esclarecedor ler o documento "Está Morto o Consenso de Washington?" de Degol Hailu, investigador do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo que tem parceria com o Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD e o Governo do Brasil: "Em meados dos anos 1980, o FMI e o Banco Mundial tinham-se tornado arquitetos das políticas públicas em países de baixa renda. (...) As práticas passadas de empréstimo do FMI, no entanto, não dão uma boa leitura. O Fundo enfiou o Consenso de Washington goela abaixo dos países de baixa e média renda, muitas vezes com pesadas condicionalidades. De acordo com Williamson (2000, p.251), 'Eu inventei o termo 'Consenso de Washington' para se referir ao menor denominador comum de assessoria política que estava sendo dirigido pelas instituições baseadas em Washington para os países da América Latina'. A assessoria incluiu a disciplina fiscal, reduzir as alíquotas de impostos; a liberalização das taxas de juro, taxas de câmbio competitivas, liberalização comercial, liberalização dos fluxos de capitais, privatização e desregulamentação dos preços e mercados. (...) O FMI afirmou que as suas condicionalidades foram projetadas para evitar risco moral e seleção adversa; proporcionar credibilidade às reformas, e para demonstrar compromisso com a mudança política".

e da educação e o progressivo predomínio de uma nova cultura, o que se reflete no processo de reformulação do ordenamento jurídico-educacional, parte do processo de rearranjo do projeto político-econômico para o país, para um ajuste entre as dinâmicas dos interesses nacionais e globais.

1.2. Segunda constatação: há prevalência de interesses externos?

A segunda constatação é a de que há setores nacionais interessados em aplicar políticas iguais ou semelhantes às preconizadas pelo Banco Mundial e de que, portanto, essas políticas não são meramente impostas ou resultantes da prevalência de interesses externos, políticas impostas de fora para dentro, como sugere parte das pesquisas sobre a participação do Banco Mundial na elaboração da reformulação da política para a educação superior no Brasil nos anos 1990.

Vários desses estudos não levam em devida conta nem que essas políticas já estavam sendo discutidas e reelaboradas no Brasil em resposta a uma problemática igual ou semelhante à experimentada por outros países e tampouco as razões e as formas porque foram recebidas, que atores, individuais e coletivos, se colocaram no processo e porque razões se colocaram, as disputas entre os diversos grupos nacionais e suas posições, fatores que modelaram essas razões e formas.

Pode-se constatar a prevalência dos interesses externos, analisando a posição de autores que estudam este período, como é o caso de Altmann (2002), Gentili (1995), Minto (2006), Neves (2000), Sguissardi (2000a, 2000b), Shiroma, Moraes e Evangelista (2002) entre outros. Mas, é principalmente nos trabalhos publicados no livro "Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais", organizado por Sérgio Haddad (2008), que se pode identificar o enfoque que vê, quase que exclusivamente, a adoção das políticas do Banco Mundial como resultado da imposição de interesses externos.

Já na "Apresentação" do livro[10], ao resenhar o primeiro ensaio do livro, os autores assinalam que a capacidade do Banco Mundial de influir sobre as políticas internas no Brasil se deve menos aos recursos financeiros liberados para projetos e mais à "imposição de temáticas prioritárias e de uma abordagem economicista das políticas internacionais" (Tommasi *et al*., 2003, p.5).

Haddad (2008, p.7) – e, mais tarde, da mesma forma Hailu (2009) – afirma que os organismos internacionais operam de "forma articulada", construindo um sistema de "condicionalidades" nos acordos que patrocinam:

> Esta é a lógica que predomina: condicionalidades cruzadas entre as diversas agências multilaterais de maneira que as ações de todas estejam comprometidas com a mesma lógica de governança econômica global, que, em geral, são coordenadas e dominadas pelos interesses dos países mais fortes (Haddad, 2008, p.9).

Haddad (2008, p.10) acrescenta que os "países do Sul foram pressionados, por meio dos acordos de empréstimos, para reformas orientadas pelas IFMs". Dessa forma, a aplicação de políticas defendidas por organismos internacionais, conforme "condicionalidades cruzadas" que se encontram nos textos de acordos, são somente resultado de "imposições", pressões, "mecanismos de influência" coordenados e controlados pelo que denomina de "países mais fortes" (pp.8, 11).

Contudo, Haddad (2008), e os autores que com ele colaboraram, não podem deixar de ver a complexidade das relações entre países como o Brasil e os organismos internacionais, a complexidade dos processos de transferência de políticas, razão pela qual terminem por cair em um paradoxo ao afirmarem que, apesar do pequeno volume dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial, estes "eram recebidos de muito bom grado, mesmo com as condicionalidades impostas", para, em seguida encontrar uma razão para explicar o "bom grado": "uma vez que os orçamentos públicos estavam quase todos voltados ao pagamento de pessoal" (p.11).

[10] Por não estar assinada, atribui-se a apresentação do livro, "O Banco Mundial e as políticas educacionais" (2003), aos seus organizadores: L. Tommasi; M. J. Warde e S. Haddad.

As análises realizadas nos textos publicados sob a organização de Sérgio Haddad reforçam a necessidade de olhar, como diz Steiner-Khamsi (2003, p.131), "debaixo da superfície da transferência educativa", voltar a vista às "outras histórias" que nos falam da indigenização dos modelos importados e do "bom grado", de que nos fala Haddad.

Minto (2006, p.140) também enfatiza os fatores externos, por mais que fale nos "interesses das classes conservadoras", afirmando que a reforma do ensino superior no Brasil, ao contrário do momento anterior quando representava interesses internos, atende a necessidades externas, a "adequação do Estado brasileiro à nova base material de acumulação do capitalismo mundial" (p.138).

Essa análise permite questionar: se o Brasil faz parte desse "capitalismo mundial", não teria se adequado a sua antiga "base material de acumulação"? Não seria, portanto, uma necessidade interna das "classes conservadoras" de adequar o Estado brasileiro às mudanças da "base material de acumulação do capitalismo mundial"?

Helena Altmann (2002), em seu trabalho "Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro", não só constata a necessidade de conhecer as políticas preconizadas pelo Banco Mundial para que se possa estudar a educação no Brasil como reforça a noção da imposição externa ao se referir à "forte ascendência" do Banco sobre as políticas de educação no Brasil. "Dada a forte ascendência dessa instituição no Brasil, o conhecimento de suas propostas e influências no setor educativo são de fundamental importância" (p.79).

Da mesma forma, Lúcia Neves (2000) vê o Banco Mundial na origem das políticas de mudança no ensino superior, indicando a conexão dos organismos internacionais na articulação da implantação de políticas de globalização: "Sob a inspiração das instituições multilaterais (FMI e Banco Mundial), iam sendo implementadas políticas de cunho neoliberal, com vistas a integrar de forma associada e dependente a região ao modelo de globalização produtiva e de capitais" (p.11). E conclui que as políticas do Banco Mundial e FMI são aceitas "sem reservas" no governo de Fernando Henrique Cardoso (p.42).

Prosseguindo nesse viés de análise, Sguissardi (2000a) afirma que é possível verificar "a profunda influência" dos diagnósticos e orientações do Banco Mundial sobre a educação superior no Brasil desde a legislação, passando pelas mudanças na natureza das instituições e pelo financiamento, ressaltando que "é inevitável sua associação às diretrizes e recomendações do BM" (p.10).

Luiz F. Dourado (2002) também enfatiza que na "agenda das políticas educacionais para a educação superior é particularmente notável a condição do país como parceiro e fiel depositário das prescrições internacionais, particularmente do Banco Mundial" (p.8).

Entretanto, apesar dos enfoques que apresentam as políticas educacionais como resultado, principalmente, de pressões externas, os mesmos autores dão indicações de que há interesses de atores internos no rearranjo do ensino superior o que nos ajuda a perceber o entrelaçamento de interesses que mencionamos, este é o caso de Dourado no trecho que citamos acima. Como seríamos "parceiro e fiel depositário das prescrições internacionais" sem que para isto contribuíssem interesses de atores internos?

Cunha (1988) mostra claramente a presença de interesses de atores internos na aplicação de políticas para a educação propugnadas por organismos internacionais ao afirmar, referindo-se ao período do regime militar, que desde a década de 1960 setores sociais internos buscavam modelos externos para conformar as políticas educacionais praticadas no Brasil: "a concepção de universidade calcada nos modelos norte-americanos não foi imposta pela USAID, com a conivência da burocracia da ditadura, mas, antes de tudo, foi buscada, desde fins da década de 40 por administradores educacionais, professores e estudantes" (p.22).

Mesmo defendendo a prevalência de interesses externos, Minto (2006) dá indicações do entrelaçamento desses interesses com interesses de atores internos ao referir-se aos empreendimentos comerciais do ex-ministro Paulo Renato de Souza que, ao deixar o Ministério da Educação depois de ocupá-lo por oito anos (1995-2002), montou uma empresa de consultoria, "Paulo Renato Souza Consultores", que tem entre seus clientes o BID e o Banco Mundial, tendo declarado ao jornal "Gazeta Mercantil"

de que os primeiros clientes de sua empresa "foram três fundos de investimentos privados cujo interesse é o de entrar no 'mercado educacional brasileiro'" (pp.141-142).

O "Jornal da Ciência", órgão da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, reproduz a matéria da "Gazeta Mercantil" citada por Minto, informando sobre os "parceiros" do ex-ministro, "o Pátria Banco de Negócios, o JP Morgan Partners e o Advent International Global Private Equity", além dos "bancos multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)", e a forma de atuação objetivada por Souza, que "pretende utilizar sua experiência e contatos para assessorar projetos na 'indústria do conhecimento'".[11]

Da mesma forma que Minto, Kruppa (2005) comenta não só a atuação articulada, mas a "parceria" estabelecida entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional para influenciar, sugerir, impor políticas aos países do "terceiro mundo".

> No plano internacional, para além de sua parceria com o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco assume o papel de Coordenador das Agências Multilaterais. No discurso das parcerias, o Banco ordena com os outros as formas de financiamento para os países em desenvolvimento. (...) As ramificações do pensamento do Banco se constroem de forma abrangente, envolvendo e sendo envolvidas pela participação de inúmeros agentes dos países com os quais o Banco Mundial se relaciona. Não só em termos de pessoas físicas, mas na área da Educação, os acordos envolvem instituições acadêmicas e de pesquisa. (...) As reformas brasileiras, nos anos 90, aperfeiçoaram e com certeza têm surpreendido a própria equipe do BM. Os brasileiros que dela participaram são mais BM, que o próprio Banco (p.14).

E, apontando para as estreitas relações mantidas entre Paulo Renato Souza e o Banco Mundial, indaga Kruppa (2005): "Pergunta-se se não seria este motivo pelo qual,

[11] O Jornal "A Gazeta Mercantil", em matéria assinada por Tânia Nogueira Álvares diz que "Cumprida a quarentena imposta aos ocupantes de cargos no governo, o ex-ministro da Educação Paulo Renato Souza volta a trabalhar na área em que atua há mais de três décadas, a maior parte na definição de políticas para o ensino público. Através da Paulo Renato Souza Consultores, em que divide a sociedade com o filho Renato Souza Neto, ele pretende utilizar sua experiência e contatos para assessorar projetos na "indústria do conhecimento". Seu universo de interesse abrange iniciativas além do setor público, na assessoria de projetos a outros governos, estados, municípios e bancos multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), onde já ocupou o cargo de vice-presidente. Ele já tem como parceiros para investidas no setor privado três fundos de investimento – o Pátria Banco de Negócios, o JP Morgan Partners e o Advent International Global Private Equity. 'Foram os primeiros clientes que me procuraram quando souberam da empresa', diz Paulo Renato". Consultado em 13 março, 2009, em http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=10853

o atual Ministro Paulo Renato Souza foi escolhido como um dos dois presidentes do External Advisory Panel, que serviu de consulta na elaboração do documento 'Educação – Setor Estratégico', de 1999" (p.15).

Portanto, os fatos levantados nos trabalhos dos estudiosos aqui citados nos permitem consubstanciar a hipótese de que os técnicos do Banco Mundial encontraram no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, à semelhança do que ocorreu na década de 1960, um terreno fértil para receber "de bom grado" (Haddad, 2008, p.11) ou, como diz Lúcia Neves (2000, p.42), receber "sem reservas" as políticas para a educação superior elaboradas pelo Banco Mundial.

Recepção que no Brasil, como em cada país, faz-se de forma específica, tendo em vista as relações que se estabelecem com setores sociais internos interessados nessas transferências, como o entrelaçamento de interesses entre grupos sociais nacionais e organismos internacionais, como o Banco Mundial, e os constrangimentos impostos por outros setores ou grupos sociais que a elas se opõem.

O contexto sociocultural brasileiro transformou-se de forma que a determinados setores sociais interessasse receber as propostas do Banco Mundial, daí porque, posições iguais ou semelhantes já vinham sendo elaboradas no Brasil por setores ligados ao ensino superior, como é o caso do NUPES, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo[12.]

Não se pode desconhecer que o NUPES é a única instituição citada como tendo colaborado para a elaboração dos dois documentos reservados do Banco Mundial: "Este relatório também utiliza trabalhos publicados anteriormente sobre o ensino superior no Brasil. Destacamos em particular, os estudos realizados ultimamente pelo Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior (NUPES) da Universidade de São Paulo sobre os problemas do Ensino Superior brasileiro" (World Bank, 1991, p.4, 1993, p.3).

[12] O NUPES foi criado em 1989, na gestão de José Goldemberg como reitor da Universidade de São Paulo (1986-1990), para ser um centro temático dedicado à pesquisa sobre ensino superior, multidisciplinar. Reuniu especialistas de diferentes áreas do conhecimento, desenvolve e desenvolveu diversos projetos de pesquisas sobre políticas para o ensino superior, formação de professores, carreira acadêmica, pós-graduação, análises comparativas sobre sistemas de ensino superior na América Latina. O NUPES foi ampliado e transformado dando origem a outro núcleo, o Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas (NUPPS).

Além disso, vários de seus integrantes – tanto no fim da década de 1980, quando o NUPES foi criado, como no início da década de 1990, quando os documentos de 1991 e 1993 do Banco Mundial são produzidos e postos a circular de forma "reservada" – participaram da elaboração desses documentos como consultores.

Sem a hipótese de que há setores nacionais interessados em aplicar políticas iguais ou semelhantes às preconizadas pelo Banco Mundial torna-se difícil compreender em toda a profundidade e complexidade a política de reforma do ensino superior posta em prática a partir do governo Collor de Mello e continuada nos períodos que Fernando Henrique Cardoso ocupou a presidência da República.

1.3. Terceira constatação: a recepção do discurso das políticas para educação superior entre a busca e os constrangimentos

Sem conhecer como se deu, no Brasil, o processo de transferência e recepção do discurso das políticas para a educação superior pelo Banco Mundial e por outros organismos internacionais não é possível fazer a crítica dessas políticas. Só aprofundando nosso conhecimento deste processo é possível perceber que a recepção não é simples imposição, porém um processo complexo onde se combinam e contradizem interesses externos e internos.

É sobre a elaboração deste cenário onde vai ocorrer a transferência e recepção das políticas para a educação superior que se constrói este trabalho, cenário que buscamos construir capítulo a capítulo.

Outros pesquisadores da educação superior no Brasil indagaram sobre essa questão, como é o caso de Sonia Kruppa (2005): "É 'simples', pouco reveladora a atribuição ao BM das reformas educacionais em curso nos países de terceiro mundo, se não percebermos as articulações feitas para que isso ocorra, no interior dos próprios países" (p.15). A análise desta afirmação deixa perceber, porém, que a autora atribui as "articulações" feitas no Brasil a uma atividade do Banco Mundial no interior do país. Ou seja, não seriam setores sociais internos que têm interesses nessas políticas, mas trata-se de uma articulação de fora para dentro que faz com que sejam bem recebidas.

Ao discutir a inflexão da política para o ensino superior, na década de 1990, o que se constata é que, tanto o ponto de vista que vê essa inflexão como resultante de condicionantes externos como aquele que não vê esses condicionantes perdem a oportunidade de perceber a complexidade do processo, caindo-se, em ambos os casos, numa visão reducionista. A bem da verdade, diga-se, que a maioria dos estudos sobre a educação superior no período, mesmo dando ênfase a um aspecto ou a outro, registra o conjunto de fatores que compõem o processo de transferência e recepção, dando maior ou menor importância ou aos condicionantes externos ou às condições internas, condições todas que vão motivar a aplicação de políticas para a educação superior.

Daí porque se faz necessário compreender o processo de transferência de políticas educacionais, especificamente das políticas para o ensino superior, no entrelaçamento de sua dupla dimensão, a dimensão da difusão e a da recepção em toda a sua complexidade que resulta de processos complexos de entrelaçamento e convergência de interesses externos e internos e, também, da contradição entre eles, contradição e convergência que vão acontecer de forma diferente em relação às diferentes representações da realidade de cada um dos atores internos, de seus valores, em função da posição que ocupam na estrutura política, econômica, social, cultural da sociedade, do lugar que ocupam em dado contexto sociocultural específico.

A política aplicada à educação superior expressa a amálgama resultante da imposição, conciliação entre as motivações dos diversos atores, coincidentes, distintas, convergentes, contraditórias, processo complexo que só pode ser entendido se não se deixa de fora nenhum de seus vetores, mesmo tendo em conta que, no complexo processo de acomodação, termina por predominar "a visão que um grupo se dá de seu lugar e de seu papel na sociedade" (Müller, 2006, p.378), o que resulta por predominar o sentido que assume a sociedade em sua evolução. *Sentido*, como entende Caio Prado Junior (ver Prado Júnior, 1961, p.18), uma determinada orientação que passa a predominar na evolução de um contexto sociocultural específico.

Para compreender a forma como se deu a transferência e recepção do discurso da política para o ensino superior proposta pelo Banco Mundial e outros organismos internacionais para o Brasil, é preciso, inicialmente, precisar que discurso e que política são esses e a que sentido atendem; para depois, compreender a forma como essa política

se soma às motivações dos atores nacionais, os que a buscam ou os que a rejeitam, compreender suas razões e como essas razões se entrelaçam com as dos organismos internacionais no processo de ajuste entre essas diversas representações, motivações e interesses, processo que vai levar à forma pela qual essa política foi buscada, transferida e aplicada, como continua sendo até hoje.

Interessa compreender a maneira como se deu a transferência e recepção do discurso da política para o ensino superior para o Brasil levando em conta como o país passou, em sua evolução, do sentido da construção da nação e da civilização nacional ao sentido da construção de uma sociedade em razão do mercado.

O que queremos dizer é que é o processo de incorporação do Brasil à economia mundial por meio da industrialização – no período que vai dos fins do século XIX a meados do século XX – que vai dar sentido e que vai servir de orientação geral à política do Estado para o ensino superior em torno de um "valor universal"[13], "comum a todos", principalmente a partir do movimento de 1930.

Na verdade, é o processo de industrialização do Brasil, em meio à constituição de uma economia mundial que vai levar ao fim da repartição do mundo entre as grandes potências coloniais e às duas Grandes Guerras, que supunha a construção da nação e da civilização brasileira como valores que a favoreciam.

Esses valores encontram-se manifestos nos autores da corrente denominada nacional-desenvolvimentista, para construir "um novo padrão de desenvolvimento que permita incluir os excluídos e tornar *virtuoso* o novo paradigma" (Tavares & Fiore, 1993, pp.107-108).

Dessa forma o processo de transferência de políticas educacionais para o ensino superior, na década de 1990, constituiu-se numa inflexão que expressa a ascensão de um novo *sentido* para o desenvolvimento da formação sociocultural brasileira, que vai se impor sobre a representação global que dava, até aquele momento, *sentido* à sociedade nacional.

[13] João Manoel Cardoso de Mello (1992) emprega a noção de "valor universal" no sentido de uma representação geral assumida pela sociedade em torno da qual vão se ordenar as políticas públicas.

Percebemos essa inflexão como uma mudança na representação da realidade que orientou a política de industrialização até os anos 1980 e que se constituía em *valor universal*, comum a todos. Portanto, analisamos a reforma da educação superior, consolidada no período do governo de Fernando Henrique, como uma mudança dos valores que davam sentido à evolução da formação sociocultural brasileira, um conflito "no momento de transição entre duas visões de mundo dominantes" (Müller, 1995, p.160) mudança na visão dominante que vai orientar a reforma do ensino superior, de um novo ajuste da formação sociocultural brasileira às mudanças por que passava a economia mundial.

Tais mudanças implicavam o abandono do "ideal" de uma industrialização completa no sentido vertical como referência – da matéria prima, dos meios de produção aos meios de consumo – para se ajustar a um novo processo de globalização, já anunciado no país na década de 1980, razão pela qual as normas, as ações necessárias ao ajuste no ensino superior já vinham sendo pensadas antes do governo Fernando Henrique e, mesmo, antes de Collor de Mello.

Isso explica a atuação de *think tanks*[14] da importância e relevo do NUPES, criado numa das mais importantes universidades públicas do Brasil, a Universidade de São Paulo (USP), já em 1989, sem dúvida o mais importante ator no enredo da reforma do ensino superior na década seguinte, elaborando, divulgando e levando a política para o novo cenário.

Mudança de valores, de orientação, de *sentido* que, como refere Müller (1995, p.160), é acompanhada, em geral, por vários níveis e formas de conflito entre grupos e setores sociais ou vinculados aos valores tradicionais ou defensores de uma mudança desses valores.

Esse mesmo processo de mudança, inflexão, será demandado ao ensino superior com o objetivo de ajustar-se ao novo *sentido* que se impunha no processo de globalização a emergência do chamado mercado global como produtor de *sentido* para o conjunto das formações socioculturais (Müller, 1995, p.178).

[14] Think tank é um grupo de especialistas, reunidos geralmente por um governo, para desenvolver ideias sobre um assunto ou tema específico e fazer sugestões para a ação.

A transição do ensino superior para atender à mudança de sentido para a evolução da sociedade implica o abandono de valores como os da construção de uma "cultura nacional", de uma "nação", que comprometesse e beneficiasse todas as classes em seu desenvolvimento.

Por isso a importância de conhecer o papel que desempenharam atores como o NUPES, reconhecido e privilegiado pelo Banco Mundial ao identificar seus parceiros e seus colaboradores no Brasil. Analisando o trabalho do NUPES vamos poder conhecer melhor a forma e as razões pelas quais a política para a educação superior foi transferida, recebida, reelaborada no Brasil, pensada por um *think tank* e ter uma melhor compreensão de seu complexo processo de transferência, de seu significado no contexto do processo de transição entre visões e valores que deram sentido àquela sociedade e valores em ascensão com a globalização.

CAPÍTULO 2 - PARA COMPREENDER OS CAMINHOS DA RECEPÇÃO: A CONSTRUÇÃO DO DISPOSITIVO TEÓRICO - METODOLÓGICO

Neste capítulo abordaremos o referencial teórico-conceitual e analítico que embasa nosso estudo dos caminhos da transferência e recepção no Brasil, na década de 1990, da política difundida pelo Banco Mundial para o ensino superior e os procedimentos metodológicos adotados no percurso da investigação.

Nossa análise mobiliza contributos de autores que António Nóvoa (1998) cartografa no campo da "abordagem sócio-histórica", suporte teórico e fio condutor da investigação. Mobilizamos o arcabouço teórico-conceitual dos autores que desenvolveram essa abordagem para compreender os processos de difusão, circulação, transferência de políticas e de modelos educativos sob o ângulo da unidade das dinâmicas da difusão e recepção de políticas para a educação superior sem a qual não seria possível compreender o objeto desta pesquisa.

Depois recorremos a contributos da análise de políticas públicas. O dispositivo analítico elaborado por Dolowitz e Marsh (1996), "policy transfer", esquema que vai servir de suporte para verificar se houve transferência para o Brasil da política preconizada pelo Banco Mundial para a educação superior, por quais caminhos se deu essa transferência e que atores dela participaram.

Ainda com origem no mesmo campo disciplinar, estão também presentes neste capítulo os contributos de Pierre Müller (2000, 2006), especialmente o conceito de "referencial", mobilizado para identificar os elementos referenciais da política transferida e recebida no Brasil e entender como se deu a elaboração e legitimação dos sentidos dessa política para a educação superior, sendo, assim, suporte proveitoso para a leitura e interpretação dos textos reunidos nesta investigação.

A última parte do capítulo apresenta a estratégia da pesquisa, os procedimentos metodológicos adotados, abordando o modo como se procedeu a análise documental e o emprego da entrevista semi-diretiva para conter todos os dados da investigação.

2.1. A transferência e recepção ativa de ideias. "Fizemos cristo nascer na Bahia. Ou em Belém do Pará"[15]

Razões culturais, políticas, econômicas e sociais da formação social brasileira – fato de ser o Brasil, enquanto nação, resultado do processo de expansão mercantil e da decorrente expansão da cultura europeia para o novo mundo descoberto, ocorrido a partir dos séculos XIV e XV, processo que leva à conformação de um sistema colonial mundial – nos levam a ver, de forma específica, a transferência de ideias, de modelos culturais e econômicos, de políticas educacionais como um processo que se dá em um sentido único, de fora para dentro. Chega-se a alegar que essas políticas, apesar de transferidas, recebidas e aplicadas, não correspondem aos interesses do país, interesses esses vistos, nesse caso, enquanto interesses da "nação".

A tendência a ver o processo de difusão-recepção de políticas entre países, entre organizações internacionais e países somente como ação externa, que impõe políticas inadequadas aos interesses internos porque só adequadas aos interesses que as impõem, deixou-nos a boca torta, impedindo-nos de ver que essas políticas podem não corresponder a uma imposição, podem ser procuradas e podem se coadunar aos interesses de importantes setores sociais internos.

São essas razões, entre outras, que desde há muito, no Brasil, a adoção ou adesão a ideias, modelos do estrangeiro, modelos econômicos, políticos, culturais, artísticos, modelos de educação são questionados como imposição ou, no mínimo, como maneirismo de um espírito colonizado.

Assim, quando começamos a nos preocupar em estudar as políticas para educação superior aplicadas no Brasil e percebemos as diversas maneiras que ideias, políticas, modelos estrangeiros as influenciavam ou determinavam e de como eram percebidas pelos diversos setores sociais, principalmente políticos, artistas e intelectuais, buscamos ver nessas expressões os sinais dessas relações.

Sabe-se que a arte também é uma forma de conhecimento, interpretação e intervenção no mundo, e a obra de nossos escritores e intelectuais é uma intervenção

[15] Expressão que retomamos de Oswald de Andrade, em seu "Manifesto Antropofágico" (Andrade, 1928).

artística, literária, política da mais alta qualidade, a partir de sua sensibilidade, sua percepção do mundo e da condição dos homens neste mundo, da condição humana, para apresentar um painel de como veem as relações sociais, espelho que possibilita sua aplicação como fio condutor para a análise das complexas relações socioculturais que vão se produzindo entre o que se costumou chamar centro-periferia, países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou ex-metrópoles e ex-colônias, no período pós-colonial.

Relações culturais, políticas e econômicas resultantes das complexas formas de influência e interferência decorrentes das ações e relações que se foram formando e transformando no processo de contínua globalização que seguiu a expansão mercantil. Também relações de autoridade resultantes do prestígio atribuído a uma presumida ascendência cultural, científico-técnico, que explica o prestígio que facilita a persuasão, a troca, a transferência de modelos culturais, autoridade vinda de um suposto monopólio da cultura, da ciência, da racionalidade pelos países centrais, estabelecido no processo de globalização no mundo pós-colonialista. Porém, não só, também as diversas e complexas relações culturais, sociais, políticas e econômicas que se estabelecem e que foram se estabelecendo na história, resultado do contínuo processo de interação entre povos, países, nações no processo de globalização pós-colonização.

Talvez o primeiro escritor brasileiro a expressar esse sentimento tenha sido Machado de Assis (1985/1873), em seu artigo "Instinto de Nacionalidade"[16], quando afirma que é preciso "ser homem de seu tempo e de seu país" (p.804), criticando, talvez, posições como as de seu contemporâneo Joaquim Nabuco (1900) que em um trecho de suas memórias, "Minha Formação", afirma que, para ele, desde a juventude, todas as paisagens do Novo Mundo não se compariam à paisagem de um pedaço do cais do Sena à sombra do Louvre:

[16] Machado de Assis (1985/1873) tratava da literatura que estava surgindo no Brasil em seu artigo "Notícia atual da literatura brasileira. Instinto de Nacionalidade", escrito em 1873, onde afirma: "O que se deve exigir do escritor antes de tudo, é certo sentimento íntimo, que o torne homem do seu tempo e de seu país, ainda quando trate de assuntos remotos no tempo e no espaço" (p.804).

> O sentimento em nós é brasileiro, a imaginação europeia. As paisagens todas do Novo Mundo, a floresta amazônica ou os pampas argentinos, não valem para mim um trecho da Via Ápia, uma volta da estrada de Salerno a Amalfi, um pedaço do Cais do Sena à sombra do velho Louvre (p.11).

Mais tarde, Mário de Andrade, em correspondência a Carlos Drummond de Andrade, tecerá críticas àqueles que viam uma superioridade intrínseca nas ideias vindas do exterior, naquele período, da Europa, especialmente da França, dizendo que sofriam da "moléstia de Nabuco".

> Você fala na 'tragédia de Nabuco, que todos sofremos'. Engraçado! Eu há dias escrevia numa carta justamente isso, só que de maneira mais engraçada de quem não sofre com isso. Dizia mais ou menos: 'o doutor Chagas descobriu que grassava no país uma doença que foi chamada moléstia de Chagas. Eu descobri outra doença mais grave, de que todos estamos infeccionados: a moléstia de Nabuco'. É preciso começar esse trabalho de abrasileiramento do Brasil, dizia eu noutra carta a um rapaz de Pernambuco (Mário de Andrade, 1924 como citado em Frota, 2002, p.70).[17]

Já no início do século passado, Oswald de Andrade, com seu conceito de "antropofagia" aponta para o fenômeno que, bem mais tarde, no campo da literatura educacional começou a ser identificado por "indigenização" (Popkewitz, 2003; Schriewer, 1997, 2003b; Steiner-Khamsi, 2003, 2005). A seu modo, Oswald em seu "Manifesto Antropofágico" (1928), diz: "Fizemos Cristo nascer na Bahia. Ou em Belém do Pará".

[17] Mário de Andrade responde carta de Carlos Drummond datada de 2 de novembro de 1924, na qual o poeta mineiro diz, entre outras coisas: "reconheço alguns defeitos que aponta no meu espírito. Não sou ainda suficientemente brasileiro, mas, às vezes, me pergunto se vale a pena sê-lo. Pessoalmente, acho lastimável essa história de nascer entre paisagens incultas e sob céus pouco civilizados. Tenho uma estima bem medíocre pelo panorama brasileiro. Sou um mal cidadão, confesso. É que nasci em Minas, quando devera nascer (não veja cabotinismo nesta confissão, peço-lhe!) em Paris" (Carlos Drummond, 1924, como citado em Frota, 2002, p.56). Mais adiante, depois de citar Joaquim Nabuco, Carlos Drummond continua: "Sou acidentalmente brasileiro (...) detesto o Brasil como a um ambiente nocivo à expansão de meu espírito. Sou hereditariamente europeu, ou antes: francês. Amo a França como um ambiente propício, etc." (Carlos Drummond, 1924, como citado em Frota, 2002, p.59). É instigante ler a correspondência entre Drummond e Mario de Andrade tanto pelo prazer da leitura, quanto para compreender o ambiente cultural do Brasil no início do século XX e perceber como se dava a questão nacional, o nacionalismo, a contradição entre a afinidade pelo estrangeiro e o sentimento da necessidade de ser "homem de seu país", o "abrasileiramento do Brasil", processo que vai desembocar, em suas contradições, no movimento de 1922.

Mais tarde, ao analisar a obra de Machado de Assis, Roberto Schwarz (1988) mostra que "ao longo de sua reprodução social, incansavelmente, o Brasil põe e repõe ideias europeias" (p.24).

> E nada melhor, para dar lustre às pessoas e à sociedade que formam, do que as ideias mais ilustres do tempo, no caso as europeias. Neste contexto, portanto, as ideologias não descrevem sequer falsamente a realidade, e não gravitam segundo uma lei que lhes seja própria – por isso as chamamos de segundo grau. Sua regra é outra, diversa da que denominam; é da ordem do relevo social, em detrimento de sua intenção cognitiva e de sistema. Deriva sossegadamente do óbvio, sabido de todos – da inevitável "superioridade" da Europa (Schwarz, 1988, pp.17-18).

Schwarz analisa, em seguida, o modo como as "ideias europeias" vão funcionar aqui de outra forma, de forma diferente da que funcionou em seu lugar de origem, as ideias importadas se indigenizaram ao passarem a funcionar em outra formação sociocultural mesmo que busquem manter as qualidades que pretendiam ter na sociedade onde surgiram, passam a funcionar nas condições dessa nova sociedade e de sua singular configuração (Schwarz, 1988, p.22).

Quando elegemos como objeto deste estudo o processo de difusão-recepção para o Brasil da política para o ensino superior difundidas pelo Banco Mundial e outras agências internacionais, sabíamos que não se poderia deixar de levar em conta a longa tradição de crítica à importação cultural existente no Brasil, isto é, de toda uma história que envolve a construção de uma cultura nacional.

2.2. A unidade das dinâmicas difusão e recepção ativa de políticas educativas

A análise que fazemos do processo de difusão-recepção para o Brasil de políticas para a educação superior durante a década de 1990 busca apreender a dinâmica da difusão e recepção ativa dessas políticas e, para realizá-la, recorreu-se a todo um instrumental conceitual e analítico erguido ao longo do trabalho persistente de um conjunto de estudiosos que se debruçaram sobre a educação e os processos de difusão e recepção de modelos educativos como Jürgen Schriewer, Gita Steiner-Khamsi, António Nóvoa, Luís Miguel Carvalho, João Barroso, Thomas Popkewitz e outros.

Como ressalta Carvalho (2009) é necessário considerar:

> (...) o desafio da criação de dispositivos de pesquisa que nos possibilite olhar, descrever e compreender, os enlaces múltiplos e multidireccionais de ideias e de relações sociais que fabricam as realidades educativas e uma compreensão histórica dos fenômenos da globalização e da localização dos discursos educacionais (p.167).

É a partir da elaboração de um dispositivo de pesquisa, de uma estrutura de conceitos coerentemente articulados, que é possível delimitar, descrever e compreender a problemática a ser analisada. Daí a necessidade de trabalharmos com um dispositivo teórico-analítico articulado sobre um conjunto de conceitos produzidos por pesquisadores que permita apreender os processos da produção, difusão, apropriação e adaptação, sempre complexos, de modelos educacionais (Carvalho, 2009).

Para a elaboração desse dispositivo de análise partimos do reconhecimento da contribuição para o estudo da difusão mundial de políticas educacionais de autores, como os sociólogos neo-institucionalistas, da Universidade de Stanford, que veem o processo de globalização como o da construção de uma sociedade internacional única (Meyer, Ramirez & Soysal, 1992; Meyer, Boli, Thomas, & Ramirez, F., l997; Meyer & Ramirez, 2003; Ramírez & Boli, 1987).

Os estudos desses autores se voltam à disseminação de instituições em todo o mundo, seu impacto sobre a sociedade e Estados nacionais e a expansão e padronização de modelos educacionais, remetendo ao nascimento de uma sociedade internacional única e de um contexto cultural transnacional (Carvalho, 2009).

Os aspectos mais importantes das teses da difusão mundial estandardizada de modelos educacionais podem ser resumidamente apresentados como: primeiro, a constatação da institucionalização mundial de regras, normas e prescrições da escola de massas; segundo, a afirmação de que escola de massas acompanha o aparecimento do modelo de Estado-nação; terceiro, o Estado-nação se afirma em meio cultural translocal e, por via de consequência, o desenvolvimento da escola de massas se dá por igual influência (Meyer *et al*., 1992).

Os autores neo-institucionalistas argumentam que o mundo tornou-se um ente único, particular, consequência de uma "construção social transnacional de princípios, propósitos, definições, regras, cuja aplicabilidade se presume e afirma universal" (Carvalho, 2009, p.175). São instituições de caráter transnacional que harmonizam as redes de comunicação que ligam organizações e indivíduos.

Em um processo aparentemente de convergência mundial, a expansão do modelo de escolarização é explicada como resultado de processos de isomorfismo institucional[18], isto é, a institucionalização mundial das regras e dispositivos da escola de massas ou, como referem os autores de Stanford: "A massificação da escolaridade tornou-se uma instituição mundial, tanto como um princípio normativo, como uma realidade organizacional" (Meyer *et al*., 1992,p.128). Assim, a educação moderna tende a ser um empreendimento mundial:

> (...) uma parte central e causal do modelo cultural da sociedade moderna, ou Estado-nação. A educação é adotada como parte deste modelo, e esta adoção simboliza um compromisso para se tornar um membro respeitável da *comunidade imaginada*, legitimada pela sociedade mundial. A *comunidade imaginada*, e a centralidade da educação na sua construção, é um princípio cultural exógeno a qualquer Estado-nação específico e ao seu legado histórico (Meyer & Ramirez, 2003, p.116) (grifo no original).

Dizendo de outra forma, a educação se acha estandardizada porque é parte de um modelo geral do moderno Estado-nação. "A educação moderna tende, de modo quase inerente, a ser uma empresa mundial, universal e universalista, quanto as suas aspirações e, em certa medida quanto a seus resultados" (Meyer & Ramirez, 2003, p.115).

[18] Carvalho (2009) lembra que para os sociólogos neo-institucionalistas, "O conceito de isomorfismo institucional representa os processos de homogeneização das organizações (suas estruturas, culturas e resultados) que operam num envolvimento, sendo este composto por uma variedade de elementos simbólicos (regras, em sentido amplo, às quais uma organização se deve conformar de modo a receber apoio e legitimidade, donde a recompensa advém da adopção de processos e estruturas validados por aqueles elementos simbólicos) e técnicos (as tecnologias e os produtos ou serviços que se trocam num mercado, em que a recompensa das organizações opera por via do controlo dos seus resultados)" (p.180). e adequa-se ao desenvolvimento do fenômeno de homogeneização "a partir de elementos culturais que provém de múltiplas e alternativas fontes (opinião pública, ideologias, profissões, normativos estatais, etc.)" (p.180).

Mesmo reconhecendo que as teses neo-institucionalistas são teoricamente coerentes e fecundas e suas explicações, do ponto de vista empírico, consistentemente embasadas, a abordagem da escola de Stanford se revela insuficiente por desconhecer as tensões, conflitos, incompatibilidades e contradições entre esse processo e o contexto sociocultural complexo e específico de cada nação (Schriewer & Martínez, 2007).

Daí que, sem desconhecer outras contribuições para esse debate, como a de R. Dale (2001, 2003, 2005, 2008a), optou-se por trabalhar com as contribuições teóricas dos autores do campo da "abordagem sócio-histórica" (Nóvoa, 1998) que destacam as dinâmicas específicas de contextos socioculturais particulares na construção da internacionalidade educativa e admitem o processo de crescente interação, designado por globalização, mundialização e internacionalização das esferas econômicas, técnicas, científicas e da informação como elementos do processo de modernização social (Nóvoa, 1998, 2000, 2005; Schriewer, 1995, 2000, 2001, 2004, 2005; Schriewer & Martínez, 2007; Popkewitz, 1996, 2003). Todavia, refutam a presença de tendência inevitável à mundialização e à estandardização do mundo e afirmam a permanência de processos de diferenciação sempre atualizados (Schriewer, 2004, p.11). Para esses autores, portanto, não só o polo da difusão deve ser considerado, mas também o da recepção ativa que é também procura e criação de modelos "universalizantes".

Essas duas dinâmicas, a da difusão e a da recepção, são articuladas nos trabalhos de Schriewer (1995, 2001, 2003a, 2004, 2005) por três noções: (a) a de *internacionalidade*, designando-a como "visões do mundo ou os horizontes de referência, construídos nas perspectivas de cada contexto nacional ou cultural e à medida de suas necessidades internas" (2001, p.20), em oposição a noção de *internacionalização* compreendida como a dinâmica evolutiva dos processos transnacionais de integração; (b) a noção de *recepção seletiva e interpretativa* (2001, p.22), definida pelas peculiaridades e pelos processos de produção de significado que os modelos vão assumir no contexto de acolhimento, em oposição a noção de *difusão global* de modelos concebida como a predominância de um envolvimento cultural, econômico, social transnacional; (c) a noção de *sistemas-mundos* que, como Fernand Braudel, Schriewer (2001; Schriewer & Martínez, 2007) designa como representação do

mundo com os diferentes espaços econômicos, culturais ou ideológico-políticos que se contrapõem ao sistema mundial como representação de um único mundo.

Seria equivocado pensar que Schriewer ao enfatizar a recepção exclui a força da difusão, mas, ao chamar atenção para a importância da recepção, ele também aponta para o papel ativo dos contextos e agentes da recepção e para tal apresenta o conceito de *externalização*.

Há, pois, um polo, o da difusão de modelos educacionais difundidos mundialmente, e outro, o da recepção ativa, uma *recepção seletiva e interpretativa* definida pelas especificidades e pelo significado que os modelos vão assumir no contexto de acolhimento, por meio da ação, não só de agentes educativos concretos, mas também de atores econômicos, políticos e culturais que, através de mecanismos particulares a cada *configuração sociocultural* (Schriewer, 2001, p.139), promovem a seleção, apropriação e tradução destas políticas transnacionais para a configuração particular de cada contexto sociocultural e que, portanto, permite ativar os traços particulares de diferentes configurações nacionais e a persistência de vários sistemas.

Se por um lado é praticamente universal a difusão de discursos, modelos, políticas educativas, por outro lado, como mostram as pesquisas de Luhmann, o pensamento educativo está determinado "pelas variáveis condições socioculturais, a constelação de problemas, as tradições de pensamento e os valores de seu sistema e contexto de reflexão" (Luhmann & Schorr, 1999, p.13 como citado em Schriewer & Martínez, 2007, p.535).

Na concepção de Schriewer, a externalização em direção ao estrangeiro ao ter por objetivo colher alegações que sejam relevantes para as políticas e práticas educativas, acaba por revelar as particularidades de diferentes configurações nacionais (Schriewer, 2001, p.17). A externalização não se realiza sem levar em conta "a interpretação e o aproveitamento do 'internacional' atendendo a sua relevância para a política educativa interna" (Schriewer & Martínez, 2007, p.535), descortinando, assim, a permanência de *multiplus worlds*.

Quando setores sociais nacionais mentores das reformas educativas vão buscar no estrangeiro referências para reformar seus sistemas educativos selecionam nos discursos aquilo que atende as necessidades de suas configurações socioculturais específicas, retendo o desejado. Assim, muito mais do que convergência de modelos, tem-se convergência de discursos compartilhados pelos especialistas da educação:

> (…) o que é percebido como convergência internacional de sistemas educativos nacionais, é a linguagem internacional e as bandeiras de bondade das quais os políticos e os decisores de políticas servem-se quando colocam em prática seus programas políticos no quadro da reforma educativa (Steiner-Khamsi, 2005, p.126).

Em suma, são os problemas e necessidades internos aos sistemas que determinam a filtragem das políticas propugnadas pelo sistema mundial, sua releitura e reordenamento, mesmo que esse processo não se possa separar das estruturas dominantes nos sistemas internacionais.

Se a externalização tem como função suprir, na argumentação política, o que é avaliado como carência de exemplos de modelos nacionais (Barroso, 2006), pode-se então reafirmar que a externalização coloca ênfase no papel ativo dos receptores (Schriewer, 2001).

É por dar conta das duas dinâmicas, difusão e recepção ativa de políticas para a educação superior que se fez a opção por trabalhar com este dispositivo conceitual-analítico que nos permite compreender os fenômenos da internacionalização e da recepção seletiva como fenômenos que se relacionam e que somente na aparência se apresentam como fenômenos contrapostos.

Particularmente, o que se procurou entender foi a forma específica na qual se fez a difusão-recepção para um contexto sociocultural particular, neste caso o Brasil, de ideias, modelos, políticas para a educação superior na década de 1990 e que o dispositivo teórico-conceitual proporcionado pelos autores da abordagem sócio-histórica nos permite perceber os principais aspectos / características do processo que propomos estudar.

As pesquisas sobre educação internacional, especialmente no que diz respeito à expansão das universidades, têm demonstrado haver uma diferença bem distinta entre a difusão global de modelos educacionais transnacionalmente estandardizados e a perseverança de redes de relações recíprocas socioculturais e a assimilação antropofágica, na teorização de Oswald de Andrade (1928). Especificamente no caso da educação superior, a expansão global em grande escala das universidades tem resultado em uma diferenciação nacional maior (Schriewer, 1995, p.269).

Schriewer (1995) refere-se, aliás, a exemplo de países, como o Brasil e o Japão, que procederam diferentemente quanto à recepção e implementação do modelo de universidade europeia, "apesar dos desafios similares da modernização". O Japão fez uma seleção de "elementos ecléticos", extraídos de três modelos (francês, americano e alemão) e "sua subordinação à modernização e aos requisitos de qualificação definidos por governos autoritários" acabou pondo em prática "uma transformação adaptadora – uma indigenização – dos modelos ocidentais, enquanto imunizavam as universidades imperiais japonesas contra os sintomas indesejáveis e os efeitos percebidos nos exemplos estrangeiros" (pp.272-273). Já no Brasil:

> (…) a fraqueza relativa das elites modernizadoras e industriais favoreceu o atraso da cultura e a dominação ideológica da influência francesa em geral, assim como a tradição francesa da manutenção de faculdades independentes, *Grandes Écoles*, em especial nas áreas de medicina, engenharia, economia, agricultura, ciências militares e ciências naturais (Schriewer, 1995, pp.272-273).

Podemos encontrar as razões da afirmação de Schriewer, da relativa fraqueza das elites que vão modernizar o país com o fim do império e, principalmente após 1930, no fato de que, no Brasil, – diferente da situação do Japão que além de não ter sido propriamente colonizado no período da expansão mercantil, conseguiu unificar sua "elite" em torno de um processo de modernização – a criação dos primeiros cursos superiores se dá com a vinda da corte portuguesa para o país em meio a um processo que conduzirá à independência e que mantém complexas e estreitas relações com Portugal e com a Europa, o que leva a que as elites que se estavam formando no Brasil recebessem forte influência da cultura portuguesa e europeia, especialmente da França

que, com o exemplo e as ideias da Revolução Francesa, passou a influenciar política e culturalmente a maioria dos países do mundo.

Procuramos também seguir pistas indicadas por Nóvoa (2000), ao estudar a difusão mundial da escola nos casos de Portugal, Brasil e Moçambique: "Não se trata tanto de estudar a 'difusão mundial' do modelo escolar, mas antes de compreender a sua recepção no espaço Portugal-Brasil-Moçambique" (p.129).

Assim, no campo educativo pode-se concordar em que o estabelecimento, de um "modo particular de pensar-fazer a educação" (Nóvoa, 2000, p.139), que se tornou generalizado, ocorreu como "processo e efeito do cruzamento de dinâmicas sociais e culturais globais e locais" (Carvalho, 2009, p.165).

No Brasil é possível encontrar as duas perspectivas entre os autores que se dedicam a investigar a educação: a dos que sublinham a predominância dos processos de difusão mundial por meio de agências internacionais de modelos educacionais padronizados (D. A. Oliveira, 2002; Fonseca, 2002, 2003; Haddad, 2008; Sguissardi, 2000a;) e a dos que destacam a força das dinâmicas socioculturais específicas a cada nação (Corraggio, 1996; Cunha, 1983, 1988; Minto, 2006; Neves, 2000; Siqueira, 2004a, 2004b). De nossa parte, concordamos com o argumento de Popkewitz (1996, p.47) que embora o processo de globalização represente uma mudança de qualidade no caráter das relações nacionais e supranacionais o que não significa necessariamente uma maior homogeneidade nas políticas ou práticas em educação no conjunto das formações socioculturais, podendo-se encontrar uma forma específica de internacionalização de ideias e, da mesma forma, uma compreensão especificamente nacional de como concretizar essas ideias, num processo que se dá entre convergências, conflitos e contradições em inteiração entre dinâmicas globais e nacionais.

Cada configuração sociocultural apresenta um potencial para desenvolver programas de modernização autóctones e esse potencial está presente na capacidade para escolher, transformar e se apropriar de modelos internacionais (Schriewer, 2001), a partir dos referenciais e valores que estruturam a sociedade.

Essa compreensão permite perceber que cada Estado-Nação expressa não uma cultura única e uniforme, mas uma pluralidade de culturas que convivem e, nas sociedades divididas em classe, por raça, etnia e gênero (Steiner-Khamsi, 2003), mantém-se, por isto mesmo, uma diversidade de interesses e preocupações educativas, diversidade que vai interferir na construção dos referenciais que orientam e conduzem a formação sociocultural. Ademais, a diferença dos significados construídos em torno da questão da educação orienta as razões que levam à adaptação, aos processos de indigenização.

Sendo assim, os sistemas educativos nacionais se constituem em razão representações e valores predominantes a cada configuração sociocultural resultantes de um amálgama de uma diversidade de interesses e preocupações de distintos setores sociais que a constituem sob a prevalência dos valores e representações dos setores sociais predominantes nessa configuração sociocultural.

A difusão de modelos padronizados de ensino superior é resultado e se faz, dentre outros fatores, em meio a fenômenos de interdependência e que se tornaram, ao fim do século XX, a marca dominante do mundo contemporâneo. Também de um movimento de comunicação internacional dentro de um processo de globalização que constrói redes de influência, interferência, confluências e contradições a partir de "ampla gama de organizações internacionais comprometidas com o desenvolvimento e a implementação de políticas nas áreas de educação e cultura, tais como o Banco Mundial, UNESCO, (…) e a OCDE" (Schriewer, 1995, p.257).

Esses organismos internacionais citados por Schriewer se consideram portadores, por meio de seus técnicos e especialistas, de uma "semântica da reforma educativa com ambições globais, também são analistas de uma crise mundial da educação e projetistas de programas educativos" (Schriewer & Martínez, 2007, p.533). Eles fomentam a disseminação de políticas educativas, a circulação internacional de ideias, de discursos e cooperação internacional na investigação, planificação e elaboração de políticas educativas por meio de um sem número de atividades por eles organizadas e patrocinadas ou por organizações não governamentais a eles ligadas (Schriewer & Martínez, 2007).

O papel das agências internacionais (governamentais ou não governamentais), no processo de difusão de uma dada semântica da reforma educativa, no processo de globalização, em meio a uma proliferação de discursos acerca da crise de legitimidade do Estado, tem sido destacado também por outros autores (ver Barroso, 2003, 2006; Ball, 1998; Dale, 2001; Zanten, 1999, 2004), que chamam atenção para o fato de que se, por um lado, parece haver uma convergência ou similitude no que parece ser uma "regulação transnacional"[19], resultante de "modalidades mais formais" ou "outras formas mais subtis e informais [que] exercem igualmente um efeito regulador transnacional" (Barroso, 2006, p.45):

> (...) programas sugerem (impõem) diagnósticos, metodologias, técnicas, soluções (muitas vezes de maneira uniforme) que acabam por construir uma espécie de "pronto-a-vestir" a que recorrem os especialistas dos diferentes países sempre que são solicitados (pelas autoridades ou opinião pública nacionais) a pronunciarem-se sobre os mais diversos problemas ou a apresentarem soluções (Barroso, 2006, p.45).

Esse processo pode mascarar, falsear a diversidade das políticas que, realmente, são postas em prática no âmbito nacional, escondendo a indigenização dessas políticas. É nesse contexto dos chamados efeitos da globalização que se dá o processo de contágio, de "uma espécie de 'contaminação' internacional de conceitos, políticas e medidas postas em prática, em diferentes países, à escala mundial" (Barroso, 2006, p.45-46), um processo de difusão e recepção ativa entre agências internacionais e países, como um movimento em que elos e fios se cruzam tecendo modelos educativos, processo sobre o qual trabalhamos para construir um dispositivo analítico como um arranjo razoável entre as posições que veem a transferência de políticas educacionais como uma imposição e aquelas posições que não veem como um processo de constituição de regras com valor transnacional.

> Esta "regulação transnacional" tem origem muitas vezes nos países centrais e faz parte do sistema de dependências em que se encontram os países periféricos, nomeadamente no quadro de diferentes

[19] Para João Barroso (2006) o significado de "regulação transnacional" é de um "conjunto de normas, discursos, instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como 'obrigações' ou 'legitimação' para adoptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo" (p.45).

> constrangimentos estruturais de natureza política, econômica, geoestratégica, etc., que integram os chamados "efeitos da globalização" (Barroso, 2006, p.45).

Destacamos este aspecto porque, no caso deste estudo, o que se analisa não é a difusão-recepção de modelos de educação entre países ou entre sistemas sociais e políticos, mas a difusão-recepção de propostas de política educacional de um organismo internacional, o Banco Mundial, para o Brasil, entre um conjunto de países.

Mas, apesar dos efeitos resultantes do recrudescimento do processo de globalização a partir da década de 1980, o potencial e a força dos contextos socioculturais específicos apresentam uma dinâmica própria que pressiona a implementar programas educativos originados no próprio contexto (Schriewer, 2001) e o que aqui deve ser analisado é como essa dinâmica, como as circunstâncias culturais, econômicas, políticas, os interesses e motivações do país que recebe, modelam, modificam, indigenizam, canibalizam os bens educativos recebidos / importados e as razões dos que se opõem a eles.

E, para isso, esquadrinhar, no discurso dos organismos internacionais que fundamentaram e difundiram as políticas para a educação superior, no discurso das instituições que no Brasil as vão tomar emprestado, os sinais que expressam a política para a educação superior defendida pelo Banco Mundial; questionar a razão por que se transferiu essa política para compreender a recepção; como foi recebida e, ainda, quais atores, setores sociais, participaram do processo olhando para o exterior, buscando políticas educacionais que estavam sendo propugnadas pelos organismos internacionais, reelaboraram e elaboraram essas políticas, ou resistiram à adoção dessas políticas:

> (...) e perguntar-nos por que se tem transferido alguma ideia ou discurso, obteremos uma compreensão completamente diferente da transferência educativa. Nesta última estrutura, nossa atenção se concentra na política de tomada de empréstimo, nos processos de adaptação e aplicação e nos organismos que resistem, desordenam ou indigenizam as importações educativas (Steiner-Khamsi, 2003, p.158).

A conjuntura internacional na década de 1990 foi propícia a que, novamente, se difundissem e fossem transferidos modelos de educação. Como assinala Nóvoa (2000), "Hoje, o terreno é favorável à emergência de uma espécie de 'pensamento mundial',

que se organiza através da integração do outro e da redução a uma matriz única de elementos recolhidos em diferentes contextos" (p.126) (grifo no original).

Por isso, somente para efeito de análise, este estudo separa a difusão de políticas educacionais do outro polo, a recepção dessas políticas. A recepção é somente um dos polos do processo de transferência de políticas educacionais e não se pode analisá-la em separado do outro polo. Assim, nosso ponto de observação é o terreno da recepção na formação sociocultural brasileira que, em sua complexidade, recebe e rejeita políticas para a educação superior, indigeniza-as, reelaborando-as, a partir de seus referenciais, num processo que, como se verá, é caracterizado pelo contraditório.

Compreendemos, portanto, que difusão e recepção de políticas educacionais são duas dimensões constituídas de um único processo no qual difusão e recepção formam um todo com partes distintas e inseparáveis e, portanto, só há difusão na recepção e só há recepção na difusão.

Assim, a recepção passa pela percepção e interpretação do discurso a ser difundido e transferido a partir da chave e do sentido que proporciona à cultura sempre diversa do país que o recebe. Cultura que vai atribuir-lhe um significado diverso, valores, no sentido que lhes dá Müller (2006, p.373) como, "os mais fundamentais sobre o que bom ou ruim, desejável ou a rejeitar", consumo do discurso a transferir que institui uma nova maneira não só de ler o discurso transferido, mas de usá-lo.

Discutir esse sentido para a recepção, no caso específico do Brasil, entendendo-o como país "em desenvolvimento", na classificação do Banco Mundial, levando-se em conta não só as especificidades brasileiras (culturais, econômicas, políticas e sociais), mas também as peculiaridades da conjuntura do país no período, conjuntura que toma forma e se transforma no bojo de todo um rearranjo político, social, cultural ocorrido na maioria dos países, decorrente do processo de mundialização ao longo da década de 1990.

Objetiva-se, então, determinar no discurso do Banco Mundial a política difundida e indagar se essa política é um modelo estandardizado e a que referencial essa

política responde; posteriormente, identificar, no discurso das instituições e dos atores envolvidos com a educação superior no Brasil o modo como se dá a recepção dessa política e perceber a recepção por meio da análise dos discursos transferidos, verificando como se passa no discurso dos atores e das instituições brasileiras a apropriação e os sinais de constrangimento nas políticas educativas recebidas.

Trata-se de compreender a recepção, no Brasil, de políticas para educação superior difundidas pelo Banco Mundial pelo ângulo da política transferida, da recepção, observando além da aparência da transferência para revelar "aquelas outras histórias que falam de resistência, modificação e indigenização dos bens educativos importados" (Steiner-Khamsi, 2003, p.156), mas também sobre as histórias das convergências, das concordâncias, da busca desses modelos por diversos grupos sociais nacionais. E mais, como procuraremos mostrar, da participação dos atores nacionais na própria produção de textos internacionais.

Munida desses elementos oferecidos pelo referencial teórico-conceitual da abordagem sócio-histórica, pretendemos, como sugere Steiner-Khamsi (2005, p.103), compreender o processo de "(…) transferência pedagógica – tomar emprestado e empréstimo educacional, recepção e difusão educacional", unidade de duas dinâmicas difusão-recepção e transferência de modelos, discursos educacionais.

2.3. Por que olhar para além da fronteira?

Por que olhar para além da fronteira? Por que transferir ideias e discursos? Que motivações estão presentes no momento em que determinados atores internos fazem a seleção dos "melhores", mais adequados sistemas de ensino superior? Por que determinados modelos ou discursos que são difundidos motivam a tomar emprestado modelos de políticas educativas? O que acontece com a resistência por parte de outros atores e como essa amálgama de visões, compreensões e interesses produz a adaptação desses sistemas? Tratar-se-ia de uma seleção, escolha, um processo de externalização que vai buscar referências em modelos externos para atribuir autoridade a seu discurso ou que não reconhece sua filiação diante da resistência de setores sociais internos?

O olhar para além de seu próprio território é sinal indicativo do desejo de absorver "significado suplementar através da externalização (...) aos estímulos externos" (Schriewer, 2001, p.16). Mas, pode-se ou não atribuir "significado suplementar", prestígio, autoridade, valor positivo às políticas educacionais difundidas no processo de globalização, como também empreender reformas ou reorganização da política educacional nacional fazendo ou não referência a exemplos do estrangeiro.

Assim, podemos dizer que as externalizações têm um grau de liberdade relativo na eleição de suas referências e modelos, pois os modelos referenciais que se busca absorver estão eles mesmos pautados por posicionamentos tanto internos como os das estruturas dominantes nos sistemas internacionais.

O "significado suplementar" varia em função das diferentes sociedades e nações a cada conjuntura sociopolítica e cultural de cada país e das reformas políticas, econômicas e sociais exigidas pelas mudanças nessa conjuntura, combinação da concorrência de acontecimentos e circunstâncias num dado momento. A forma pela qual se processam historicamente as transferências é o que orienta a argumentação da necessidade da reforma educativa (Schriewer & Ramirez, 2007, p.536).

Ao trabalhar a recepção e, portanto, a difusão, precisa-se ter em conta a noção de "deslocamento" (Steiner-Khamsi, 2003, p.157), não só em seu sentido literal, geográfico, tendo em vista que se está tratando da difusão e recepção de políticas de educação entre agências internacionais e países como o Brasil, mas também para ver as razões econômicas, políticas e culturais que definiram a elaboração dessas políticas e a importação e exportação de determinadas políticas educacionais.

Assim, é preciso ter atenção para com a noção de cultura como instrumento de investigação para analisar a difusão-recepção de discursos educacionais, identificando com clareza a intersecção entre o nacional e o global e levando em conta os processos de indigienização. Não porque não se veja a interferência do que Steiner-Khamsi (2003, p.162) denomina de "imperialismo cultural", não só sobre os sistemas educativos como também nos processos de difusão-recepção, porém porque se compreende que o efetivamente transferido difere do que é pretendido a transferir, tendo em consideração,

dentre outras questões, a maneira pela qual os atores locais reagem às chamadas forças globais (Steiner-Khamsi, 2005, p.107).

Buscamos identificar as características do discurso do "modelo" de reforma que permite aos exportadores de políticas desterritorializá-lo e transformá-lo num padrão de reforma do ensino superior transmissível a vários países e adaptáveis aos diferentes contextos socioculturais nacionais (Steiner-Khamsi, 2005, p.107), modelo estandardizado de educação superior, válido em qualquer país e conjuntura.

Para, além disso, é preciso considerar a "forma como os grupos nacionais se confrontam com as modelizações mundiais (…)" e, sobretudo, as "ligações que existem historicamente entre eles" (Nóvoa, 2000, p.138). No caso do Brasil, os setores nacionais que se confrontavam à época, nos fins dos anos de 1980 e início dos anos 1990, em torno da reforma da educação, expressão da específica dinâmica local, prolongavam diferenças de representações e valores que já se faziam presentes no período dos governos militares, dinâmica que é necessário levar em consideração para daí se poder aproximar da "compreensão dos modos como a instituição generalizada de um modo particular de pensar-fazer" o ensino superior – segundo as palavras de Nóvoa (2000, p.139) – resulta historicamente do entrelaçamento de dinâmicas globais e locais.

Dinâmicas globais que trazem em si um processo que aponta, como sugere Barroso (2006, p.45), para a existência de um "sistema de dependências" que abrange os "países periféricos ou semi-periféricos" em um contexto de insatisfações e constrangimentos de natureza política, econômica etc., decorrentes do processo de globalização. Constrangimentos expressos na situação de dependência dos países da periferia para com os países desenvolvidos o que explica que, muitas vezes, os países em desenvolvimento sejam tomados como terreno de experiências de modelos educacionais, como escreve Steiner-Khamsi (2003): "dispomos de amplas provas indicativas de que os Estados dependentes tem sido e continuam sendo utilizados como lugares de provas de reformas escolares que têm encontrado oposição nos sistemas dirigentes" (p.158).

Esse é o pano de fundo de nossa investigação, a economia global, a ascensão do referencial do mercado (Müller, 1995, p.178). É no quadro do processo de

globalização que a difusão em escala global de ideias e de discursos de políticas educativas padronizadas intensificou-se e responde, dentre outras causas, às exigências que a ascensão do mercado como referencial global faz de estandardização econômico-cultural, de redução de gastos com a educação, de imposição de critérios de desempenho em relação aos sistemas de educação e da adaptação do ensino às necessidades estratégicas das empresas, às exigências do mercado (Zanten, 2004, pp.62-63).

Esse modelo internacional de educação tem a seu favor o fato de que incorpora, até certo ponto, como nos chama atenção Steiner-Khamsi (2003, p.163), "valores e conceitos educativos globalmente compartilhados". Daí porque importa trabalhar com um modelo de educação que reúna as características gerais compartilhadas pelas diversas propostas de política educacional defendidas pelos diversos organismos internacionais e ter os olhos postos no que ocorre em âmbito local, na específica conjuntura sociocultural de cada Estado-nação, usando as lentes de dois conceitos que permitem ver a força da "internacionalização" de uma cultura mundial sem negar a pertinência da "internacionalidade", das complexas condições socioculturais nacionais e da persistência de variados mundos (Schriewer, 2001, p.20).

Por isso buscou-se levar em consideração o amplo leque de interesses e motivações que envolvem a difusão, empréstimos, transferências, recepção e adequação dessas políticas e encontrar as razões que nos permitem ver os ganhos que movem a difusão-recepção de políticas educativas, para encontrar o sentido da recepção, sua razão de ser e, ainda, considerar a existência de atores como o Banco Mundial, a UNESCO, OCDE, FMI e outros que são "portadores de novas regulações supranacionais (...) exercem indubitavelmente uma grande influência sobre os países os mais dependentes economicamente" (Zanten, 2004, p.64).

E neste caminho vamos considerar com atenção a diligência de ambas as partes, para não reduzir a recepção a simples atitude passiva diante da "imposição". É preciso ter claro que a recepção nunca é passiva, porém ativa (Carvalho, 2009). É contraditória, não só imposição, mas também e, ao mesmo tempo, busca, convergência, interesse. Ao mesmo tempo é, não somente aceitação, concordância, mas também modificação, indigenização, canibalização. A convergência e/ou a amálgama de valores sob domínio

do grupo social predominante não podem, contudo, excluir inteiramente interesses, valores, dos diversos outros atores.

Assim, é preciso perceber as estratégias adotadas para a difusão e transferência do discurso das políticas para a educação superior para, no mesmo processo, compreender como se dá a recepção ativa. Ou seja, para além do que está sendo difundido em termos de políticas, modelos e práticas educativas, perceber o que acontece nos contextos nacionais, o modo como os grupos receptores procedem na interpretação e adaptação do que é transferido segundo seus interesses, o modo como elaboram políticas iguais ou semelhantes para resolver problemas semelhantes que as políticas educativas globais se propõem a atender, como canibalizam, no melhor estilo oswaldiano, as políticas que ao mesmo tempo recebem e buscam.

2.4. A transferência de políticas para a educação superior: um modelo de análise

Neste ponto faz-se necessário retomar os objetivos da pesquisa: (a) compreender o modo como se deu o complexo processo de recepção no Brasil, na década de 1990, de políticas para o ensino superior difundidos pelo Banco Mundial, políticas com uma razão distinta da que havia dado sentido à educação até aquele momento; (b) compreender a recepção na unidade difusão-recepção; (c) compreender como a complexa inter-relação, interação e antagonismo entre atores, grupos, setores sociais nacionais conforma o terreno da recepção dessas políticas; (d) buscar as razões da recepção na análise dos discursos dos grupos e setores sociais nacionais que formulavam as políticas, o que aproxima os referenciais que as norteiam, buscando ver as razões da forma por que são recebidas na específica formação sociocultural brasileira.

Para alcançar esses objetivos recorremos a um dispositivo de análise para ajudar a iluminar como se deu esse complexo processo de difusão-recepção de políticas educativas entre organismos internacionais e países, no caso deste estudo, entre o Banco Mundial e o Brasil, por que caminhos se deu a recepção e que atores participaram do processo.

Optamos pelo modelo de análise "policy transfer" elaborado por Dolowitz e Marsh (1996), mais tarde adaptado por Dolowitz (2000), por nos possibilitar ver as duas dimensões, difusão e recepção, a partir da noção de transferência de políticas que expressa o processo de desenvolvimento no seio de sistemas políticos e/ou sociais existentes, de políticas, programas de ação ou de instituições baseados em ideias, políticas ou instituições aplicados em outro sistema político e/ou social diverso (Dolowitz, 2000, p.3; Russell, 2006, p.444).

Em primeiro lugar buscamos, primeiramente, estabelecer qual a política para a educação superior que o Banco Mundial patrocinava nas décadas de 1980 e 1990 a partir da identificação de um conjunto de axiomas que sustentam o discurso do Banco em torno do referencial do mercado. Axiomas porque são proposições apresentadas, nos documentos em estudo, como evidentes, sem que necessitem de demonstração e, neste caso, construídas sobre o referencial de mercado.

Em seguida e sobre o esquema elaborado por Dolowitz buscamos compreender por quais caminhos, na situação concreta da formação sociocultural brasileira, nos fins dos anos 1980 e na década seguinte, essas políticas foram transferidas e recebidas.

Ao criar o esquema "policy transfer" o objetivo de Dolowitz (2000, p.7) foi o de elaborar um modelo de análise, capaz de gerar um conjunto de questões que pudessem ser utilizadas como instrumentos na análise de políticas públicas, ajudando a explicar como a transferência de políticas influenciou as mudanças observadas em várias áreas da política pública britânica durante as décadas de 1980 e 1990, que ajudassem a compreender o processo de transferências de políticas que se acelerava em nível mundial.

Trata-se de um esquema que ajuda a discernir como e por que se deu esse processo, respondendo às questões: Por que há transferência? Que atores estão envolvidos na transferência e como eles afetam os processos de elaboração e transferência de políticas? O que é transferido e de onde é transferido? Que restrições são feitas à transferência? Como podem os investigadores demonstrar que houve transferência de políticas? (Dolowitz, 2000, p.9).

Essas questões, aplicadas à análise dos processos de internacionalização dos fenômenos educativos auxiliam a compreender o fenômeno da difusão e circulação de políticas e da aplicação de políticas públicas e quais os atores e elementos envolvidos no processo de transferência.

Na perspectiva deste trabalho, o modelo de Dolowitz ajuda a compreender como, no processo específico de difusão-recepção de políticas para a educação superior para o Brasil, na década de 1990, operam formas próprias nas quais se combinam o peso da dinâmica da internacionalização que se impõe de variadas maneiras e mediações aos países receptores e as determinações da lógica de procura, da recusa, a partir de necessidades internas de setores sociais de cada sistema sociocultural.

A transferência de ideias, de políticas, não é um fenômeno recente, podendo ser identificado desde períodos muito remotos, contudo nas últimas décadas do século XX, com "o crescimento rápido nas comunicações de todos os tipos, combinado com o aumento dramático no número de organizações internacionais" (Dolowitz, 2000, p.3) intensificaram-se as transferências de políticas em todo o mundo diante do processo de globalização.

Intensificação para a qual contribuiu a queda das barreiras em relação ao fluxo de bens (culturais[20] ou mercadorias) e de serviços (comunicação e transportes). Em consequência, há uma maior integração entre os diversos contextos socioculturais que se tornaram cada vez mais interdependentes, as diferenças entre os Estados parecem diminuir, enquanto bens, serviços, transportes e comunicações fluem entre países.

O rápido crescimento nas comunicações possibilitou o aumento das relações entre formuladores de políticas públicas por meio de redes nacionais e internacionais, cuja constituição foi facilitada por avanços tecnológicos que possibilitaram a comunicação horizontal entre diversas pessoas e instituições simultaneamente, rompendo barreiras territoriais, espaciais e temporais (Dolowitz, 2000).

[20] Com a ascensão do referencial do mercado, os bens culturais passaram a ser considerados definitivamente como mercadorias.

Os processos de transferência não se dão, em geral, de forma espontânea. O gigantesco mecanismo de produzir "uma semântica reformadora com intenção global" (Schriewer, 2004, pp.7-8) gera desde processos de procura por essa "semântica", que é pensada como possibilidade de conduzir a uma convergência de políticas e, assim, permitir que os que as recebem façam parte do processo de mundialização, até variadas formas de coerção em favor de sua aplicação. Daí Dolowitz trabalhar principalmente com a noção de "policy transfer", em lugar da noção de "lesson drawing" (Rose, 1991).

Aliás, aqui vale ressalvar que diferentes expressões são utilizadas para qualificar o processo de transferência de políticas públicas. Dentre as mais conhecidas estão: "policy transfer" (Dolowitz & Marsh, 1996); "lesson drawing" (Rose, 1991); "policy borrowing" (Halpin & Troyna, 1995;) "policy learning" (Bennett & Howlett, 1992). Todas elas são empregadas em diferentes domínios da análise das políticas públicas e descrevem basicamente o mesmo fenômeno.

Dolowitz e Marsh (1996) vão como que dialogar com a noção de "lesson drawing", elaborada por Rose, marcando uma diferença exatamente no que diz respeito a variedade de formas como ocorrem as transferências.

"Policy transfer" assim o como "lesson drawing", refere-se a um processo segundo o qual o conhecimento acerca de políticas públicas, ideias, preceitos administrativos, etc. aplicados em um país, é usado em outro lugar (Dolowitz & Marsh, 1996). Entretanto, não são intercambiáveis. O termo "lesson drawing" implica que formuladores de políticas ou atores em um país tomem lições de outro e as apliquem em seu próprio sistema como resultado de um processo espontâneo, efeito de livre escolha por atores políticos, indicando uma transferência voluntária; enquanto a "policy transfer" envolve processos de transferência que vão desde as várias formas de transmissão voluntária até diversas formas e níveis de transferências coercitivas, impulsionando ou mesmo forçando a adoção de tais políticas: "(...) uma categoria importante de transferência de política envolve um governo ou instituições supranacionais incitando, ou mesmo forçando, outro governo a adotar uma política particular" (Dolowitz & Marsh, 1996, p.344).

Por isso, dizem Dolowitz e Marsh (1996, p.344), a expressão "policy transfer" é mais abrangente do que "lesson drawing", utilizado por Rose (1991), por envolver formas de transferência voluntária e coercitiva e abarcar a possibilidade de transferência "completa" de uma política pública ou somente a transferência de programas e instrumentos e de transferência de lições positivas e negativas.

E também é mais abrangente porque os autores reconhecem que mesmo fora das estruturas de governo há atores que desempenham significativo papel no processo de transferência de políticas, além de enfatizarem que governos, organizações internacionais e empresas transnacionais podem "empurrar" outros governos para a transferência (Dolowitz & Marsh, 1996, p.344). E, ao reconhecer o papel que esses atores podem cumprir, Dolowitz e Marsh situam os processos de transferências das últimas décadas na conjuntura da globalização, daí que a transferência de políticas é pensada como estratégia de convergência de políticas, assim permitindo aos países que as recebem se enquadrar/fazer parte no/do processo da globalização.

> O crescimento rápido em comunicação global não é a única pressão para a transferência de políticas; forças econômicas globais também estão tendo um impacto dramático. Como a literatura da globalização demonstra, é difícil, senão impossível, para qualquer nação no mundo, industrializada ou em industrialização, proteger suas estruturas políticas, sociais ou mesmo econômica das tendências em outro lugar. Assim, como a integração internacional torna-se institucionalizada, os decisores políticos têm, cada vez mais, a olhar para outros sistemas políticos (…) (Dolowitz, 2000, p.3).

Entretanto, a aplicação de políticas semelhantes não é em si mesmo prova de que se deu transferência de políticas entre sistemas, países ou instituições. O modelo de análise "policy transfer" permite estabelecer se realmente houve o processo de transferência, o que ele envolveu, quais foram seus mecanismos, permitindo a visão da ação de agentes ou atores na difusão-recepção de políticas e de quem são seus atores-chaves (Dolowitz, 2000; Dolowitz & Marsh, 1996).

Dessa forma, analisar o processo de transferência de políticas educativas significa identificar os diferentes mecanismos – imitação, cópia, contaminação, hibridismo etc. – que permitem evidenciar a presença de elementos comuns no nível

internacional. Esses processos de importação-exportação podem ser voluntários, constrangidos e/ou impostos dependendo de fatores ou situações facilitadores ou limitadores de sua efetivação, tendo sempre a presença ativa de atores que ajudam a difundir ideias e promovem a disseminação de modelos e programas educativos (Dolowitz, 2000; Russell, 2006): políticos, *experts*, *policy makers*, partidos políticos e grupos de pressão, *think tanks*, instituições governamentais e não governamentais, além de redes informais de especialistas e cientistas.

É importante igualmente reconhecer que, enquanto processo, a transferência e recepção não ocorrem de forma espontânea e sem sujeito, tornando a identificação do contexto e do conteúdo substantivo das políticas difundidas imprescindível para a compreensão do processo (Dolowitz & Marsh, 1996).

A observação atenta das reformas que ocorreram mundialmente nos sistemas educativos de um conjunto de países a partir da década de 1980, como por exemplo, no caso da Grã-Bretanha de que trata Dolowitz, parece fazer parte de um movimento de ideias e de instrumentos de um país para outro ou mesmo dentro do mesmo país de ideias e de instrumentos políticos, o que revela o papel central desempenhado pela transferência de políticas nas reformas e mudanças ocorridas nos anos 1980 e 1990.

Como esses processos acabam por acarretar toda sorte de repercussões, de impactos e transformações nos contextos nacionais, o propósito de se utilizar o modelo "policy transfer" foi o de oferecer uma visão geral dos parâmetros, mecanismos e fatores que facilitaram ou restringiram o processo de transferência nas mudanças ocorridas na educação superior no Brasil na década de 1990, de destacar o papel ativo de atores na recepção, no contexto do processo de globalização nas décadas de 1980 e 1990 sob o referencial do mercado.

Os processos de transferência de políticas envolvem formas ideológicas, formas que se apresentam como racionais na formulação e aplicação. De um lado, a necessidade de dar respostas às mudanças das circunstâncias econômicas, políticas e sociais que vinham se processando mundialmente, desde os meados da década de 1970, leva os *policy makers* a procurar em outros contextos ideias e mecanismos compatíveis com sua perspectiva ideológica e, de outro, racionalmente tentar tomar de empréstimo

políticas que outros sistemas, em outros contextos socioculturais, estavam aplicando para lidar com essas mudanças (Hulme, 2000, pp.78-79).

É relevante identificar por que e quando atores políticos voltam-se para modelos estrangeiros para entender o processo de transferência. Assim, é preciso distinguir entre um processo "puramente voluntário", quando os atores envolvidos na transferência tomam uma decisão "racional" e "consciente" de emprestar, dentro do campo e nos limites de seus referenciais, políticas, programas, ideias, noções etc. de outro sistema, aplicados em outro contexto sociocultural e, em oposição, um processo "puramente coercitivo", "quando um ou mais sistemas políticos ou organizações internacionais impõem uma política, programa ou reforma institucional a outro sistema político" (Dolowitz, 2000, p.12).

Entre esses dois pontos extremos há um vasto matiz de formas caracterizadas conforme apresentem mais ou menos elementos de transferência voluntária ou coercitiva, um continuum, por assim dizer, que funciona como um recurso heurístico pois, em muitos casos, a transferência envolve, em medidas variáveis, os dois elementos (voluntário e coercitivo) e esse dispositivo ajuda ao investigador a reconhecer este fato e a aprofundar o conhecimento do processo de transferência (Dolowitz, 2000, p.12).

Chama-se a atenção, ainda, para a forma de transferência "coercitiva indireta", que ocorre, por exemplo, quando a economia mundial ou pressões econômicas podem constranger, governos individualmente e levá-los à recepção. "A emergência de um consenso internacional pode também atuar como fator de pressão" (Dolowitz & Marsh, 1996, p.349) e é também uma forma de transferência coercitiva indireta e ocorre quando a comunidade internacional define um problema de um modo particular e quando uma solução comum é implementada em certo número de nações, as demais vão aos poucos sofrendo pressão para adotar a mesma definição ou solução e para se juntar à "comunidade internacional", implementando programas ou políticas semelhantes.

É também necessário identificar os atores envolvidos no processo para se entender os motivos da transferência. Dolowitz (2000, p.17) define nove categorias de atores: burocratas e funcionários públicos; empresários da área de prestação de serviços

e especialistas; consultores; partidos políticos; grupos de pressão; grupos de reflexão; corporações; organizações e instituições tanto governamentais e não governamentais.

Neste estudo haveremos de enfatizar o papel de representantes eleitos, de burocratas e funcionários públicos, de empresários da área de prestação de serviços e especialistas, de consultores, de *think tanks* e de organizações e instituições tanto governamentais e não governamentais, pelo fato de que um dos objetivos deste trabalho é o de demonstrar a tese de que já na década de 1980 elaboravam-se e reelaboravam-se no Brasil políticas iguais ou semelhantes às que vão ser formalizadas em documentos pelo Banco Mundial a partir do início dos anos 1990.

Para demonstrar o que foi transferido, Dolowitz (2000), sugere que se trabalhe com seis categorias de problemas ou situações contidos no processo de transferência: "objetivos políticos, conteúdos e instrumentos; programas; instituições; ideologias; ideias e atitudes; e experiências negativas" (pp.22-23).

No caso deste estudo centra-se a atenção na produção de trabalhos elaborados por instituições, *think tanks*, como o NUPES, por consultores que transitam e circulam entre universidades públicas, instituições públicas, organismos internacionais públicos ou ligados a empresas privadas, organizações multilaterais ou intergovernamentais, instâncias de governo, de um para outro e vice-versa; da mesma forma dá-se ênfase à manifestação de políticos eleitos, discursos de posse, programas de governo, antes e depois de assumirem cargos e funções no governo e direção do país, de policy makers; também foram examinados documentos oficiais do governo brasileiro e discursos de ministros produzidos no período de 1985 a 1999 nos quais se identificaram os axiomas presentes nos documentos do Banco Mundial, para constatar a elaboração, no Brasil, de políticas para a educação superior iguais ou semelhantes as que vão ser propostas pelo Banco Mundial.

Esses documentos demonstram a existência de transferência de políticas entre o Banco Mundial e o Brasil no que diz respeito às mudanças na educação superior, o que não quer dizer, como se verá mais adiante, que o processo de discussões e elaboração no Brasil, desde meados da década de 1980, de políticas para a educação superior não tenha recebido influência externa, mostrando que seus atores tinham ciência da política

implementada pelo Banco Mundial em outros lugares e utilizaram esse conhecimento para desenvolver propostas de políticas iguais ou semelhantes que, a seu ver e também no de setores sociais nacionais, atendiam a necessidades internas.

Dolowitz (2000, p.24) refere-se à necessidade de identificar de onde provêm os ensinamentos, isto é, os níveis de governança (internacional, nacional e local) de onde os atores podem buscar por experiências quando engajados em uma política de transferência.

No processo de transferência de políticas, instituições internacionais podem pressionar para a aplicação das lições que se propõem transferir visto que "elas têm os recursos financeiros para forçar muitas nações a acatar certas políticas ou programas" (Dolowitz, 2000, p.25). Aliás, é o próprio Banco – e também vários autores que se debruçam sobre o modo de fazer política do Banco Mundial – que se refere às condicionalidades constantes em suas políticas para os países que buscam sua ajuda.

Políticas podem ser transferidas em toda uma gradação que vai da transferência integral a inspiração, possibilitando uma combinação de processos e agentes: "Transferência de políticas não é um processo de tudo ou nada" (Dolowitz, 2000, p.25). Sendo assim, são identificados pelo autor quatro diferentes gradações ou graus de transferência: cópia, quando a transferência ocorre de forma direta e completa; emulação, quando há transferência de ideias, mas não dos detalhes da política ou dos programas; combinação, envolve mistura de diferentes políticas e programas; e inspiração, quando uma política em outro lugar pode ser fonte inspiradora de mudanças, mas o resultado final tem relativamente pouca semelhança com a ideia original (Dolowitz, 2000, p.25).

O esquema proposto e desenvolvido por Dolowitz e Marsh permitiu, a partir da sistematização dos fatos levantados no decorrer da investigação, primeiramente conhecer a marcação da cena em que se deu a transferência, dar sentido aos fatos, dar sentido à mudança na política da educação superior no Brasil ocorrida a partir da década de 1990, mudança de sentido que buscou atender a modificações internas da formação sociocultural brasileira parte e resultante das transformações implicadas no processo de globalização influenciadas pela transferência de políticas de organismos internacionais,

especificamente do Banco Mundial e, depois, conhecer de que maneira essa transferência ocorreu, identificando o movimento de se voltar para fora, a busca, as condicionalidades, resistências e os atores envolvidos.

Assim, a aplicação do modelo contribuiu para responder as questões que instigaram e nortearam a elaboração deste trabalho: ocorreu um processo de transferência para o Brasil de políticas para a educação superior advogadas pelo Banco Mundial na década de 1990? Essas políticas foram meramente impostas, uma vez que setores sociais nacionais já discutiam, pelo menos desde 1985, políticas semelhantes às propostas pelo Banco Mundial? Por quais caminhos se deu a recepção no Brasil das políticas do Banco Mundial para a educação superior? Sem conhecer a forma e as razões pelas quais essas políticas foram transferidas e recebidas, reelaboradas no Brasil não é possível ter a melhor compreensão de seu significado.

Construir um modelo de análise capaz de abarcar a forma específica de nossa antropofagia, que deglutindo o Bispo Pero Fernandes Sardinha[21] o transforma em coisa nossa, de trabalhar para descobrir e compreender o mais que possa os caminhos pelos quais essa entidade nacional dos brasileiros que se foi construindo desde a Ilha de Vera Cruz, voltando-se para fora, buscando, recebendo, ajustando e rejeitando o pensar e o fazer que vem de fora, recebe uma forma de fazer e pensar a educação.

[21] Oswald de Andrade data dessa forma seu Manifesto Antropofágico: “Em Piratininga Ano 374 da deglutição do Bispo Sardinha”.

Figura 5 - Um esquema de transferência de política

Por que transferir? Continuum			*Quem está envolvido na transferência?*	*O que é transferido?*	*De onde?*			*Graus de Transferência*	*Constrangimentos na transferência*	*Como demonstrar a transferência de política*	*Como a transferência leva ao fracasso político*
Querer ◄——► *Ter*					*Passado*	*Através de uma nação*	*Cruzamento nacional*				
Voluntária	*Mistura*	*Coerciva*									
Delineio de lição	Delineio de lição	Direta imposição	Autoridades eleitas	Políticas	Interno	Governos Estaduais	Organizações internacionais	Cópia	Complexidade da política	Mídia	Transferência Não informada
(Perfeita racionalidade)	(Racionalização dirigida para)			(objetivos) (conteúdo) (instrumentos)						(jornal) (revista) (TV) (rádio) (internet)	
	Pressões Internacionais (imagem) (consensos) (percepções)		Burocratas/ Servidores civis	Programas	Global	Governos municipais	Governos Nacional / Local	Emulação	Políticas passadas	Relatórios (comissionados) (não comissionados)	Transferência incompleta
	Externalidades		Grupos de pressão	Instituições		Governos locais		Mistura	Estrutural / Institucional	Conferências	Transferência inapropriada
	Condicionalidades		Partidos Políticos	Ideologias							
								Inspiração	Factibilidade	Encontros / Visitas	
	(Empréstimos) (Condições ligadas às operações financeiras)								(ideologia) (proximidade cultural) (tecnologia) (economia) (burocracia)		
	Obrigações		Empreendedores de política / Especialistas	Atitudes / Valores culturais					Linguagem	Declarações (escritas) (verbais)	
			Consultores / Grupos de pensadores	Lições negativas					Relações passadas		
			Corporações Transnacionais								
			Instituições supranacionais								

Fonte: Dolowitz (2000)

2.5. A recepção das ideias de políticas educativas: uma análise pelo conceito de referencial

A característica que distingue o processo de transferência objeto de nossa análise é que, no caso que estudamos, não se trata da transferência de modelos de educação entre países ou, como analisa Dolowitz (2000), entre sistemas sociais e políticos, mas da transferência e recepção de propostas de política educacional de um organismo internacional, o Banco Mundial, para o Brasil, entre um conjunto de países.

Analisaremos, pois, a dinâmica da transferência e recepção ativa de políticas educacionais, como políticas públicas, que refletem em sua formulação e aplicação, questões específicas da formação sociocultural em que são praticadas, neste caso, o Brasil, e que repousam sobre uma representação das questões colocadas por esta mesma formação e das soluções encontradas, que vão constituir o referencial dessa política, atendendo a normas que as ajustam ao real percebido em cada contexto sociocultural concreto (Müller, 2006).

São políticas públicas que, como "fenômeno social e político específico" (Thoenig, 2006, p.328), se constituem em espaços onde se expressa o conflito entre atores sociais em razão de seus interesses e onde se produz a forma específica de relação com o mundo daquela formação sociocultural, em nosso caso, a forma específica pela qual, no Brasil, se apresentam, se somam e se confrontam os interesses dos diversos setores ou grupos sociais nacionais.

É necessário ressaltar que embora não se pretenda realizar a análise crítica do conteúdo da proposta de política para a reforma da educação superior no Brasil defendida pelo Banco Mundial, consideramos indispensável compreender os sentidos da política proposta que não se manifestam, mas que estão subentendidos, valores e ideias em que se sustenta, e identificar a forma escolhida para conduzir os significados da política aos diferentes atores nas relações sociais em que atuam.

Daí mobilizar-se o conceito de "referencial" (Müller, 1995, 2006) por designar um conjunto de normas ou de referentes que é o ato constitutivo de toda política, para estabelecer qual a política para a educação superior, defendida pelo Banco Mundial.

O conceito representa "um conjunto de valores, de normas ou de imagens de referência em função dos quais são definidos os critérios de intervenção do Estado, bem como os objetivos da política pública considerada" (Baudouin, 2000, p.285) e ajuda a compreender os sentidos subjacentes às políticas propostas pelo Banco, mas também a perceber as relações entre os atores no processo de elaboração e legitimação dos sentidos das políticas e os níveis de conhecimento da realidade que permitem distinguir e compreender um determinado referencial (Pires, 2007, p.81).

Cada política passa pela enunciação de objetivos que partem de uma dada representação do problema, de suas consequências e das soluções desejadas para resolvê-lo (Müller, 2006). Müller e Surel (1998), mesmo enfatizando a dificuldade em definir o que seja uma política pública, consideram que: "uma política pública constitui um *quadro normativo de ação*; ela combina elementos de *força pública* e elementos de *competência* [*expertise*]; ela tende a constituir uma *ordem local*" (p.16) (grifo no original). Assim, nessa abordagem e, segundo Müller (2006):

> (...) as políticas públicas não são somente espaços onde se confrontam os atores em função de seus interesses, mas são também o lugar onde uma dada sociedade *constrói sua relação com o mundo* e, portanto, as representações que ela se dá para compreender e agir sobre o real tal qual ele é percebido (p.372) (grifo no original).

Entendemos que as políticas educativas propugnadas pelo Banco Mundial atendem a um referencial global, o referencial do mercado, e é em torno dele que se vão ordenar e hierarquizar as representações do setor da educação. Entretanto, este referencial global decorre de uma visão do mundo que não resulta de consenso, ao contrário, é o lugar onde se cristalizam conflitos que vão se resolvendo à medida que esse referencial vai ganhando influência e permitindo à sociedade construir de si uma representação que se vai revestindo de importância, influência até assumir o predomínio sobre representações conflitantes, predomínio que não representa o fim de todo o conflito (Müller, 1995, p.160).

Mas, como captar um "referencial"? Segundo Müller (2006), sendo o "referencial" uma estrutura de sentido, um conjunto de indicações que dão sentido a um programa de ação pública, revelando seus objetivos, ele articula quatro níveis de

"percepção do mundo": os *valores*, as *normas*, os *algoritmos* e as *imagens* (pp.373-374).

Os valores definem um quadro global de ação pública. As normas definem o descompasso entre o real percebido e o real desejado e têm uma grande importância na definição dos princípios da ação. Os algoritmos, segundo Müller (2006), são relações causais que exprimem uma teoria de ação. E, por último, as imagens que, ao serem ditas, fazem sentido imediatamente sem que o discurso tenha que passar por longa explicação. As imagens constroem os sentidos da ação pública e, por isso, constituem elemento central do referencial e têm implícitos os três níveis anteriores.

Para se ter uma melhor compreensão desses níveis de percepção do mundo no discurso do Banco Mundial, apresentamos o quadro abaixo com alguns exemplos, compondo um exercício exploratório:

Quadro 1 - O discurso do Banco Mundial e sua percepção do mundo: exercício exploratório

Valores	O ensino superior é de suma importância para o desenvolvimento econômico e social (World Bank, 1994, p.1)
Normas	Restrições de orçamento e aumento da demanda social por educação superior significa que o governo não pode fornecer todos os recursos necessários para a educação superior assim como para a educação primária e secundária (World Bank, 1993, p.ii).
Algoritmos	A menos que reformas sejam implementadas para melhorar o desempenho da educação superior, muitos países estão destinados a entrar o século vinte e um insuficientemente preparados para competir na economia global (...) (World Bank, 1994, p.31). Na ausência de reforma, a educação superior brasileira constituirá um crescente e finalmente insustentável dreno do orçamento federal da educação (...) (World Bank, 1993, p.vi).

Imagens	O modelo tradicional de universidade europeia de investigação, com seus programas em um só nível, provou ser caro e pouco apropriado para satisfazer as múltiplas demandas do desenvolvimento econômico e social (World Bank, 1994, p.31). O Brasil precisa fazer mudanças fundamentais para assegurar que (...) seu sistema de educação superior torne-se um instrumento de custo-eficácia para o desenvolvimento econômico e social (World Bank, 1991, p.37).

As políticas educacionais e o referencial que lhes dá sentido não podem ser analisados como se fossem um simples e inofensivo conjunto articulado de ideias, à medida que o referencial "exprime ao mesmo tempo os interesses e a visão de mundo do grupo dominante no seio de um sistema de ação pública" (Müller, 2006, p.378). E se o referencial prevalecente em um contexto sociocultural particular expressa a compreensão do mundo e os interesses de setores sociais predominantes também tem de contemplar, de alguma maneira, os interesses dos outros setores e atores sociais que conformam a sociedade.

O processo de transferência que analisamos neste estudo é de uma mudança no referencial que dá sentido ao processo de educação, cuja imagem social foi sendo construída em torno do referencial global de mercado, mudança de referencial que guia os atores externos e a que atendem os atores dominantes na cena interna para estabelecer sua relação com a sociedade. É, na afirmação de Müller (1995), "A emergência de um referencial de mercado como novo modo de emprego do Estado nas sociedades mais e mais abertas ao exterior (...)" (p.178), no processo de globalização.

É no processo de transformações globais que se iniciam na década de 1980 e que se aprofundam na década de 1990, que a ascensão de um novo referencial com pretensões a se tornar dominante mundialmente e em torno do qual vai se construindo o sentido das políticas públicas: "Desde os anos 1980, constata-se em especial o surgimento de um novo referencial global baseado em uma visão da sociedade organizada em torno de princípios neoliberais: é o *referencial de mercado*, portador de novas normas para a ação pública" (Müller, 2006, p.375) (grifo no original).

Perceber os valores e normas que vão definir o lugar e o papel da educação superior com o predomínio desse referencial, normas que vão ajustar as políticas entre o "real desejado" e o "real percebido", definindo os princípios e as normas que vão conformar as ações, as políticas (Müller, 1995, p.159).

Dizendo de outra maneira, pretendemos compreender a recepção, no Brasil, de políticas educacionais, especificamente para a educação superior, analisando os discursos difundidos, transferidos, vamos esquadrinhá-los para identificar seus referenciais, os valores que os sustentam, indagar deles sua razão; vamos buscar fazê-los falar, falar onde dizem e onde silenciam, onde falam e onde omitem, fazê-los dizer por que falam essa linguagem, para neles ler a forma concreta em que a política é recebida.

A posição de Müller (1995, p.160) corrobora a posição de Steiner-Khamsi (2003) também adotada neste estudo, para quem a concepção de mundo expressa através de uma política pública não resulta de um consenso, mas um espaço onde se expressam conflitos, contradições, visões do mundo de diferentes atores sociais, de classes, raça, gênero distintos, expressando referenciais distintos e às vezes contraditórios, daí porque as transferências de modelos educacionais são recebidas de diferentes formas pelos diversos grupos nacionais.

Perceber a mudança de referencial no país que recebe e os motivos que o levam a tomar emprestado um novo modelo de educação superior. Essa mudança de referencial ilumina a forma como foi transferida esta política, sua recepção, o modo como foi adaptada, transformada, canibalizada, tendo a cultura, os valores dominantes nesse contexto sociocultural como representações fundamentais desta realidade e conceito chave que se abre à compreensão do discurso transferido (Steiner-Khamsi, 2003, p.163).

Para isto situamos nosso olhar no contexto local, buscando compreender, na complexa trama da cultura do país, a rede de motivações e de interesses, as contradições, os referenciais que os informam, que levam a que se pense e elabore no Brasil, no início da década de 1990, a partir do governo de Collor de Mello e,

principalmente, no de Fernando Henrique Cardoso, políticas iguais ou semelhantes às que se querem transferir e a oposição que setores importantes fazem a elas.

Nosso estudo mostrará que o discurso do Banco Mundial assenta-se sobre um sistema de pensamento articulado sobre um "referencial", o referencial do mercado, que define os princípios que vão conformar as ações e as políticas (Müller, 1995, p.159) defendidas pelo Banco.

Esse referencial, constituído de valores, normas, algoritmos e imagens partilhados pelo Banco e por setores sociais preponderantes no Brasil vão dar sentido ao lugar e ao papel da educação superior, "uma espécie de senso comum educacional produzido por agências e organismos internacionais" (Lima, 2002, p.8), que vão ajustar as políticas entre o "real desejado" e o "real percebido", definindo os princípios que vão conformar as ações, as políticas (Müller, 1995, p.159) defendidas pelo Banco e compartilhadas por atores internos.

2.6. Sobre o estudo

Estabelecidas as linhas teóricas, os conceitos e dispositivos teórico-analíticos, retomamos o objeto de nosso estudo: a difusão e recepção ativa no Brasil de propostas feitas pelo Banco Mundial para a educação superior.

2.6.1. Questões norteadoras da investigação

O nosso estudo foi orientado por duas grandes interrogações complementares:

(a) Qual a política para a educação superior que o Banco Mundial quer difundir para os "países em desenvolvimento" e, especificamente, para o Brasil?

(b) Por que caminhos se deu o processo de difusão e de recepção ativa das políticas propostas pelo Banco Mundial para a educação superior para o Brasil?

2.6.2. Objetivos da investigação e eixos de análise

O nosso estudo pretende:

(a) caracterizar a política para a educação superior que o Banco Mundial difunde em seus documentos, identificando seus referenciais e a que razões essa política responde (Eixo 1 - A política do Banco Mundial);
(b) mostrar que a política para a educação superior difundida pelo Banco Mundial apresenta referenciais distintos dos que haviam dado sentido à política de educação no Brasil até aquele momento, porém não eram estranhos a certos setores da produção de conhecimento sobre ensino superior no Brasil (Eixo 2 - O *sentido* da nova política);
(c) compreender como a complexa inter-relação, interação e antagonismo entre atores, grupos, setores sociais nacionais conforma o terreno da recepção dessas políticas, complexidade expressa no fato de que políticas iguais ou semelhantes às propostas pelo Banco já eram discutidas no Brasil desde os anos 1980 (Eixo 3 - Os caminhos da recepção).

2.6.3. Estratégia geral da pesquisa

De modo a construir os dados fundamentais para responder às nossas grandes questões e para desenvolver nossas respostas nos três eixos analíticos definidos, optamos por seguir os seguintes movimentos.

(a) mapeamos e analisamos os documentos do Banco Mundial sobre educação superior, em especial os produzidos na década de 1990 e que se referiam especificamente ao Brasil;
(b) mapeamos e analisamos os documentos que, elaborados por instituições e especialistas da educação no Brasil sobre educação superior, apresentavam os mesmos referenciais presentes no discurso do Banco Mundial;
(c) identificamos os atores que, no Brasil, antes da década de 1990, estavam produzindo análises sobre a educação superior, cujos referenciais diferiam dos que até então davam sentido à educação superior do país; e procedemos

a recolha e análise dos seus documentos e testemunhos sobre a educação superior no país.

2.7. A marcação da cena: procedimentos metodológicos

Definimos a análise documental e a entrevista como as principais técnicas de recolha e produção de dados.

2.7.1. A pesquisa documental

Qual a política para a educação superior que o Banco Mundial quer difundir para os "países em desenvolvimento" e, especificamente para o Brasil? Esta foi a primeira questão levantada para nortear esta investigação e estabelecer se houve ou não transferência e recepção ativa, para o Brasil, das políticas para a educação superior propugnadas pelo Banco Mundial, objeto de nossa pesquisa.

Para responder a esta questão, tendo estabelecido o enquadramento teórico da investigação, definimos partir da pesquisa documental, técnica valiosa por serem os documentos fontes ricas e estáveis de conhecimento e não interferente à obtenção de dados, permitindo identificar informação factual e complementar e/ou validar informações obtidas em outras fontes (Lee, 2003, p.15; Lüdke & André, 1986, p.39). Para nós, a análise de documentos, demonstrou-se muito útil pois nos permitiu retirar evidências que fundamentaram nossas afirmações.

Começamos por definir o *corpus* da análise, isto é, os documentos que seriam selecionados para serem submetidos à análise. Esta escolha foi orientada pelo objetivo da investigação de primeiramente estabelecer quais as ideias e políticas difundidas pelo Banco Mundial e, depois, o modo como se deu a transferência dessas ideias e políticas para o Brasil, identificando os atores-chave envolvidos nesse processo e perceber se essas políticas ou políticas semelhantes já estavam sendo elaboradas e difundidas no Brasil.

Na fase preliminar da investigação selecionamos as seguintes fontes: (a) documentos oficiais produzidos pelo Banco Mundial sobre a educação superior e sobre a educação superior no Brasil; (b) documentos confidenciais produzidos pelo Banco Mundial sobre a educação superior no Brasil; (c) documentos produzidos pelo NUPES por investigadores e especialistas brasileiros ou estrangeiros vinculados ao Núcleo; (d) documentos sobre educação superior produzidos e publicados sob o patrocínio do Banco Mundial, assinados por especialistas vinculados ou não ao Banco; (e) documentos oficiais produzidos pelo governo brasileiro (programas, planos, relatórios etc.); (f) discursos de governantes e/ou políticos brasileiros.

No que diz respeito a alínea (b) é preciso esclarecer que nossa pesquisa conduziu-nos a tomar conhecimento do fato de que o Banco Mundial elaborara pelo menos dois documentos dedicados, especificamente, a propor a reforma da política para a educação superior no Brasil: "Higher education reform in Brazil", de fevereiro de 1991 e "Brazil. Higher education reform", de outubro 1993.

Esses dois documentos foram elaborados e difundidos de forma "reservada" e discutidos entre um público restrito definido pelo Banco Mundial, de acordo com as informações constantes nos próprios documentos. O primeiro, o "Higher education reform in Brazil", de 1991, traz a designação "Relatório Confidencial" e o segundo, o "Brazil. Higher education reform", de 1993, além da designação "Relatório Confidencial", traz a advertência "Somente para uso oficial" e de que o documento é de "Distribuição restrita", recomendação que possivelmente constaria do primeiro documento do qual não temos a folha de capa onde consta a informação no documento de 1993, diante da semelhança entre eles.

Não poderíamos, portanto, depois de ter tomado conhecimento da existência desses documentos, pelo fato de que são textos especificamente dedicados e dirigidos à reforma da educação superior no Brasil e anteriores ao "Higher education. The lessons of experience" (1994), deixar de levá-los em consideração e de colocá-los em relevo em nossa análise.

Assim, o trabalho de análise incidiu, prioritariamente sobre as categorias de letras (a), (b), (c), (e) e (f). Ao fazer a escolha por este conjunto de documentos

considerou-se que através deles seria possível determinar a política do Banco Mundial para a educação superior; a posição, o diagnóstico e o cenário de futuro que do Banco desenhava para a educação superior do Brasil e quais as ideias de políticas que estavam sendo produzidas, naquele período, pelos pesquisadores do NUPES que vão de encontro ao sentido da política para a educação superior, até então vigente no país.

Deles também foram retiradas informações factuais que possibilitaram fundamentar nossa hipótese de que desde a década de 1980 se elaboravam e reelaboravam no Brasil políticas iguais ou semelhantes as que vão ser formalizadas em documentos pelo Banco Mundial a partir do início dos anos 1990: "A análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões e hipóteses de interesses" (Caulley, como citado por Lüdke & André, 1986, p.38).

Assim, se foi constituindo o *corpus* documental capaz de fornecer sólidas informações que permitiriam responder as questões da pesquisa (Cellard, 2008, p.298).

Quadro 2 - Número de documentos pesquisados

Banco Mundial (a)	Banco Mundial (b)	NUPES (c)	Especialistas (d)	Governo Brasileiro (e)	Discursos (f)
10	2	24	20	5	2

2.7.2. Refinando a pesquisa

Nessa fase, estabelecemos critérios para a análise documental e, em razão disto, depois de analisados, alguns textos foram excluídos de um mais aprofundado exame, como por exemplo, os trabalhos de alguns especialistas ligados ao Banco Mundial cuja contribuição já se incorporara aos documentos do Banco e que, assim, revelaram-se prescindíveis a esta investigação.

O primeiro critério foi de ordem cronológica: a pesquisa realizou-se em documentos produzidos e/ou publicados entre 1985 e 1999. O segundo critério foi estabelecido em função da informação a pesquisar: fontes que pudessem ajudar na (a) identificação da política do Banco Mundial para a educação superior, no período entre 1985 a 1999; (b) tipo de documento, se oficial ou não, do Banco Mundial e do governo brasileiro; (c) documentos do NUPES produzidos entre os anos de 1989 a 1999.

Quadro 3 - Fontes documentais

Banco Mundial **(World Bank)**	Higher education reform in Brazil (1991)
	Brazil. Higher education reform (1993)
	Higher education. The lessons of experience (1994)
	Relatório sobre Desenvolvimento do Banco Mundial. O desafio do desenvolvimento (1991)
	Relatório do desenvolvimento mundial. O Estado num mundo em transformação (1997)
NUPES (1989)	S. Schwartzman. "The University of São Paulo - an overview"
	E. R. Durham. "Os desafios da autonomia universitária"
	E. R. Durham e S. Schwartzman. "Situação e perspectivas do ensino superior no Brasil: os resultados de um seminário"
	A. C. C. Campino. "Custo do ensino superior"
	S. C. Ribeiro. "Acesso ao ensino superior: uma visão"
	S. Schwartzman. "Ciência, profissões e a questão da autonomia"
	S. Schwartzman. "Education in Latin America"
	J-J. Paul (CNRS). "Algumas reflexões sobre as relações entre o ensino superior e o mercado de trabalho no Brasil"
	E. R. Durham. "A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações"
	R. Braga. "Qualidade e eficiência do modelo de ensino superior brasileiro: uma reflexão crítica"

NUPES (1989)	E. Wolynec e J. Goldemberg. "Scientific development in biological, physical and engineering sciences in Brazil (genetics, informatics, electronics and space industry)"
NUPES (1990)	E. Wolynec, H. L. Marin, M. C. Melo and M. A. F. Oliveira. "Information technology for institutional management in higher education"
	J. Goldemberg. "O impacto da avaliação na universidade"
	S. Schwartzman. "O contexto institucional e político da avaliação do ensino superior"
	C. C. Neiva. "As iniciativas de planejamento e avaliação na formulação de políticas públicas para o ensino superior"
	J-J. Paul (CNRS), Zoya Ribeiro e Orlando Pillati. "As iniciativas e as experiências de avaliação no ensino superior: balanço crítico"
	G. M. Martins. "Credencialismo, corporativismo e avaliação da universidade"
	P. L. Mattos. "Avaliação e alocação de recursos no ensino superior federal"
	E. R. Durham. "A institucionalização da avaliação"
	S. C. Ribeiro. "Universidade pública: autonomia, soberania ou outros bichos"
	E. Wolynec. "O uso de indicadores de desempenho para a avaliação institucional"
	J-J. Paul (CNRS) e Elisa Wolynec. "O custo do ensino superior nas instituições federais".
	E. R. Durham. "Avaliação e relações com o setor produtivo: novas - tendências do ensino superior europeu"
	S. Schwartzman. "O lugar das ciências sociais no Brasil nos anos 90"
Discursos	Presidente José Sarney
	Presidente Fernando Henrique Cardoso

2.7.3. Entrevistas

As entrevistas realizadas foram do tipo semiestruturado e foram conduzidas individualmente. As entrevistas semiestruturadas têm a vantagem de possibilitar a obtenção de dados comparáveis entre a fala de vários sujeitos, atores. Além disso, a opção por este tipo de entrevista deveu-se à intenção de permitir com que os entrevistados pudessem estruturar seu pensamento sem o constrangimento das questões fechadas, falar mais livremente, apesar de não se ter prescindido de algum direcionamento às questões do roteiro a fim de garantir que aspectos relevantes à investigação não ficassem sem ser tratados.

Os entrevistados foram os dois principais atores do NUPES, Eunice Ribeiro Durham e Simon Schwartzman que formaram o núcleo dirigente, formador e propagador das políticas para a educação superior elaboradas pelo Núcleo. Eunice Durham, que teve a iniciativa de propor a criação do núcleo ao então reitor da USP, José Goldemberg, desempenhou a função de coordenadora do conselho diretor. Simon Schwartzman ocupou o cargo de diretor científico, responsável pela definição das linhas de trabalho do núcleo. Durham e Schwartzman produziram, individualmente ou em conjunto, dez, do total de vinte e quatro documentos publicados pelo núcleo desde sua constituição até 1990.

Quadro 4 - Lista dos entrevistados

Nome/Função	Data	Local	Duração
Eunice Durham (Coordenadora do NUPES)	16/03/2010	São Paulo	80 mm
Simon Schwartzman (Diretor Científico do NUPES)	13/04/2010	Rio de Janeiro	60 mm

A preparação das entrevistas implicou na determinação prévia de quem entrevistar, o que requereu um trabalho de pesquisa preliminar sobre os pesquisadores do NUPES, o papel desempenhado por cada um e sua relevância para os objetivos desta

investigação e como chegar até eles, o modo da abordagem e a busca de atores que pudessem servir de intermediários, como depois se constatou necessário.

Antes de preparar o roteiro das entrevistas tivemos o cuidado de recolher previamente informações sobre os informantes e sobre o NUPES, conhecer seus trabalhos de forma a nortear as entrevistas e formular os roteiros pelos objetivos da pesquisa nos quais se teve o cuidado de não propor perguntas que pudessem ser interpretadas como ambíguas ou tendenciosas.

Quadro 5 - Eixos de análise das entrevistas

A origem da ideia de criar o NUPES e o processo de sua criação.
Os objetivos do NUPES.
As linhas de pesquisa do NUPES e como foram estabelecidas.
A formação do conselho e da equipe do NUPES.
A relação do NUPES com a comunidade internacional de especialistas em educação superior e com organismos e agências internacionais.
A relação do NUPES com as instituições nacionais de educação e a influência de suas ideias na reforma da educação superior.

Vale registrar a dificuldade em contatar os entrevistados que interessavam à investigação e conseguir marcar com eles as entrevistas. Como, por exemplo, no caso do ex-ministro e à época deputado federal Paulo Renato Souza que, tendo em vista as dificuldades de comunicação e apesar das sucessivas solicitações, não nos foi possível obter resposta quanto à realização da entrevista.

Para a entrevista com a Professora Eunice Durham, diante da falta de resposta às mensagens eletrônicas nas quais solicitamos a entrevista, optamos por recorrera mediação de um professor seu colega de universidade, que através de contato pessoal obteve a concordância em conceder a entrevista. Recebeu-nos, depois de esclarecidos tanto os termos e objetivos da entrevista quanto as credenciais do entrevistador.

Para obter a entrevista com o Professor Simon Schwartzman e diante da dificuldade em lograr resposta ao correio eletrônico, recorremos novamente ao mesmo professor que intermediara a primeira entrevista. Apesar de sua solicitação, recomendação e esclarecimentos das razões da solicitação, em resposta por correio eletrônico, o professor Schwartzman alegou estar com viagem marcada para o exterior, por um período de seis meses e que, portanto, não tinha tempo disponível para receber-nos. Diante de nossa insistência obtivemos a concordância em conceder-nos a entrevista com a condição de que esta não deveria exceder a uma hora, o que foi rigorosamente cumprido.

O local e hora das entrevistas ficaram à consideração dos entrevistados, sendo que a primeira foi realizada na residência da Professora Durham, em São Paulo, e a entrevista com o Professor Schwartzman ocorreu em seu local de trabalho, no Rio de Janeiro. As duas entrevistas com os dois integrantes do NUPES foram gravadas. De início foi relembrado o objetivo da entrevista, seu contexto, além de garantir as questões éticas, como solicitar gravação e disponibilizar *feedback*. Após mostrar o roteiro da entrevista, procuramos estabelecer um clima de aceitação e de reciprocidade (Lüdke & André, 1986, p.34). As entrevistas foram então conduzidas através de um roteiro onde se encontravam as questões que foram sendo exploradas mediante as respostas dadas (Anexo 1). Procuramos seguir o raciocínio do entrevistado, seu pensamento, só alterando a ordem do roteiro quando o fluir da entrevista se impunha. Houve pouca intervenção por parte da entrevistadora que teve o objetivo de permitir que o entrevistado desenvolvesse seu pensamento, incentivando-o ou a continuar ou a clarificar seu raciocínio.

Importa acrescentar que numa fase inicial da pesquisa procedemos a três entrevistas exploratórias (realizadas em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo) a dois pesquisadores do NUPES à época e a um professor universitário que integrara a equipe do ministro Paulo Renato Souza, no MEC. Estas entrevistas ajudaram também a confirmar as informações já levantadas sobre a posição do Banco Mundial e da UNESCO sobre a reforma da educação superior, a posição do NUPES, sua composição, atores-chave, formas de trabalho etc. Diante das dificuldades constatadas para obter entrevistas exploratórias, tanto com os participantes à época do Ministério da Educação

como do NUPES, quando se trata das relações dessas instituições com o Banco Mundial, adotamos o método de não as gravar, tendo em vista nosso objetivo de, realizando as entrevistas de maneira informal, superar essa limitação e deixar os informantes à vontade para dar sua opinião sobre os temas e questões levantados, tecer comentários e propiciar informações sem a barreira que impõe o formalismo de uma entrevista diante do gravador.

2.7.4. Análise de conteúdo

Do *corpus* documental

Para estabelecer, demarcando, os termos da política para a educação superior que o Banco Mundial defende e difunde, servimo-nos da técnica da análise de conteúdo tendo como suporte teórico a modelização de "referencial" para fazer a leitura do *corpus* documental. A definição de unidades de análise e a categorização de acordo com os propósitos da pesquisa também foram úteis para a aplicação do esquema modelo de "policy transfer".

Partimos, primeiramente, da releitura dos documentos do Banco Mundial para estabelecer qual a política para a educação superior propugnada pelo Banco, quais os seus referenciais, propósito norteador de nossa investigação, sem o qual não avançaríamos para responder as outras questões norteadoras, nomeadamente a indagação se foi essa a política transferida e recebida e se políticas iguais ou semelhantes já estavam sendo elaboradas e difundidas no Brasil. Em seguida passamos para a releitura dos documentos do NUPES e do governo brasileiro para verificar se expressavam a mesma política ou políticas semelhantes às defendidas pelo Banco Mundial.

(a) Definição de unidades de análise

Definimos as unidades de análise em torno de temas e/ou documentos integrais. Por exemplo, os dois documentos confidenciais do Banco Mundial e alguns dos documentos do NUPES pela sua importância levaram-nos a mantê-los quase integralmente.

Essa fase implicou na releitura cuidadosa e mais acurada do material, momento em que optamos por dividi-lo em unidades menores, unidades temáticas.

A intenção em fazer recortes de conteúdo nos documentos foi a de alcançar o seu sentido mais profundo e melhor significação do conteúdo. No caso do material do Banco Mundial, os recortes consistem de fragmentos do discurso manifesto em ideias referentes a temas e que se expressam em um conjunto de axiomas[22] que são tecidos sobre um referencial, uma determinada representação da realidade.

Como salienta Bardin (1994/1977, p.107):

> (...) a unidade de registro existe no ponto de intersecção de unidades perceptíveis (palavra, frase, documento material, personagem físico) e de unidades semânticas (temas, acontecimentos, indivíduos), embora pareça difícil, mesmo existindo recobrimento, procurar fazer-se um recorte de natureza puramente formal, na maioria das práticas (...).

Os axiomas surgem pois da análise temática e representam recortes que contém informações relacionadas com os objetivos da indagação. São ideias-força que serviram também de guia para a análise de todos os documentos do *corpus*.

Para que o texto dos axiomas seja entendido, seu significado, é preciso levar o contexto em consideração, além do autor, o destinatário e as formas de codificação e transmissão da mensagem.

Assim, examinamos a formação sociocultural brasileira situando-a no contexto global no qual foram produzidos os documentos, o universo sociopolítico e cultural do

[22] Axiomas são asserções, afirmações categóricas cuja validade o autor considera evidentes por si mesmas e que, portanto, carecem de qualquer comprovação, sendo apresentadas como se não necessitassem ser confirmadas, podendo-se chamar de noções-consenso.

autor, no caso o Banco Mundial, e daqueles a quem os documentos foram destinados. Buscamos apreender as características do momento histórico, mesmo que ainda recente. Conhecer a conjuntura cultural, social, política e econômica em que os documentos foram produzidos procurando assimilar os esquemas conceituais do Banco Mundial, seus argumentos e, ainda, o reconhecimento, a identificação de pessoas, grupos sociais etc., aludidos nos documentos. Este foi o caso do NUPES, referido nos dois documentos dirigidos ao Brasil e que verificamos ser um dos atores mais importantes.

Podemos desde agora avançar, indicando cinco axiomas, unidades de análise, presentes no discurso do Banco, asserções decorrentes do referencial que dá norte a seu pensamento, seu modo de pensar e fazer a educação superior e sobre os quais articula seu discurso nos textos examinados: o do mercado como referencial:

(a) a educação é função da economia;
(b) há uma crise econômica que impõe restrições aos investimentos do Estado na educação superior;
(c) as universidades públicas são dispendiosas e ineficientes;
(d) as instituições privadas são mais eficazes e mais eficientes;
(e) o setor privado e a diversificação em instituições não universitárias permitem expandir o sistema de educação superior.

(b) Definição de categorias

Os enunciados dessas unidades de análise / axiomas, foram classificados por semelhança ou analogia, segundo critérios semânticos, isto é, de significação de cada enunciado estabelecido no processo e em caráter temporário à medida que se considerava novos dados.

Procuramos fazer uma categorização adequada e pertinente aos objetivos da análise e às questões que se pretende responder através da pesquisa. A validade da categorização está na significação em termos da problemática da investigação e de sua fundamentação. Em cada categoria tivemos a preocupação de não deixar de fora nenhum dos enunciados para torná-la exaustiva, assim como garantimos a homogeneidade e exclusividade da classificação.

Quadro 6 - Categorização das unidades de análise

Unidades de análise	Categorias
(1) A educação é função da economia.	(1.a) tratar a educação com o mesmo rigor com que trata os outros setores da economia;
	(1.b) a função da educação superior é de fornecer mão de obra adequada ao mercado de trabalho;
	(1.c) o investimento no ensino superior contribui para o aumento da produtividade do trabalho e para um maior crescimento econômico;
	(1.d) o ensino superior está em correlato e é importante para o desenvolvimento econômico e social;
	(1.e) os sistemas de educação superior devem ser mais sensíveis às mudanças nas demandas do mercado de trabalho.
(2) Há uma crise econômica que impõe restrições aos investimentos do Estado na educação superior.	(2.a) o Estado deve reduzir os investimentos na educação superior e condicioná-los ao princípio do retorno econômico mais imediato;
	(2.b) os recursos públicos são gastos de forma ineficiente e ineficaz;
	(2.c) diversificar as fontes de financiamento das instituições públicas;
	(2.d) estimular a concorrência por fundos privados;
	(2.e) a busca de financiamento no setor privado tornará as instituições públicas mais sensíveis aos sinais do mercado.

(3) As universidades públicas são dispendiosas e ineficientes.	(3.a) as universidades públicas incentivam uma inadequada *accountability* pública;
	(3.b) o financiamento das universidades públicas incentiva a iniquidade e a baixa qualidade;
	(3.c) as universidades públicas não promovem a formação de mão de obra necessária ao desenvolvimento econômico;
	(3.d) o custo das universidades públicas é muito alto e apresentam pouco retorno à sociedade;
	(3.e) as universidades públicas demoram a se adaptar às demandas do mercado sempre em mudança.
(4) as instituições privadas são mais eficazes e mais eficientes.	(4.a) as instituições privadas são mais flexíveis e atendem mais rapidamente as demandas do mercado de trabalho;
	(4.b) o custo das instituições privadas é mais baixo e oferecem o mesmo serviço que as instituições públicas.
(5) o setor privado e a diversificação em instituições não universitárias permitem expandir o sistema de educação superior.	(5.a) as instituições não universitárias são mais atraentes para os alunos porque têm baixo custo;
	(5.b) as instituições privadas e as não universitárias respondem com flexibilidade as demandas do mercado de trabalho;
	(5.c) as instituições privadas e as não universitárias são de mais fácil gestão.

Os documentos foram numerados por fonte e por ordem cronológica com a finalidade de facilitar o trabalho de análise.

Das entrevistas

Os dados das entrevistas foram transcritos, reduzidos e organizados segundo critérios próprios e, finalmente, interpretados em confronto com os dados dos documentos do Banco Mundial e dos trabalhos publicados pelo NUPES.

A redução dos dados seguiu critérios de seleção da informação considerada relevante em consonância aos eixos de análise e, para sua apresentação, optou-se por um caráter mais narrativo e os dados apresentados seguiram a mesma ordem dos eixos de análise.

Concluindo este capítulo, podemos dizer que o enquadramento teórico-metodológico possibilitou responder as questões norteadoras da investigação. A abordagem sócio-histórica nos forneceu o viés teórico-conceitual para compreender o fenômeno da difusão-recepção como uma unidade entre essas duas dinâmicas, bem como o uso da modelização de referencial foi particularmente importante para delimitar e estabelecer as características da política do Banco Mundial para, em seguida trabalhar-se as perguntas do esquema “policy transfer”.

CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA DO BANCO MUNDIAL PARA A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Neste capítulo objetivamos analisar, para determinar e precisar, a proposta de reforma da política para o ensino superior propugnada e difundida pelo Banco Mundial para o Brasil (Eixo 1), especificamente nos documentos "Higher education reform in Brazil", de fevereiro de 1991 e "Brazil. Higher education reform", de outubro 1993, e para os "países desenvolvidos" e demais países no "Higher education. The lessons of experience" (1994).

Esclarecida e estabelecida qual foi essa política, pretendemos mostrar que política igual ou semelhante a essa já vinha sendo discutida no Brasil mesmo antes que o Banco Mundial publicasse seus documentos sobre o assunto e, mais, que essa política já estava sendo discutida por setores políticos e administrativos e mesmo já se buscava colocá-la em execução desde o governo de Fernando Collor de Mello, que inicia seu período presidencial em março de 1990, portanto, praticamente um ano antes da publicação do "Higher education reform in Brazil" em fevereiro de 1991, ainda que os acontecimentos políticos que levaram à cassação do mandato de Collor, em outubro de 1992, tenham adiado o processo de implantação para o início do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Foi preciso transcrever os textos do Banco Mundial extensamente no corpo deste capítulo por duas razões principalmente: a primeira diz respeito ao fato de que dois desses documentos tratando especificamente da reforma da educação superior no Brasil, os textos de 1991 e 1993, tiveram circulação restrita por seu caráter de confidencialidade e não estando, portanto, ao alcance de nosso leitor; a segunda prende-se a necessidade de dar aos que leem este estudo as condições de avaliar nossa análise da posição do Banco relativa às reformas da educação superior no período que nos propomos a estudar, avaliar a conformidade de nossa crítica com as posições patrocinadas pelo Banco Mundial.

3.1. O Banco Mundial como "inspirador" das reformas da política para a educação superior

Quando iniciamos este trabalho, o fio condutor que orientava nossa pesquisa era o da afirmação feita por um grande número de estudiosos da educação superior no Brasil de que as mudanças na política educacional para a educação implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso atenderam à política propugnada pelo Banco Mundial para esse nível de ensino (D. A. Oliveira, 2002; Dias, 1999; Fonseca, 2002; Minto, 2006; Neves, 2000; Sguissardi, 2000a, 2000b; Shiroma, *et al*., 2002; Silva & Sguissardi, 1999; Tommasi *et al*., 2003); para muitos deles, é em "Higher education. The lessons of experience"[23] que a proposta defendida pelo Banco Mundial para a reforma da educação superior nos "países em desenvolvimento"[24], na década de 1990, está bem expressa. Trata-se do texto "inspirador" das reformas por que passou o ensino superior no Brasil no período do governo Fernando Henrique.

Um dos que menciona o "Higher education. The lessons of experience" (1994) é Minto (2006, p.155). Tratando da política educacional brasileira nesse período, afirma que o "conteúdo de alguns documentos oficiais, produzidos nacionalmente e internacionalmente, é fundamental para perceber, com maior precisão, os princípios gerais que orientaram as decisões políticas do governo [brasileiro] na área da educação superior nos anos de 1990", indicando, em primeiro lugar, o "La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia" (1995), ao lado do documento do MEC, "Planejamento político-estratégico 1995/1998" (MEC, 1995) e do Relatório da UNESCO, conhecido como "Relatório Delors" (Delors, *et al*, 2004).

João dos Reis Silva Júnior e Waldemar Sguissardi (1999, p.73) também compartilham a mesma opinião. Para eles as "estratégias e ações de reforma desses dois

[23] Optamos por utilizar, na análise, o "Higher education. The lessons of experience" (1994), no original em inglês, para uniformizar a base sobre a qual fazer a crítica aos documentos do Banco Mundial e, assim, poder compará-lo a outros documentos que só existem (ou só se conhece) a edição em inglês. Contudo, também foi consultado e comparado com o texto em espanhol, em sua "Official Version", "La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia", consultada no sítio do Banco, versão citada pelos diversos autores brasileiros consultados.

[24] Utilizamos as noções empregadas nos documentos do Banco Mundial: "Developing countries" (1994), ou "developed countries" (1993). É de se observar que o Banco só usa uma vez a noção de "subdesenvolvimento", talvez pela possibilidade de ser entendida de forma pejorativa: "underdeveloped regions" (1993, p.35).

Ministérios [MARE e MEC]" traduzem no Brasil as "orientações-chaves do BIRD/Banco Mundial visando a reforma do ensino superior", relacionando em seguida, as quatro diretrizes para o ensino superior traçadas no "Higher education. The lessons of experience" (1994), (citando a versão do documento em espanhol): (1) incentivar a diferenciação das instituições de ensino superior, públicas e privadas, além de estimular o desenvolvimento de instituições privadas; (2) estimular as instituições públicas a buscar diferentes fontes de financiamento, incentivando, inclusive, a participação dos estudantes na manutenção do ensino e o estabelecimento de relação entre financiamento público e apresentação de resultados; (3) redefinir o papel do governo na educação superior, isto é redefinir o lugar do Estado num mundo que se move na direção de ter o mercado como referencial, diretriz que está no centro do referencial do Banco; (4) adotar políticas que garantam a qualidade e a equidade (World Bank, 1994, p.4).

Sguissardi (2000b), em trabalho posterior, "Educação superior. O Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política?", reafirma a importância do "Higher education. The lessons of experience":

> Os principais traços característicos da concepção 'tradicional' do Banco Mundial sobre educação superior para os países em desenvolvimento podem ser encontrados no conhecido documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiência* (BM, 1994) e mais recentemente no documento *The financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms* (BM, 1998)" (p.13) (grifo no original).

Da mesma forma, José Dias Sobrinho (1999), afirma que o "grande inspirador e poderoso provedor dessa concepção de universidade é o Banco Mundial. O peso dessa instituição (bem como de outros organismos internacionais sediados em Washington, como o FMI e o BID) é muito grande como instância reguladora de políticas educacionais" (p.152), além de apontar o "documento 'A Educação Superior: lições da experiência' mundialmente difundido desde novembro de 1993" (1999, p.153), como aquele que norteia as propostas do Banco Mundial para o ensino superior no período.

Não há dúvidas quanto à importância do "Higher education. The lessons of experience" (1994) como um dos textos do Banco Mundial que vão inspirar as reformas da educação superior na América Latina. Aliás, o próprio Banco o reconhece, primeiro

por se tratar da primeira avaliação exaustiva de sua atuação na educação superior, depois por conter explicitamente as orientações e estratégias para a elaboração de reformas das políticas para a educação superior que o Banco Mundial busca transferir (World Bank, 1994, p.92). Um sinal do papel a que se destinava o documento é o fato de ter sido largamente difundido, traduzido para o espanhol em versão autorizada pelo Banco Mundial e publicado também em seu sítio na internet ao lado do texto em inglês.

Contudo, como já referido no Capítulo 2, após termos tomado conhecimento de dois documentos elaborados pelo Banco Mundial e dirigidos especialmente ao Brasil, o "Higher education reform in Brazil", de fevereiro de 1991 e o "Brazil. Higher education reform", de outubro 1993, ambos classificados como documentos confidenciais e que, por isso, foram difundidos e discutidos de forma "reservada" no país, não poderíamos deixar de levá-los em consideração, somando-se a essa peculiaridade o fato de que estes documentos são anteriores ao "Higher education. The lessons of experience" (1994). Assim, decidimos iniciar por eles a análise da recepção da política de reforma do ensino superior que o Banco Mundial buscou transferir ao Brasil a partir dos fins da década de 1980, inícios da década de 1990.

3.2. Da confidencialidade dos documentos do Banco Mundial

A primeira coisa a chamar a atenção nos documentos a que nos referimos é a atitude do Banco Mundial quanto à publicidade aos textos e, apesar da participação de consultores brasileiros em sua elaboração, os textos de 1991 e 1993 foram elaborados e trabalhados, difundidos e discutidos de forma "reservada", para usar o termo com o qual o Banco os classifica.

O primeiro, o "Higher education reform in Brazil", traz a tarja "Relatório Confidencial" e, quase no final da Introdução, a recomendação, aliás, reproduzida de forma semelhante no documento de 1993, como ilustra o Quadro 7:

Quadro 7 - A quem se dirige o Banco Mundial

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**
Este relatório está sendo escrito aos formuladores de política de Governo. No entanto, espera-se que ele seja disponibilizado para um público maior, em especial, para administradores públicos e privados do ensino superior, à comunidade acadêmica brasileira em geral, e ao público informado (p.4).	Este relatório é dirigido aos formuladores de políticas do Governo e dirigentes de ensino superior. No entanto, suas análises e recomendações são de interesse para um público mais amplo, em particular, dos administradores públicos e privados do ensino superior, da comunidade acadêmica de modo mais geral, no Brasil, da população estudantil e do público informado, todos os que têm uma participação em uma melhoria do sistema de educação superior (p.3).

O segundo, "Brazil. Higher education reform", traz além da advertência "Somente para uso oficial", em letras maiúsculas na capa, a observação "Distribuição Restrita" e delimita o público a que está destinado: "Este documento tem uma distribuição restrita e pode ser utilizado pelos destinatários apenas no desempenho de suas funções oficiais. Seu conteúdo não pode de outra maneira ser divulgado sem autorização do Banco Mundial" (World Bank, 1993)[25].

Não podemos deixar de fazer notar que os documentos do Banco Mundial, tratando de uma proposta de reforma da educação superior no Brasil, foram classificados como reservados, confidenciais, ainda mais quando esses documentos tratam de assunto que não têm nenhuma razão para ser tratado de forma "confidencial", "reservada" e que, muito pelo contrário, não só por essa como também por todas as outras razões, deveria ser assunto público. Além do mais, trata-se de documentos

[25] Não podemos afirmar que o documento de 1991 não traga restrições iguais ou semelhantes a essas tendo em vista que a fotocópia que possuo pode não reproduzir a capa do documento original, capa onde, no documento de 1993, se encontram as referidas restrições e do qual possuo o original.

escritos por equipe liderada por Laurence Wolff, que incluía a brasileira Alcyone Saliba[26].

Além de apresentados como "Relatório confidencial", com determinação de circulação restrita e somente para uso oficial, havia a expectativa de que os dois documentos fossem disponibilizados a um público mais amplo que incluía os administradores públicos e privados do ensino superior, a comunidade acadêmica do Brasil e ao "público informado" (World Bank, 1991, p.4; 1993, p.3).

É preciso, pois, questionar as razões para as tantas cautelas que cercam os dois documentos como se envolvessem questões que, por alguma razão, não pudessem ser levadas ao conhecimento da população do país. Deve-se perguntar ainda a razão pela qual, mesmo dirigidos especificamente ao Brasil, os textos não só não foram traduzidos para o português como também não podem ser encontrados no sítio do Banco Mundial nem nas mais importantes bibliotecas públicas do país.[27]

É bem verdade que os dois documentos – de difícil acesso por terem circulado de forma "reservada" e somente destinados, como desejou o próprio Banco, a um "público informado" – são pouco referidos nos trabalhos de estudiosos das reformas da educação superior no Brasil na década de 1990, são pouco referidos pela, como diria o Banco, "comunidade acadêmica em geral no Brasil", como manifestação da posição do Banco sobre a política para a educação superior que buscava transferir.

Encontram-se referências ao primeiro documento, o "Higher education reform in Brazil", de 1991, nos trabalhos de Ângela Siqueira – a quem devo a gentileza de me ter cedido a fotocópia com a qual trabalho – tais como: "Organismos internacionais, gastos sociais e reforma universitária do governo Lula" (2004a); "As más lições da experiência: as reformas da educação superior no Chile e na China e suas semelhanças

[26] Alcyone Saliba. Professora e PhD. em Administração Educacional, foi Gerente de Projetos Educacionais do Banco Mundial de 1990 a 1998 e Secretária de Educação do Paraná de 1999 a 2002. Publica em 1996 pelo Banco Mundial, juntamente com Lauritz Holm-Nielsen (citado em Entrevista S.Schwartzman, p.29), o trabalho "Institutional and Entrepreneurial Leadership in the Brazilian Science and Technology Sector: Setting a New Agenda" by Lauritz Holm-Nielsen, Michael F. Crawford, Alcyone Saliba. World Bank Discussion Papers. Report Number: WDP325.

[27] Fizemos pesquisa nas seguintes bibliotecas: biblioteca do NUPPS/USP, Biblioteca Geral da USP, em São Paulo; Biblioteca da Fundação Getúlio Vargas e Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro; Biblioteca da Câmara Federal dos Deputados e Biblioteca do Conselho Nacional de Educação, em Brasília.

com o caso brasileiro" (2004b); "O Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010 e a reforma da educação superior do governo Lula" (2006); e no "Higher education reform in Brazil: reinforcing marketization" (2009), e em mais alguns poucos autores[28]. Quanto ao segundo documento, o de 1993, ele é citado no trabalho de Pamela Varley (2000), "Tackling poor performance, extreme inequality, public complaisance: Brazil's education minister forges a new role for the ministry", sobre a gestão do ministro Paulo Renato Souza no Ministério da Educação, estudo de caso que realiza na Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard.

Contudo, não se pode deixar de creditar aos dois documentos, centrados especificamente nas propostas do Banco Mundial para a reforma da educação superior do Brasil, a condição de terem sido o principal instrumento doutrinário (como conjunto de ideias, teses, expressas em propostas de políticas) utilizado pelo Banco Mundial no processo de transferência de sua proposta de políticas para reformar o ensino superior do Brasil antes da publicação de "Higher education. The lessons of experience", de 1994.

Trata-se de uma constatação a de que os dois documentos vão ter papel relevante em conformar posições sobre políticas para a educação superior no período, à qual não posso me furtar tendo em vista os seguintes fatos: os documentos são publicados, o primeiro, no momento em que Fernando Collor de Mello substituía seu ministro da Educação por um nome mais receptivo às propostas do Banco Mundial, e o segundo, exatamente no período em que Fernando Henrique Cardoso, ministro da Fazenda do presidente Itamar Franco articulava sua candidatura à presidência da República para as eleições do ano seguinte.

[28] Encontramos também referência ao "Higher education reform in Brazil" (1991) em artigo de Daniel Schurugurensky (2006), "Syncretic discourses, hegemony builing, and educational reform" e na dissertação de mestrado de Valcemia Gonçalves de Sousa (2004), "Pólo Universitário de Palmeiras de Goiás. Concretização das Políticas Educacionais da UEG". Na bibliografia de sua dissertação, a autora informa ter acessado o documento, em 20 de agosto de 2002, no sítio da UNESCO http://www.unesco.org/education/. Infelizmente não nos foi possível encontrar o documento neste sitio e nem no do Banco Mundial. Pesquisando na "World Bank e-Library", que reúne "2,766 publications in Latin America and Caribbean", encontramos no "Browse by region: Latin America and Caribbean", o "Higher education. The lessons of experience", na página referente aos documentos do Banco de 1994. Contudo, nas páginas referentes aos anos de 1991 e 1993 os documentos, "Higher education reform in Brazil" (1991) e "Brazil. Higher education reform" (1993) não aparecem. (Cf http://elibrary.worldbankorg/content/region/lac?page=134&type=browseRegion&pagetitle=Latin+America+and+Caribbean&pageName=region&formtype=browse&value1=lac).

Fernando Collor de Mello assumiu a presidência da República em 15 de março de 1990 e renunciou ao cargo em 29 de dezembro de 1992, tendo assumido a presidência do país Itamar Franco; Fernando Henrique Cardoso tomou posse em 1º de janeiro de 1995, e exerceu a presidência em dois mandatos consecutivos: o primeiro, de 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 1999, e o segundo, de 1º de janeiro de 1999 a 1º de janeiro de 2003.

Coincidentemente, o "Higher education reform in Brazil" foi publicado em fevereiro de 1991, portanto, um pouco antes de José Goldemberg ter assumido o Ministério da Educação no governo Collor de Mello, no período que vai de 22 de agosto de 1991 a 5 de agosto 1992, transferido da Secretaria da Ciência e Tecnologia que ocupara de 15 de março de1990 a 22 de agosto de 1991. Foi Goldemberg que, antes de assumir cargos no governo Collor, como reitor da Universidade de São Paulo (USP), criara o NUPES, instituição citada nos documentos reservados do Banco Mundial dedicados à reforma da educação superior do Brasil como tendo, "em particular", contribuído com seus trabalhos para a elaboração destes documentos (World Bank, 1991, p.4; 1993, p.3).

O "Brazil. Higher education reform" foi publicado em 6 de outubro de 1993, meses após Fernando Henrique Cardoso assumir o Ministério da Fazenda (de 19 de maio de 1993 a 30 de março de 1994) no governo Itamar Franco e quando já se preparava para concorrer às eleições à presidência da República no ano seguinte, ocasião em que Paulo Renato Souza, que fora vice-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), assumiria a pasta da educação.[29]

Não podemos afirmar que a atuação do Banco Mundial nesse período resultou apenas nos dois documentos referidos e que sua publicação e divulgação resumiu-se ao público que interessava ao banco. Porém, é evidente que o Banco desenvolveu intensa atividade no Brasil no sentido do convencimento, da persuasão, ou como diz João

[29] Informação retirada de http://www.presidencia.gov.br/. Consultado em 26 outubro, 2010. Também Rosa Maria Marques, (2010, p.23), informa que Paulo Renato Souza foi vice-presidente do BID. (Marques, R.M. (2010). O regime de acumulação sob a dominância financeira e a nova ordem do Brasil. In R. M. Marques & M. R. J. Ferreira (Orgs.). *O Brasil sob a nova ordem*. São Paulo: Saraiva).

Barroso (2006, p.45), de impor "uma espécie de 'pronto a vestir'", para a educação superior, patrocinada pelo Banco.

Vale a pena ressaltar, entretanto, que as posições expostas nos documentos produzidos especificamente sobre a educação superior no Brasil, o "Higher education reform in Brazil" e o "Brazil. Higher education reform", dirigidos aos que formulavam e executavam, à época, as políticas para a educação superior no Brasil, são próximas ou semelhantes às encontradas no "Higher education. The lessons of experience" e, como se irá constatar, semelhantes também às posições que o NUPES elabora e começa a defender nos fins da década de 1980 inícios de 1990.

As diferenças expressam não só as mudanças na conjuntura brasileira com a posse de Itamar Franco na presidência da República após o *impeachment* de Collor de Mello e nas relações entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, como também o momento de transição na postura do Banco, de um eixo que tem por centro o combate à pobreza, àquele que prioriza a conformação e hegemonização de uma cultura, para utilizar um conceito abrangente, cujo referencial é o mercado, cultura que predominará durante toda a década de 1990.[30]

A questão da pobreza e da estabilidade social aparece com mais constância nas entrelinhas do discurso do Banco Mundial, como razão de fundo, como referencial a orientar suas políticas, a partir da chegada de Robert McNamara[31] à presidência da instituição. Para ele, quando:

> os privilegiados são poucos, e os desesperadamente pobres são muitos e quando a diferença entre ambos os grupos se aprofunda em vez de

[30] Também chama a atenção o fato de que o "Higher Education. The lessons of experience" (1994) e o "Brazil. Higher Education Reform" (1993), não obstante defenderem a mesma política para a educação superior apresentam diferença, tanto na ênfase, como na direção da argumentação crítica de cada um deles, apesar da proximidade de tempo na elaboração entre os dois trabalhos. Pode-se mesmo afirmar que os dois documentos foram elaborados no mesmo período uma vez que, como informa o prefácio do "Higher Education. The lessons of experience", os diretores executivos do Banco examinaram o documento em 15 de outubro de 1993, portanto, a mesma data, em que é publicado, o "Brazil. Higher education reform", o que significa que, para que estivessem prontos na mesma data, os dois textos foram elaborados muito próximos um do outro ou no mesmo período.

[31] Robert Strange McNamara (1916-2009) foi secretário de Defesa dos Estados Unidos no período de 1961 a 1968, tendo servido aos presidentes John F. Kennedy e Lyndon B. Johnson. Ainda em 1968, assumiu a presidência do Banco Mundial (depois de sua controvertida atuação na Guerra do Vietnam) onde permaneceu até 1981.

> diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento, é aconselhável não somente como questão de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político (McNamara, 1972, p.1070, como citado em Fonseca, 1998, p.38).

Da década de 1980 ao meado da década de 1990, há a passagem do eixo de combate à pobreza, à desigualdade de rendimentos, adotado durante a gestão McNamara como forma de garantir a estabilidade social, para outro eixo, o do referencial do mercado que, como se pode ver, ainda não se completara na ocasião da redação dos documentos de 1991 e 1993, em que ainda é possível constatar a coexistência dos dois eixos, uma maior presença dos *pavillons de complaisance* (Lynchy, 1998 como citado em Steiner-Khamsi, 2005, p.109) e a preocupação com a garantia da "estabilidade interna", enquanto que, no "Higher education. The lessons of experience" (1994) já se pode identificar a presença do referencial do mercado, ordenando a lógica do texto, e a preocupação com a justiça social e a estabilidade aparece em poucos momentos, quase uma lembrança do discurso anterior (Quadro 8).

Quadro 8 - A evolução da posição do Banco Mundial: da justiça social ao referencial do mercado

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**	**Higher education. The lessons of experience (1994)**
Desigualdades de rendimento entre ricos e pobres são maiores no Brasil do que na maioria dos outros países do mesmo nível de renda. A sociedade brasileira terá de superar esta lacuna, não só por razões sociais e humanitárias, mas também porque uma economia moderna exige uma	Desigualdades de rendimento entre ricos e pobres são maiores no Brasil do que na maioria dos outros países de mesmo nível de renda. A sociedade brasileira terá de que superar esta lacuna, não só por razões sociais e humanitárias, mas também porque uma economia moderna	Implantar essas reformas não será fácil em nenhum país. O padrão predominante de ensino superior público no mundo em desenvolvimento beneficia, principalmente, as famílias mais abastadas, que também são as mais poderosas politicamente. Os filhos dos ricos abastados são

ampla base de mão de obra escolarizada. A política de desenvolvimento social deve ser um elemento fundamental do programa de reforma econômica do Governo, focado fortemente na oferta de uma educação de qualidade no ensino primário e secundário para a maioria dos cidadãos brasileiros, assim como, a expansão dos serviços básicos de saúde. Possuir uma ampla base de cidadania escolarizada será essencial para a tranquilidade interna do Brasil, bem como para assegurar a competitividade internacional (p.29) (grifo nosso).	exige uma ampla base de mão de obra escolarizada. A política de desenvolvimento social deve ser um elemento fundamental do programa de reforma econômica Governamental, voltado fortemente para a oferta de educação de qualidade no ensino primário e secundário para a maioria dos cidadãos do Brasil, bem como na expansão de serviços básicos de saúde. A ampla base de uma cidadania escolarizada será essencial para a tranquilidade interna do Brasil, assim como para assegurar a competitividade internacional (p.1) (grifo nosso).	fortemente subsidiados pelo resto da sociedade, para frequentar universidades públicas, o que reforça a sua vantagem econômica e social. A experiência demonstra que quebrar este padrão é essencial. Também não se pode subestimar a dificuldade política de fazê-lo. Em países com frágeis sistemas de governança, os estudantes ressentidos, podem levantar objeções se forem reduzidos os subsídios e privilégios que podem representar uma ameaça à estabilidade política (p.4) (grifo nosso).
		Alcançar uma maior equidade de participação no ensino superior é importante para a eficiência econômica, bem como para a estabilidade da justiça social. Políticas preferenciais de admissão para aumentara proporção de estudantes de baixa renda, das minorias étnicas e do sexo feminino, não irá afetar negativamente a qualidade do ensino superior, se o nível de seleção for alto, se houver um programa de assistência ao aluno, e se forem feitos esforços concomitantes para aumentar a qualidade média do ensino secundário (p.11) (grifo nosso).

Optamos, então, por usar esses dois documentos dirigidos ao Brasil como contraponto à análise do "Higher education. The lessons of experience" e, desde já, podemos afirmar que eles apresentam uma mesma posição de fundo, com ênfase e redação diferentes e variações decorrentes das mudanças conjunturais já referidas, o que nos obriga a ler, em suas entrelinhas, o significado das distintas ênfases e redação.

Para trazer à tona a "semântica da reforma educativa com ambições globais" (Schriewer & Martínez, 2007, p.533) presente nos textos do Banco Mundial, esclarecemos que será necessário reproduzi-los largamente para deixar, aos textos mesmos, a tarefa de falar de seu "modo particular de pensar-fazer" (Nóvoa, 2000, p.139) o ensino superior, a fim de revelar seu pensamento através de sua própria voz.

3.3. O referencial do mercado: a chave para a prosperidade

Antes de desenvolver a análise crítica dos documentos "Higher education reform in Brazil" (1991) e "Brazil. Higher education reform" (1993) e confrontá-los com o "Higher education. The lessons of experience" (1994), é necessário retomar nossa tese de que as propostas de política para a educação superior expressas nesses textos sustentam-se sobre um conjunto de axiomas urdidos sobre um referencial que expressa o modo de pensar do Banco, o referencial do mercado, uma determinada representação da realidade que guia os atores internos e externos e atende aos atores dominantes na cena interna dando sentido às relações que estabelecem com a sociedade.

É esta proposição que possibilita perceber que determinadas afirmações que constituem a base sobre a qual o texto vai sendo tecido expressam o referencial que sustenta a articulação de seus axiomas como visão de mundo e não fatos[32], como fatos passíveis de comprovação, mesmo que comprovação pelo discurso. São os axiomas contidos nos documentos que serão analisados, para os quais não foi possível encontrar comprovação nos textos analisados.

[32] Usamos o termo "fato" no sentido daquilo que existe, aconteceu ou acontece por causas naturais, dependentes ou independentes da vontade humana, e cuja existência pode ser constatada de modo indiscutível a partir da análise da realidade objetiva.

Nossa tese é de que o discurso do Banco Mundial assenta-se sobre um sistema de pensamento articulado sobre um *referencial* constituído de valores e normas partilhados pelo Banco e por setores sociais preponderantes internamente que vão dar sentido ao lugar e ao papel da educação superior, "uma espécie de senso comum educacional produzido por agências e organismos internacionais" (Lima & Afonso, 2002, p.8), valores e normas que vão ajustar as políticas entre o "real sonhado" e o "real percebido", definindo os princípios que vão conformar as ações, as políticas (Müller, 1995, p.159) defendidas pelo Banco e compartilhadas por atores internos.

Ou, dizendo de outra maneira, o discurso do Banco Mundial assenta-se em um conjunto de asserções, noções-consenso, expostas como expressando a concordância da maioria ou da totalidade de membros de uma coletividade que, como tal, expressam um sistema de pensamento estruturado que se apresenta de forma dogmática, tendo em vista que se considera evidente, um referencial que se torna dominante globalmente, o mercado.

A ascensão do referencial do mercado inicia-se na década de 1980 com o processo de transformações globais que se aprofundam na década de 1990 e é em torno desse novo referencial que se vai construindo o sentido das políticas públicas (Müller, 2006, p.375). Da mesma forma, Barroso e Viseu (2003) apontam para o fato de que a emergência de um referencial global vai condicionar as políticas públicas, em especial a educação:

> A emergência de uma lógica de mercado nos processos de regulação das políticas públicas, com particular relevo na educação, constitui um fenómeno persistente que se desenvolve à escala global e que acompanha a crise do Estado-Providência e das suas formas de governo, com especial incidência nas últimas duas décadas do século XX (p.897).

Nesse ponto, queremos chamar a atenção para a constatação feita pelos autores, a respeito do "relevo" que assume a regulação das políticas de educação nesse processo. Analisando a conjuntura dos processos de reforma sob uma perspectiva de maior duração, vê-se que o que se quer moldar é um "novo" papel para o Estado: "a questão central desta evolução está relacionada com o modo como são definidas e controladas as orientações, normas e acções que asseguram o funcionamento do sistema educativo e,

em particular, o papel que o Estado e outras instâncias ou agentes sociais têm nesse processo" (Barroso & Viseu, 2006, p.44), modelagem que se faz no discurso do Banco Mundial através de seus axiomas.

Retomemos os cinco axiomas presentes nos textos do Banco Mundial decorrentes do referencial que dá norte ao modo de pensar a educação superior do banco e sobre os quais articula seu discurso nesses textos, a centralidade do mercado, da economia-mercado[33]:

(a) a educação é função da economia;
(b) há uma crise econômica que impõe restrições aos investimentos do Estado na educação superior;
(c) as universidades públicas são dispendiosas e ineficientes;
(d) as instituições privadas são mais eficazes e mais eficientes;
(e) o setor privado e a diversificação em instituições não universitárias permitem expandir o sistema de educação superior.

3.3.1. Axioma 1 - A educação é função da economia

Nesta unidade de análise evidenciamos as seguintes categorias: (1.a) trata a educação com o mesmo rigor com que trata os outros setores da economia; (1.b) a função da educação superior é de fornecer mão de obra adequada ao mercado de trabalho; (1.c) o investimento no ensino superior contribui para o aumento da produtividade do trabalho e para um maior crescimento econômico; (1.d) o ensino superior está em correlato e é importante para o desenvolvimento econômico e social; (1.e) os sistemas de educação superior devem ser mais sensíveis às mudanças nas demandas do mercado de trabalho.

O referencial é o da centralidade da economia-mercado em cada contexto sociocultural e o axioma central que tece o discurso é o de que, assim sendo, a educação é função do mercado, da economia, ou, como declara o Banco Mundial, a educação

[33] Utilizamos o termo composto economia-mercado porque o Banco utiliza os dois termos como sinônimos para designar o mesmo objeto, o processo de produção e circulação de mercadorias.

superior é um dos "setores da economia" (World Bank, 1993, p.2; 1994, p.11). Concepção – na falta de qualquer outra menção relevante a outro papel para a educação superior – que coloca a educação a serviço da economia e que se vai impor, alterando o modo de ver, o entendimento, os referenciais antes predominantes na sociedade, as expectativas dos estudantes e de suas famílias e dos setores sociais ligados à educação acerca das relações entre a educação superior e a sociedade.

As análises de vários dos estudiosos da educação convergem para esse ponto; a progressiva preponderância do referencial de mercado nas políticas para a educação nas últimas décadas do século passado.

Examinando a educação e o processo de globalização na União Europeia nos fins do século XX, Nóvoa (1998) aponta a ascensão da lógica econômica servindo de base para as políticas de educação, a racionalidade econômica junto do discurso neoliberal, da defesa da privatização, da liberdade de escolha e participação.

> As políticas de educação e da formação estão estabelecidas, primeiro, sobre uma lógica econômica. Os documentos comunitários não cessam de repetir a necessidade de preparar "recursos humanos qualificados" para responder aos "desafios econômicos" e as "mutações tecnológicas".
>
> A racionalidade econômica acompanha-se de uma orientação neoliberal, que serve de enquadramento aos discursos da privatização, da liberdade de escolha e mesmo da participação (pp.107-108).

Também Lima (2002, pp.19-20) e ainda Barroso e Viseu (2003, p.897) constatam o vir à tona, nas décadas de 1980 e 1990, do mercado como referencial para a regulação das políticas públicas, principalmente na educação, e ainda Barroso e Viseu referem-se a esse fenômeno como sendo um fenômeno persistente que se desenvolve em escala global.

Da mesma forma no Brasil, em conferência realizada na abertura da 27a Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), em 2004, Dias (2005) afirmou:

> O que o pensamento dominante espera hoje da educação superior tem um foco muito mais centrado na função econômica e nas capacidades

> laborais. As principais demandas atuais têm um sentido muito mais imediatista, pragmático e individualista. A ortodoxia neoliberal e suas práticas levam as universidades a abandonar, ao menos em parte, sua tradicional vocação de construção do conhecimento e da formação como bens públicos, devendo elas passar a adotar o mercado, e não a sociedade, como referência central (p.167).

É necessário assinalar o modo como o discurso neoliberal usa ideias com conteúdo antiautoritário e democrático, como as da "liberdade de escolha" e "participação" para criar um mercado educativo, introduzindo uma política de concorrência entre o ensino público – para o qual defende o contingenciamento de recursos para que busque financiamento no mercado – e o setor privado que advoga apoiar, não só liberando-o do controle do Estado, mas também financiando-o, seja direta ou indiretamente com a concessão de crédito para que os estudantes tenham a liberdade de pagar o ensino que melhor lhe aprouver.

O discurso que o Banco Mundial apresenta para o Brasil e demais países que qualifica como "em desenvolvimento" é o discurso da globalização dos fins do século XX, do domínio do mercado como referencial para a sociedade. Logo nas primeiras páginas do "Higher education. The lessons of experience" o referencial do mercado está manifesto com a defesa da participação de representantes das empresas privadas nas "instituições responsáveis pelo treinamento avançado dos programas de pesquisa" (World Bank, 1994, p.11) porque "todos podem ajudar a fortalecer os vínculos e a comunicação entre o sistema de ensino superior e de outros setores da economia" (p.11). Ora, o uso da conjunção aditiva e parece deixar claro o entendimento do Banco Mundial de que a educação superior é um dos setores da economia, entre outros.

Poder-se-ia argumentar que essa formulação é fortuita, se não estivesse enunciada de forma repetida nos documentos do Banco Mundial de 1991 e de 1993, "Higher education reform in Brazil" e "Brazil. Higher education reform", respectivamente, de acordo com a cultura neoliberal que se vai firmando à época: a educação superior deve ser tratada pela lógica de mercado, como os demais setores da economia e com o mesmo rigor aplicado a "gestão macro-econômica", insistindo para que tenha a mesma eficiência dos outros setores da economia e, ainda, para que seja aumentada a relação custo-eficácia dos gastos públicos (Quadro 9).

Quadro 9 - A educação vista como um dos setores da economia (Categoria 1.a)

Higher education reform in Brazil (1991)	Brazil. Higher education reform (1993)
Para o Governo, levar adiante os seus objetivos, é essencial tratar o ensino superior com o mesmo rigor com que trata a gestão macroeconômica – reduzindo controle e regulação, enquanto introduz a responsabilidade gerencial, aumentando o custo-eficácia dos gastos públicos, e redefinir o papel de Governos, de modo a atender somente as necessidades sociais, que não podem ser atendidas pelo setor privado (p.2).	Para o Governo comprometer-se aos seus objetivos, é essencial para começar a tratar o ensino superior coma mesma insistência na eficiência e custo-eficácia como outros setores da economia – através da redução de controle e regulação, aumentando o custo – efetividade dos gastos públicos, e redefinir o papel dos governos, de modo a atender apenas às necessidades sociais que não possam ser atendidas pelo setor privado (p.2).

O fato de que esses documentos eram, como declara o Banco, confidenciais e de distribuição restrita e dirigidos aos *policy makers* da educação superior no Brasil, parece explicar a razão de que neles não sejam tratadas questões como a da "globalização", da "crise econômica" ou da "crise fiscal" e que se centrem em criticar em detalhes a educação superior no Brasil sem a necessidade de recorrer às bandeiras das preocupações sociais; por outro lado, é no decorrer da década de 1990 que a *semântica da reforma mundial com ambições globais*, lembrando Schriewer, vai se tornando dominante e aparecendo de forma mais explícita nos documentos do Banco, como no "Higher education. The lessons of experience" (World Bank, 1994), o que torna indispensável não só expor as posições nele defendidas como contrapô-las às dos documentos de 1991 e 1993, mostrando a evolução da posição do Banco Mundial nestas questões na década de 1990.

O fato de que no "Higher education. The lessons of experience" (World Bank, 1994, p.vii) a posição do Banco Mundial, de que a educação superior deve objetivar a formação de líderes e desenvolver capacidades de alto nível técnico adequadas ao desenvolvimento econômico, apareça não só de forma clara como envolta em vagas referências a questões como a da necessidade de garantir a equidade social, é talvez resultado do documento ter sido publicado em 1994 (sua primeira impressão data de

maio de 1994), quando a política que a instituição defende, a *semântica da reforma mundial*, já é preponderante na imprensa e tem o apoio dos *policy makers*; porém, mesmo assim, sendo um documento aberto ao público, a exposição dessas concepções merecia um certo cuidado.

Já nos textos "Higher education reform in Brazil" e "Brazil. Higher education reform", elaborados entre 1991 e 1993 para circular de forma reservada entre um público restrito e que, possivelmente, já partilhava das posições do Banco quanto a essas questões gerais, o modo de pensar o ensino superior do Banco é apresentado sem a necessidade de recorrer a essas bandeiras de equidade social e a crítica à política para o ensino superior praticada no Brasil pode ser feita sem reservas, o ensino é caro, ineficiente e não traz retorno à sociedade (Quadro 10).

Quadro 10 - A função da educação superior: a qualificação da força de trabalho (Categoria 1.b)

Higher education reform in Brazil (1991)	Brazil. Higher education reform (1993)
Mundialmente, o sucesso econômico é cada vez mais baseado na capacidade de incorporar novas tecnologias em processos industriais mais do que na simples exploração dos recursos naturais. Isto exige, entre outras coisas, uma força de trabalho sofisticada e treinada no chão da fábrica, assim como nos níveis técnicos e gerenciais. (...) A reforma do ensino superior é também importante em termos de fornecimento de habilidades de nível médio e superior para a população do Brasil, bem como por razão da necessidade de se assegurar de que os grandes volumes de financiamento público gastos nesse setor sejam eficientes e eficazes (p.i).	O sucesso econômico mundial é cada vez mais baseado na capacidade de incorporar novas tecnologias em processos industriais mais do que na simples exploração dos recursos naturais. Isto exige, entre outras coisas, uma força de trabalho sofisticada em níveis técnicos e gerenciais, bem como sobre o chão de fábrica. (...) No ensino superior, grandes gastos públicos são gastos de forma ineficiente e não estão fornecendo um retorno adequado para a sociedade, o resultado é que o Brasil não é capaz de fornecer adequado alto nível de mão-de-obra para suportar o crescimento econômico (p.i).

Ressalte-se que no documento de 1991 aparece o conceito *labor force* e, no documento de 1993, o de *manpower*, para se referir à "população" objeto do ensino superior[34], o que condiz com a visão sobre o papel da educação superior que os textos expressam, isto é, visão que reduz a educação superior ao desenvolvimento de médias e altas habilidades à população brasileira para atender o mercado de trabalho ou, como é dito em outro momento do texto, ao fornecimento de mão de obra de alto nível. Portanto, o retorno que a educação superior deve entregar à sociedade é o de fornecer força de trabalho adequada ao funcionamento da economia para garantir o crescimento econômico sem a menor referência a qualquer outra dimensão possível da educação superior.

Pode parecer exagerada a afirmação de que o Banco Mundial vê a educação superior como função, parte ou setor da economia, e mais, que reduz a educação superior a qualificar força de trabalho de alto nível. Entretanto, é só examinar o discurso do Banco nos textos dirigidos ao Brasil e verificar que esta constatação é pertinente e se revela mais claramente quando é definida a qualidade da educação superior. Para o Banco, o processo de educação superior é comparado ao processo fabril no qual matérias-primas são transformadas em mercadorias, produtos, acrescentando-lhes uma mais-valia, um *value added* (Quadro 11).

Quadro 11 - A qualidade da educação superior: valor acrescentado (Categorias 1.b e 1.d)

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**
Para alcançar este objetivo, a política pública tem um pré-requisito para apoiar, dentro de seus recursos limitados disponíveis, aumentar a qualidade de ensino	O objetivo é melhorar a qualidade e o custo-eficácia do ensino superior. Qualidade é aqui definida como 'valor acrescentado' – pegando um ingressante, o

[34] São termos que só aparecem duas vezes no "Higher Education. The lessons of experience" (World Bank, 1994): "Em vários países, especialmente nos primeiros anos dos empréstimos para a educação, o Banco apoiou investimentos com base em uma estreita lógica de mão de obra" (p.12); e "Na África francófona, os empregados colarinhos brancos representam somente 6 por cento do total da força de trabalho, mas este grupo responde por 40 por cento das matrículas" (p.23) (sem grifo no original).

de todas as instituições de ensino superior. Qualidade é aqui definido como 'valor acrescentado', i.e. recebendo a matéria-prima das instituições de ensino superior – o aluno – e criando um produto – o graduado – com maior conhecimento e habilidades (p.ii) (grifo nosso). (…) quanto mais o desenvolvimento econômico tem por base a informação, mais se torna fundamental garantir que populações inteiras aumentem o seu estoque de conhecimento. O Brasil deve, portanto, lutar por aumentar a "qualidade do valor agregado" em todo seu sistema de ensino superior (assim como os níveis primário e secundário), o que significa tomar a matéria-prima que recebeu, o estudante, e produzir um produto na forma de um graduado educado (p.2) (grifo nosso).	estudante, seja qual for a sua capacidade nativa ou conhecimento prévio, e aumentando suas habilidades de raciocinar, resolver problemas e comunicar-se (p.ii) (grifo nosso).

Dito dessa maneira, o Banco Mundial parece querer comparar o processo de educação em nível superior ao processo de produção em uma "fábrica" onde se transforma matéria-prima em produto, matéria-prima que, no discurso do Banco Mundial, é o estudante. Desse modo, pelo processo de educação seria possível modificar as características dos indivíduos para adaptá-las às necessidades do desenvolvimento econômico, indivíduos/estudantes que devem ser processados para conformar-se às exigências de uma eficiência material, técnica e objetiva, para dar respostas rápidas, criativas e diversificadas para atender, na forma exigida, às exigências do tempo produtivo cada vez mais rápido e flexível, características de uma produção necessariamente flexível e globalizada: modificação da matéria-prima, o estudante, que é apresentada como o índice de qualidade da educação superior.

Já no "Higher education. The lessons of experience" (World Bank, 1994), documento que é tornado público e largamente difundido pelo Banco Mundial, pode-se constatar que a relação entre educação e mercado está mais presente do que

nos documentos de 1991 e 1993, mesmo as bandeiras da busca da equidade se contrapondo – no "Sumário Executivo", no primeiro capítulo "Os desafios e os constrangimentos" (p.15) e nos subitens "Em resposta à mudança das demandas econômicas" (p.70) e "Buscando a equidade" (p.76) – às afirmações acerca da necessidade da educação superior responder às mudanças das demandas da economia.

Porém, é necessário chamar a atenção para o fato de que, ainda assim, as políticas propostas para garantir a equidade têm por objetivo alcançar a estabilidade econômica e social, estabilidade social que cada vez mais aparece contida nas entrelinhas do discurso do Banco como requisito ao qual a educação superior tem de dar resposta (Quadro 12).

Quadro 12 - A busca da equidade vs. função da economia (Categoria 1.d)

Higher education. The lessons of experience (1994)	
A busca da equidade Na maioria dos países, instituições de ensino superior também cumprem importantes papéis sociais, forjando a identidade nacional do país e oferecendo um fórum de debate pluralista (p.1) (grifo nosso).	Educação como função da economia O desenvolvimento da educação superior está correlacionado com o desenvolvimento econômico (p.1) (grifo nosso).
Buscando a equidade Alcançar uma maior equidade de participação no ensino superior é importante para a eficiência econômica, assim como para a justiça social e a estabilidade. Políticas preferenciais de admissão que visem o aumento da participação dos estudantes de baixa renda, das minorias étnicas e de alunas do sexo feminino, não irão afetar negativamente a	Respondendo às exigências das mudanças No contexto das estratégias de crescimento econômico com base na inovação tecnológica, é extremamente importante que as instituições responsáveis pelo treinamento avançado e programas de pesquisa sejam orientados pelos representantes dos setores produtivos. A participação de representantes do setor privado nos conselhos que regem as

qualidade do ensino superior, se a seletividade global for alta, se a assistência de compensação estiver disponível e se esforços concomitantes forem feitos para aumentar a qualidade média do ensino secundário. Em última análise, a equidade não poderá ser alcançada no ensino superior, a menos que as mulheres, os jovens de baixa renda, e outros subgrupos desfavorecidos da população tiverem acesso a um ensino público de boa qualidade no pré-escolar, no ensino básico e secundário (pp.11-12) (grifo nosso).	instituições públicas e privadas de ensino superior pode ajudar a garantir a relevância dos programas acadêmicos. O incentivo financeiro para pesquisas conjuntas de cooperação indústria-universidade, o patrocínio por parte das empresas de estágios para estudantes e a indicação de profissionais dos setores produtivos para a docência temporária, podem ajudar a fortalecer os vínculos e a comunicação entre os sistemas de ensino superior e outros setores da economia (p.11) (grifo nosso).

Mesmo no "Brazil. Higher education reform" (1993) quando as bandeiras da equidade aparecem, como a injusta diferença de renda entre ricos e pobres, as razões sociais e humanitárias, a necessidade de proporcionar uma educação secundária e primária de qualidade, de ampliar os serviços médicos básicos, de colocar à disposição dos homens o conjunto do conhecimento humano acumulado por todo o mundo, da mesma forma aparecem junto às razões porque se acenam essas bandeiras: "Uma ampla base de cidadania escolarizada será essencial para a tranqüilidade interna do Brasil, bem como para assegurar a competitividade internacional" (p.1).

Como se verá, a necessidade de colocar o ensino superior sob a lógica do mercado e, agora, a questão da "tranquilidade interna" – condição que aparece de forma recorrente nos textos do Banco Mundial como razão para proporcionar educação primária e secundária e ampliar o alcance da educação superior aos "desfavorecidos" – são algumas das razões de fundo para as propostas de reforma da educação superior do Brasil apresentadas pelo Banco Mundial.

São mencionados dois temas importantes quando se trata de setores sociais, como a educação: o primeiro refere-se à necessidade de alcançar um maior retorno dos altos investimentos em desenvolvimento de recursos humanos por meio de melhor aplicação e gerência de fundos; o segundo, à importância de melhorar a qualidade da educação primária, nível considerado de fundamental importância para a evolução de

uma moderna sociedade industrial estável e democrática: “a importância de melhorar a qualidade do ensino primário, uma vez que este nível é de fundamental importância à evolução de uma sociedade industrial moderna e democrática e estável” (World Bank, 1993, p.2).

Interessante é perceber as sutilezas que dão o tom aos documentos do Banco Mundial comparando-se as expressões usadas nas versões em inglês e espanhol do “Higher education. The lessons of experience”: o título em inglês, “Responding to Changing Economic Demands”, muda da expressão afirmativa “Respondendo às mudanças das demandas econômicas” para a forma branda “Receptividad a la evolución de las exigencias económicas”. Evidentemente, há diferença entre responder às demandas e ser receptivo à evolução das exigências econômicas. No texto em espanhol e, portanto, com maior divulgação e acesso entre a população dos países da América Latina, o Banco abranda seu discurso. Porém, este é só um detalhe.

É custoso, porém necessário, fazer um levantamento do número de vezes em que, nas páginas do “Higher education reform in Brazil” (World Bank, 1991), do “Brazil. Higher education reform” (World Bank, 1993) e do “Higher education. The lessons of experience” (World Bank, 1994) é afirmado esse vínculo, apresentado como um axioma, portanto, dado como natural, entre a educação superior e a economia-mercado. E é sobre esse referencial que os outros axiomas vão sendo urdidos, como decorrência natural da centralidade do mercado: o mercado é mais eficiente que o Estado para aperfeiçoar a aplicação dos recursos da sociedade, daí a empresa privada ser mais competente que o Estado para fornecer o ensino superior, mais apta a alocar os recursos de forma mais eficiente e a responder de maneira mais rápida e eficaz às demandas ou exigências dos “outros setores” da economia; em razão da ineficiência do Estado na alocação dos recursos a seu dispor, o custo por aluno nas instituições estatais é muito mais elevado do que nas instituições privadas; há uma crise fiscal que dificulta ao Estado o investimento necessário, devendo, por isso, reduzir seus investimentos na educação superior e condicioná-los ao princípio do retorno econômico mais imediato; por fim, a empresa pública é não só ineficiente e dispendiosa, como ainda, faz-se necessário aplicar ao setor da educação a mesma racionalidade da produção.

Dessa maneira, no discurso do Banco, revela-se o modo como o referencial do mercado vai moldando a forma pela qual pensa e quer fazer o ensino superior, tecendo seu discurso sob e sobre um reducionismo ao econômico que limita a educação à função do mercado-economia, deixando quase inteiramente de lado as demais funções da educação superior.

Talvez ato falho, talvez não, um bom exemplo dessa tecelagem se dá quando o Banco apresenta modelos de instituições de nível superior não universitária a serem incentivadas pelo Estado (World Bank, 1994) e cita, no Brasil, o exemplo do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), entidade do Sistema Indústria[35], como é identificada em seu sítio.

> Muitas instituições não universitárias oferecem oportunidades de formação que respondem de forma flexível à demanda do mercado de trabalho ao invés de priorizar fatores referentes à oferta. No Brasil, por exemplo, os Centros de Tecnologia do SENAI (Serviço Nacional de Formação Industrial) operam programas multidisciplinares que cobrem várias áreas técnicas. À medida que a Polônia caminha em direção a uma economia de mercado, o governo está criando cinco institutos que oferecem programas de treinamento tecnológico em curto-prazo, na suposição de que tais instituições são mais propensos do que os programas tradicionais da universidade para produzir o tipo de mão-de-obra qualificada exigida numa economia de mercado (World Bank, 1994, p.34).

Para apreender o que o texto do Banco esconde / revela é preciso ver como o SENAI se apresenta ao relatar sua história[36]:

> Criado em 22 de janeiro de 1942, pelo Decreto-Lei 4.048 do então presidente Getúlio Vargas, o SENAI surgiu para atender a uma necessidade premente: a formação de mão de obra para a incipiente

[35] O Sistema Indústria é uma articulação de entidades sob a coordenação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e é composto, além do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), pelo Serviço Social da Indústria (SESI) "gestor das políticas de responsabilidade social do setor" e pelo Instituto Euvaldo Lodi (IEL), "elo entre a indústria e o meio acadêmico. Tem por objetivo promover o crescimento do setor por meio da capacitação empresarial, aperfeiçoamento da gestão e suporte à inovação. Desenvolve competências organizacionais que se traduzam em vantagens competitivas fundamentais para as empresas enfrentarem os desafios impostos por um mercado globalizado". Disponível em http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C10BD4725.htm.

[36] A história do SENAI. Disponível em http://www.senai.br/br/institucional/snai_his.aspx.

> indústria de base. Já na ocasião, estava claro que sem educação profissional não haveria desenvolvimento industrial para o País.

O interessante é que a argumentação de que sem a formação da mão de obra não haveria desenvolvimento para o país é, como se pode ver, antiga, mas pelo menos os senhores do movimento de 1930 não pretendiam reduzir a educação, superior ou não, à formação de força de trabalho, já que é nesse mesmo período que foram criadas as universidades públicas.

Porém, poder-se-ia dizer que se isso foi em 1942, hoje o SENAI mudou. Hoje, a entidade se apresenta assim[37]:

> Criado em 1942, por iniciativa do empresariado do setor, o SENAI é hoje um dos mais importantes polos nacionais de geração e difusão de conhecimento aplicado ao desenvolvimento industrial. Parte integrante do Sistema Confederação Nacional da Indústria – CNI e Federações das Indústrias dos estados –, o SENAI apoia 28 áreas industriais por meio da formação de recursos humanos e da prestação de serviços como assistência ao setor produtivo, serviços de laboratório, pesquisa aplicada e informação tecnológica. Graças à flexibilidade de sua estrutura, o SENAI é o maior complexo de educação profissional da América Latina. Diretamente ligados a um Departamento Nacional, 27 Departamentos Regionais levam seus programas, projetos e atividades a todo o território nacional, oferecendo atendimento adequado às diferentes necessidades locais e contribuindo para o fortalecimento da indústria e o desenvolvimento pleno e sustentável do País.

O SENAI e os institutos de tecnologia de ciclo curto criados na Polônia, país que em 1994, de acordo com o Banco "caminha para uma economia de mercado", são exaltados como modelos de instituições a serem seguidos pelo ensino superior, capazes de formar o tipo de força de trabalho qualificada exigida pelo mercado. E é dessa forma sutil que o Banco reduz a educação superior a um ensino profissional de nível superior, sutileza que tenta tornar natural a compreensão de que a razão de ser da educação superior é a de prover força de trabalho de alto nível para a economia – e, algumas vezes, nem mesmo isso, como no caso da maioria dos cursos do SENAI, pelo menos, que formam técnicos de nível médio – com as evidentes vantagens econômicas do menor custo dos cursos, pois têm menor duração do que normalmente têm os cursos de

[37] Missão do SENAI. Disponível em http://www.senai.br/br/institucional/snai_oq.aspx.

nível superior, as taxas de abandono são menores, assim como o custo por aluno (Quadro 13).

Quadro 13 - A educação superior sob o reducionismo ao mercado

Brazil. Higher education reform (1993)	**Higher education. The lessons of experience (1994)**
A educação é um bem 'quasi-público', rendendo benefícios privados (em termos de aumento das oportunidades de ganho de renda) e benefícios sociais. No entanto, a combinação de benefícios públicos e privados varia entre os diferentes níveis educacionais e de produtos (p.33).	As principais vantagens dessas instituições incluem programas com custos menores, que refletem cursos mais curtos, menores taxas de evasão, e menor despesa anual por aluno (p.31).

Mas, a sutileza é traída quando no "Higher education. The lessons of experience" (1994), o Banco reconhece que existe, por um lado, as "universidades plenas" – ou as "universidades de pleno direito", na versão em espanhol – e, de outro, um ensino superior que não tem esse "pleno direito", ou seja, um ensino que apesar de ser qualificado de "superior", tem como objetivo formar força de trabalho de "alto nível" e satisfazer a demanda do mercado por qualificação dos grupos sociais desfavorecidos (p.33).

Entretanto, apesar de apresentadas como modelos a ser seguidos as instituições não universitárias correm dois riscos: "Primeiramente, quando instituições desse tipo são vistas como de segunda categoria, há o risco de descontentamento por parte do alunado" (World Bank, 1994, p.32); segundo, o risco de "desvio acadêmico", isto é, o risco da instituição não se contentar com sua condição e tentar se transformar em "universidade plena" (World Bank, 1994, p.33).

> Em segundo lugar, há um risco de "desvio acadêmico" associado ao desenvolvimento de instituições não universitárias. Estão surgindo casos de inúmeras instituições não universitárias que estão se desviando da sua missão acadêmica original, e, paulatinamente, atualizando-se para

> universidades plenas, frustrando assim o objetivo de proporcionar oportunidades educacionais alternativas (World Bank, 1994, p.33).

Como se pode constatar, o referencial que articula a visão do mundo do Banco Mundial aparece exposto nitidamente e de várias formas em diversas passagens dos documentos.

Uma sucessão de afirmações, desde as primeiras páginas dos três documentos que se repetirão ao longo do corpo do texto, deixa transparecer sistematicamente a redução da educação ao domínio da economia sem, contudo, esquecer de algumas vezes amenizar o discurso dedicando algumas palavras às questões da equidade, especialmente no documento de 1994: "A taxa de retorno social de 10 por cento ou mais estimada em muitos países em desenvolvimento também indica que os investimentos no ensino superior contribuem a longo prazo, para o aumento da produtividade do trabalho e para um maior crescimento econômico, que são essenciais para o alívio da pobreza" (World Bank, 1994, p.1). Trata-se, pois, de aliviar a pobreza, mas, também de garantir a estabilidade social: "Alcançar uma maior equidade de participação no ensino superior é importante para a eficiência econômica, bem como para a justiça social e estabilidade" (World Bank, 1994, p.11), porém sempre servindo ao mercado (Quadro 14).

Quadro 14 - A educação superior para melhor servir ao desenvolvimento econômico (Categorias 1.c e 1.d)

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**	**Higher education. The lessons of experience (1994)**
Este relatório visa contribuir para o atual debate no Brasil sobre como o ensino superior pode melhor servir ao desenvolvimento econômico e social no país (p.i).	Este relatório visa contribuir para o debate atual no Brasil sobre a forma de como o ensino superior pode melhor servir ao desenvolvimento econômico e social do Brasil (p.i).	Universidades preparam os futuros líderes e desenvolvem em altos níveis a capacidade técnica que sustenta o crescimento (p.vii).

Manter o ritmo com o desenvolvimento tecnológico, não significa que o Brasil precisa apenas se concentrar sobre o desenvolvimento de instituições de educação superior de nível mundial. Ao contrário, como mais e mais o desenvolvimento econômico torna-se baseado em conhecimento, torna-se fundamental assegurar que populações inteiras aumentem seus estoques de conhecimento (p.2).	Cada vez mais no mundo, o grande sucesso econômico é baseado na capacidade de incorporar novas tecnologias em processos industriais, em detrimento da simples exploração dos recursos naturais. O conhecimento crescente do conteúdo da produção significa que o desenvolvimento de recursos humanos em todos os níveis torna-se fonte fundamental de desenvolvimento econômico (p.1).	O ensino superior é de suma importância para o desenvolvimento econômico e social (p.1).
		O desenvolvimento da educação superior está em correlato com o desenvolvimento econômico (p.1).

À medida que os textos se desenrolam vai sendo possível compreender qual é, afinal, no ponto de vista do Banco Mundial, a "primordial importância" da educação superior para o desenvolvimento econômico e que lugar deve ocupar o Estado na tarefa de provê-la.

Ao defender a criação de vários modelos de instituições de ensino superior e o incentivo ao ensino privado, a "competição" entre as instituições de ensino superior por recursos como forma de pressioná-las a um "melhor desempenho" e, no caso do Brasil, criticar a "A proibição legal contra a cobrança de mensalidades reduz a eficiência e a equidade do sistema de ensino superior" (World Bank, 1993, p.27), o Banco torna clara sua posição de que é a "mão cega do mercado" que deve, com sua lógica, organizar o "mercado de educação" de forma a que responda a sua "primordial importância".

É repetida a afirmação de que as necessidades de financiamento, a pressão e a competição pela busca de financiamento servem, ou são os melhores instrumentos, para forçar os *decision-makers* dos governos e das instituições de ensino superior a buscar

eficiência, a melhor relação entre custo-benefício, entre recursos aplicados e os resultados obtidos, sem esquecer a reiterada recomendação de "tornar os sistemas de educação superior mais sensíveis às mudanças das necessidades no mercado de trabalho":

> As reformas no financiamento de instituições públicas e privadas podem ajudar a garantir que a educação superior brasileira sirva aos princípios da diversidade, autonomia, responsabilidade, eficiência de custos, de melhoria da qualidade e da equidade. Reformas no financiamento do ensino superior são de suma importância, porque estas são mais susceptíveis de alterar o comportamento dos tomadores de decisão em nível institucional (World Bank, 1993, p.39).

No texto "Higher education. The lessons of experience" (World Bank, 1994, pp.5-6) afirma sucessivamente que os sistemas de educação superior devem ser mais sensíveis às demandas do mercado de trabalho e que as instituições privadas (universitárias e não universitárias) e as não universitárias, públicas ou privadas, respondem de forma mais flexível a essas demandas (Categoria 1.e). Nele, constata-se que, publicado em uma conjuntura na qual a *semântica* das reformas neoliberais praticamente já se tornara preponderante, o referencial do mercado se evidencia de forma mais nítida e incisiva, diferentemente dos dois outros documentos cujos discursos estão contrabalançados por curtas referências ao alívio da pobreza e à construção de uma identidade nacional.

Retornemos ao "Higher education. The lessons of experience" (1994) onde já podemos encontrar esta posição no "Sumário Executivo" (p.1). O texto inicia com "Os desafios e os constrangimentos" da educação superior fazendo um resumo da forma pela qual o Banco Mundial pensa e quer fazer o ensino superior na conjuntura do meado da década de 1990.

> A educação superior é de suma importância para o desenvolvimento econômico e social. Instituições de educação superior têm a responsabilidade prioritária de munir os indivíduos com conhecimento avançado e as habilidades necessárias para a ocupação de cargos de responsabilidade no governo, nas empresas, e nas profissões em geral. Essas instituições produzem novos conhecimentos por meio da pesquisa, servem como canais de transferência, adaptação e difusão do conhecimento gerado em outras partes do mundo, e apoiam o governo e

> empresas oferecendo aconselhamento e serviços de consultoria. Na maioria dos países, instituições de ensino superior também desempenham um importante papel social, forjando a identidade nacional do país e oferecendo um fórum para o debate pluralista. O desenvolvimento do ensino superior está correlacionado com o desenvolvimento econômico: (...) As estimativas da taxa de retorno social são de 10 por cento ou mais. Muitos países em desenvolvimento também indicam que os investimentos no ensino superior contribuem para o aumento da produtividade do trabalho e em longo prazo, para um maior crescimento econômico, essencial para a redução da pobreza (World Bank, 1994, p.1) (grifo nosso).

Como se pode observar, a educação superior é não só de extrema importância para o desenvolvimento econômico e social como o seu desenvolvimento está associado, ligado, ao desenvolvimento econômico. Investimentos no ensino superior contribuem para aumentar a produtividade do trabalho e o crescimento econômico, fornecemos apetrechos necessários, equipa os indivíduos (o ser humano) com as habilidades e conhecimentos requeridos para ocupar seus postos, suas posições no mercado de trabalho, na economia (Categoria 1.c).

Ao mesmo tempo, pode-se perceber que esse resumo da posição do Banco Mundial está entremeado também de referências a seu papel social. O Banco lembra que as instituições de ensino superior "também" ("also play", aqui indicando inclusão de outro papel que a educação pode desempenhar, mas considerado secundário) desempenham importante papel forjando a identidade nacional do país e proporcionando um fórum para o debate pluralista. Mas não é só isso, os investimentos no ensino superior, contribuindo para o crescimento da produtividade do trabalho e para o crescimento econômico, contribuem, também, para "aliviar" a pobreza. E, aqui e ali, continua o documento a fazer curtas referências ao importante papel social que, também, realiza, em meio a um mar de argumentos sobre a extrema importância da educação superior para o mercado.

O Quadro 15 mostra como evoluiu a posição do Banco a respeito da relação entre a educação superior e o mercado, comparando os capítulos ou itens correspondentes nos três documentos: "Antecedentes" e "Síntese e recomendações" nos textos de 1991 e 1993 já citados acima e o texto do "Sumário Executivo", do documento de 1994.

Quadro 15 - Comparação: 1991, 1993 e 1994. A educação superior e a economia (Categorias 1.b, 1.c, 1.d)

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**	**Higher education. The lessons of experience (1994)**
Síntese e Recomendações	Síntese e Recomendações	Sumário Executivo Priorizando Qualidade, Responsabilização e Equidade
Em escala mundial o sucesso econômico cada vez mais baseia-se na capacidade de incorporar novas tecnologias nos processos industriais. (...) Isto exige, entre outras coisas, uma força de trabalho sofisticada e treinada no chão da fábrica, bem como nos níveis técnicos e gerenciais. (...) A reforma do ensino superior é também importante em termos de fornecimento de habilidades em níveis médio e superior para a população do Brasil (p.i).	Em escala mundial, o sucesso econômico é cada vez mais baseado na capacidade de incorporar novas tecnologias aos processos industriais (...). Isto exige, entre outras coisas, uma força de trabalho sofisticada em níveis técnicos e gerenciais, assim como no chão da fábrica (p.i).	Os objetivos prioritários para a reforma da educação superior, com a qual o progresso possa ser mensurado, são: (1) aumento da qualidade de ensino e pesquisa; (2) aumento da capacidade de resposta da educação superior às demandas do mercado de trabalho; (3) aumento de equidade (p.10).

Pode-se ver que os textos de 1991 e 1993 não tratam, ainda, a educação como "relacionada" ao desenvolvimento econômico e social e de "extrema importância" para esse desenvolvimento, nem propõem diretamente prover os indivíduos de qualificação para o mercado de trabalho. A relação ensino superior-mercado é apresentada, por assim dizer, de forma indireta; para o sucesso econômico defende-se a necessidade tanto da formação de uma força de trabalho sofisticada e educada no chão de fábrica, como nos níveis técnicos e gerenciais, embora essa forma de colocar o problema não signifique uma diferença na compreensão do lugar da educação superior.

Em ambos os textos há referências a "força de trabalho" ou "mão de obra" e não a "indivíduos" no sentido de seres humanos, da mesma forma que também não são citadas as outras dimensões da educação superior, como a de formar a identidade nacional. Nos textos de 1991 e 1993, o Banco Mundial propõe-se formalmente a contribuir para o debate que se fazia no Brasil sobre o papel da educação superior a partir da constatação de que o país não estava formando "força de trabalho" em número e qualidade suficientes para o desenvolvimento econômico. Por essa razão, os documentos centram-se em questões concretas, sem a preocupação de falar para o público em geral nem de se justificar recorrendo a alusões a outros papéis a serem desempenhados pela educação superior, nem ao aumento da qualidade de ensino e pesquisa e nem à busca de maior equidade.

A proposta de "contribuir para a discussão" é bem mais polida do que a de determinar qual reforma os países-membros devem fazer em seus "Estados e governos" para adequá-los ao referencial do mercado, como faz o Banco Mundial no documento de1994, quando propõe redefinir as funções dos governos em todo o mundo, "Redefinição do papel do Governo" (pp.8-9), ou pelo menos reformar os governos dos países em desenvolvimento beneficiários, se assim se pode dizer, de seus empréstimos, que o documento de 1994 diz estudar: "O objetivo deste estudo é extrair lições da experiência recente para informar e aguçar a discussão política, tanto no Banco Mundial e dentre os nossos mutuários (...). Este relatório analisa as principais dimensões da crise do ensino superior nos países em desenvolvimento (…)" (World Bank, 1994, pp.vii-viii).

E mesmo uma rápida análise do texto atesta que o que se quer é redefinir a função do Estado, como lembra Barroso (2006, p.44) ao estudar as reformas da educação na década de 1990, e como afirma o próprio Banco na apresentação do documento, a redefinição do papel do Estado na educação superior (World Bank, 1994, p.viii) sem deixar, contudo, de reconhecer as "justificativas" econômicas para que o Estado continue prestando apoio a esse "subsetor" (p.10).

Isto posto, o Banco Mundial no "Higher education. The lessons of experience" (1994) prossegue a tessitura do seu modo de pensar a educação superior; a relação da educação superior com o mercado e com o Estado, enfatizando

a necessidade de que o Estado/governo reduza o financiamento às instituições públicas, argumentando com a necessidade e viabilidade da competição entre as instituições e da diversificação de fontes de financiamento, sejam públicas ou privadas, resultando, entre outras vantagens, a de que a competição pela busca de financiamento com o setor privado tornará as instituições públicas mais sensíveis aos sinais do mercado: "Além de reduzir a dependência do financiamento público e da vulnerabilidade da flutuação orçamental, a partilha de custos torna as instituições públicas mais sensíveis aos sinais do mercado" (p.7) (Categoria 1.e).

Antes de prosseguir, faz-se um parêntese para fazer notar outro axioma que articula o discurso do Banco Mundial: o desenvolvimento econômico que a reforma da educação superior torna possível é apresentado como um valor universal, beneficiando a todos, esquecendo que, como lembra Steiner-Khamsi (2003), em "transferências de discursos (...) sobre educação" persistem perspectivas diferentes quanto às reformas educativas "em sociedades divididas por classe, raça, etnias e gênero" (p.137).

O referencial do mercado, que informa o discurso do Banco Mundial, perpassa e organiza a lógica dos textos dos documentos redigidos na instituição. Por exemplo, ao justificar a atuação do Estado na educação superior chega-se à conclusão de que só há duas razões para que o Estado se mantenha no ensino superior: a primeira, porque, "Investimentos na educação superior geram importantes benefícios externos para o desenvolvimento econômico" (World Bank, 1994, p.10) e, a segunda, porque, "As imperfeições nos mercados de capitais restringem a capacidade dos indivíduos para tomar emprestado de forma adequada para a educação, o que reduz, em particular, a participação de grupos meritórios, porém economicamente desfavorecidos do ensino superior" (World Bank, 1994, p.9).

No "Brazil. Higher education reform" (World Bank, 1993) essas mesmas razões, "Os mercados de crédito privados não estão estruturados para dar suporte à investimentos, por indivíduo, em capital humano; portanto, o financiamento público se faz necessário para garantir um nível adequado para esses investimentos" (p.i), são apresentadas ao lado de outras vantagens, aparentemente não quantificáveis pelos mercados, contudo, vantagens fundamentais para a manutenção da "moderna sociedade" que aparecem referidas pela primeira vez: "O Ensino Superior também tem

um certo número de outros benefícios sociais, embora não quantificáveis, como o desenvolvimento de uma cidadania escolarizada, treinamento de lideranças, e a transmissão de conhecimento fundamentais para o funcionamento da sociedade" (p.i).

Nesse mesmo documento, no item "Justificativa para a intervenção do Estado", razões análogas são desenvolvidas:

> A intervenção pública no ensino superior também é necessária para superar as falhas nos mercados de capital humano, o que impede o investimento individual e institucional privado na educação superior. A Educação Superior é cara, e as instituições muitas vezes não têm acesso aos fundos de subvenção necessários para expandir-se. Além disso, enquanto indivíduos, o que normalmente, seria uma fonte de recursos para instituições de ensino, por meio de pagamentos de anuidades, não o são, pois grande parte das pessoas não tem acesso ao crédito. Os investimentos em capital humano são considerados um risco inerente pelos bancos que tendem a não aceitar ganhos futuros como garantia para um empréstimo. Sem habilitar os indivíduos a obter acesso ao crédito, a sociedade não investe no ensino superior (World Bank, 1993, p.33).

Nesse ponto, é importante chamar a atenção para o fato de que essa é uma das poucas vezes em que nos documentos "Brazil. Higher education reform" (1993) e "Higher education. The lessons of experience" (1994) é feita alguma restrição ao mercado e a justificação para essa restrição está resumida ao fato de que as imperfeições dos mercados de capitais restringem a capacidade dos indivíduos, principalmente dos estudantes "economicamente desfavorecidos" (p.9), em tomar emprestado para assim financiar seus estudos.

Assim, o Banco sinaliza claramente que os governos devem, para adequar o ensino superior às necessidades do mercado: (a) estimular a expansão de instituições privadas; (b) uma parte dos encargos das instituições públicas deve ser aliviada, por meio de vendas de serviços, convênios com o setor produtivo e cobrança de taxas e anuidades aos estudantes; (c) as instituições públicas devem estar preparadas para competir, não só entre si mesmas, pois só há recursos para as mais eficientes, mas também com as instituições de ensino superior privadas, e ainda com as empresas em geral nos mercados onde podem prestar "serviços".

Dessa forma, depreende-se que a diversificação do ensino superior, sua expansão por meio do desenvolvimento do setor privado, a venda de serviços, a cobrança de anuidades, a competição por financiamento está relacionada à lógica do mercado, à lei do "custo-benefício", para assim garantir que o ensino superior forme mão de obra qualificada necessária ao mercado, mas ao menor custo possível.

Até aqui se pôde identificar duas das noções-consenso presentes no texto "Higher education. The lessons of experience" (1994), que advêm da ascensão do referencial do mercado em que se fundamenta a visão globalmente dominante a partir de meados da década de 1980 para 1990: a primeira, que vimos analisando, a de que a educação, o ensino superior é função do mercado-economia e, segundo, portanto, de que as instituições privadas são mais eficientes e respondem de forma mais eficaz às necessidades do mercado, de um mercado de trabalho em rápida transformação (World Bank, 1994, p.5); além disso, os investimentos no ensino superior devem se submeter à análise de correlação entre custos e taxa de retorno social (World Bank, 1994, p.95), isto é, à racionalização de gastos, análise esta que é relacionada avaliação categórica da incapacidade do setor público em prover a sociedade de um ensino superior eficaz e eficiente para atender ao mercado.

A visão da educação superior orientada pela lógica do mercado aparece, ainda, quando o Banco discute a planificação do desenvolvimento do ensino superior:

> Planejar o desenvolvimento da educação superior não é um exercício mecanicista e dirigista que impõe metas quantitativas em nível central. É uma atividade de gestão sistêmica para orientar desenvolvimento em longo prazo, avaliar os riscos e constrangimentos, e buscar formas alternativas para garantir a viabilidade e melhorar a qualidade. Tal exercício se concentra no crescimento econômico e nas estratégias de desenvolvimento tecnológico, na contribuição da educação superior para reforçar estas estratégias, na demanda global para graduados, nos custos e benefícios das várias formas de treinamento, e na distribuição de custos do setor (World Bank, 1994, p.58).

Essa visão tece o texto das propostas de políticas do Banco Mundial no capítulo "Focarem qualidade, receptividade, e equidade" (1994, p.66), no qual, já apostando, "Em um contextode revisão estrutural da política que permitiria uma maior diversidadena oferta deensino superior euma maior sustentabilidade financeira das

instituições" (p.66), e depois de mencionar os principais elementos da estratégia para melhorar a educação pós-secundária, "Melhoria da qualidade de ensino e pesquisa; maior capacidade de respostado ensino superior às demandas do mercado de trabalho; e maior equidade" (p.66), aponta o caminho a ser seguido pelo ensino superior para responder as crescentes demandas da economia: o mercado deve ser consultado sobre os currículos e decidir sobre a direção das pesquisas para garantir a relevância dos programas acadêmicos:

> Neste contexto, é extremamente importante que os programas de formação e pesquisa respondam às crescentes demandas da economia. As instituições responsáveis pela formação avançada e programas de pesquisa devem ser lideradas por representantes dos setores produtivos. A participação de representantes do setor privado nos conselhos que regem as instituições públicas e privadas de ensino superior pode ajudar a garantir a relevância dos programas acadêmicos (World Bank, 1994, p.71).

Ao discutir a "Construção de vínculos externos" (World Bank, 1994) reafirma-se no documento que não basta a capacidade local para a pesquisa, também são necessárias políticas de ciência e tecnologia que promovam melhor utilização dos resultados da pesquisa pela economia, ou seja, é preciso que se estabeleçam relações estreitas entre a economia, o ensino superior e a pesquisa em ciência e tecnologia:

> Isso precisa ser complementado por políticas que incluem a ciência, em particular, mecanismos que promovam uma melhor utilização do potencial científico e técnico de instituições de ensino superior (…). Tais mecanismos incluem ligações estreitas com a indústria em cursos de formação avançada, programas cooperativos de pesquisa, consultorias programas de educação continuada, parques de ciência, e tais benefícios para a indústria como centros de incubação de negócios, vantagens fiscais e comprovantes de pesquisa patrocinados pelo Estado (p.75).

Porém, só isso não é suficiente. Insiste-se, no documento, na necessidade da participação de representantes do mercado nas instituições de ensino superior para definir seus programas de ensino e pesquisa:

> Muitas formas de cooperação entre instituições e dos setores produtivos podem ser encontradas em todo o mundo em desenvolvimento (...). Em todos os países recém-industrializados da Ásia Oriental, os setores

> produtivos são consultados em bases formais e informais sobre os currículos do ensino superior e a área de Pesquisa & Desenvolvimento que podem melhor servir às necessidades da indústria (World Bank, 1994, pp.75-76).

Reafirma-se a necessidade de "tornar a educação superior mais sintonizada com as necessidades da indústria" (World Bank, 1994, p.75), definindo como "criticamente importante" (p.71) o estabelecimento de vínculos entre pesquisadores, cientistas e empresas, vínculos que se materializam em formas abertas ou disfarçadas de assalariamento, o que, tornando professores, cientistas e pesquisadores em trabalhadores – qualificados e disputando o mercado de trabalho – garante a subordinação de seus trabalhos aos interesses da economia-mercado (World Bank, 1994, pp.84-85).

Como diz o Banco Mundial, para garantir que o ensino e a pesquisa atendam da melhor maneira possível as necessidades da indústria, afirmando, sem meandros: "A condição básica do sucesso está na capacidade da comunidade de pesquisa acadêmica para estabelecer relações com institutos de pesquisa não universitários e empresas e vice-versa" (World Bank, 1994, p.75).

Essa forma de ver a relação do ensino superior com o mercado não deixa margem a que nenhum curso ou investigação se faça fora do atendimento às necessidades da indústria e do mercado em geral, porque se fosse assim, restaria ainda uma maneira melhor de atendê-lo: voltar os currículos e programas de investigação para as necessidades do mercado.

Como dissemos, é o referencial do mercado, uma lógica econômica (Nóvoa, 1998, p.107; Barroso & Viseu, 2003, p.898), que vai conformar as políticas para a educação superior defendidas na década de 1990 pelo Banco Mundial e instituições afins, e, portanto, conformar o conjunto de axiomas sobre os quais o Banco constrói o seu discurso.

3.3.2. Axioma 2 - Há uma crise econômica que impõe restrições aos investimentos do Estado na educação superior

Iniciamos a exposição desta unidade de análise recordando suas categorias: (2.a) o Estado deve reduzir os investimentos na educação superior e condicioná-los ao princípio do retorno econômico mais imediato; (2.b) os recursos públicos são gastos de forma ineficiente e ineficaz; (2.c) diversificar as fontes de financiamento das instituições públicas; (2.d) estimular a concorrência por fundos privados; (2.e) a busca de financiamento no setor privado tornará as instituições públicas mais sensíveis aos sinais do mercado.

A análise dos documentos produzidos pelo Banco Mundial revela que é a proposta de reforma do Estado, para melhor atender ao mercado diante da crise econômica que reduz sua capacidade de investimento, que está por trás das propostas de reforma da educação superior, já na pauta dos organismos internacionais nas décadas de 1980 e 1990.

Discutindo as reformas educacionais na Comunidade Europeia na década de 1980, António Nóvoa (1998) analisa as propostas de Bruxelas. Para ele, as reformas educacionais em curso são resultado de uma mudança nos dispositivos de regulação entre o Estado, sociedade civil e a economia: "Por outro lado, essas justificativas podem ser esclarecidas através do conceito de *regulação social*, na medida em que as reformas educacionais são o resultado de uma mudança de dispositivos de regulação entre o Estado, a sociedade civil e a economia" (p.106) (grifo no original).

Também Barroso (2003) segue esse sentido ao analisar as características das reformas da educação dos anos 1980 e 1990. Ele afirma que é no contexto da "problemática da reforma e reestruturação do Estado", principalmente a partir dos anos 1980, que:

> (...) na educação, se promovem, discutem e aplicam medidas políticas e administrativas que vão, em geral, no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muitos dos domínios que

> constituíam, até aqui, um campo privilegiado da intervenção do Estado (p.19).

A ascensão da lógica de mercado como referencial para as políticas públicas em educação ocorre no contexto de uma crise global do modelo político-administrativo surgido no pós-guerra e essas políticas objetivavam criar "'um quasi-mercado' e de introduzirem a lógica económica, que lhe está subjacente, na organização e funcionamento da escola pública" (Barroso & Viseu, 2003, p.900).

> Essa crise está associada a fenómenos políticos e económicos mais vastos ('choque petrolífero', 'crise do Estado Providência', 'emergência de políticas neoliberais', 'globalização da economia', etc.) e tem dado lugar à adopção de diferentes medidas de reestruturação do sistema público de educação" (p.900).

No caso do Brasil e depois de sucessivas crises que têm início com o "choque petrolífero" e que se prolongam até o governo Sarney com a decretação da moratória em janeiro de 1987, não pairam dúvidas sobre o fato de que as propostas de reformas do Banco Mundial foram bem recebidas pelo governo Collor (1990-1992), que dá início a execução da reforma do Estado, política que, como já dissemos, foi interrompida com sua cassação e levada a cabo no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Essa reforma acontece no bojo das transformações que se seguiram à ascensão de um novo referencial global – dos princípios neoliberais – que vai se tornar preponderante mundialmente no processo de globalização e que passa a dirigir as políticas públicas. O Estado assume o mercado como referencial para suas políticas.

A reforma proposta para o Estado brasileiro pelo governo Fernando Henrique está exposta fundamentalmente no documento "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" (MARE, 1995), elaborado no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado sob a orientação de Luiz Carlos Bresser-Pereira, para enfrentar os problemas econômicos, políticos e administrativos do Estado e retomar a capacidade de governar.

Embora o documento tenha sido publicado depois do "Higher education. The lessons of experience" (World Bank, 1994), e dois anos antes de ter o Banco Mundial publicado seu "Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997. O Estado num mundo

em transformação" (Banco Mundial, 1997), no qual defende a necessidade de reforma do Estado para o devido ajustamento às mudanças decorrentes do processo de globalização, é possível observar o quanto a proposta de reforma, tanto do Estado quanto da educação no Brasil, está fundamentada nas concepções de desenvolvimento propugnadas pelo Banco Mundial e por outros organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), desde o "Higher education. The lessons of experience" (World Bank, 1994) até o Relatório de 1997, já esboçada em medidas pontuais nos documentos do Banco sobre a educação superior no Brasil de 1991 e 1993.

Para isso basta comparar os quatro componentes básicos da reforma do Estado indicados pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira[38] com as propostas para a reforma da educação superior constantes no Sumário Executivo do "Higher education. The lessons of experience".

Quadro 16 - A reforma do Estado

Cadernos MARE da Reforma do Estado (n°.1)	**Higher education. The lessons of experience (1994)**
(a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) outro, também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (Bresser-Pereira, 1997, p.7).	(a) Estimular uma maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas; (b) Proporcionar incentivos para as instituições públicas que diversificam as fontes de financiamento, incluindo a partilha de custos com o alunado, relacionando fomento público com desempenho; (c) Redefinição do papel do governo no ensino superior; (d) Introduzir políticas explicitamente concebidas para dar prioridade aos objetivos de qualidade e equidade (p.4).

[38] Bresser-Pereira assumiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) durante todo o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, 1995-1998.

"Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as ideias de privatização, publicização e terceirização", como afirma Bresser-Pereira (1997, p.7).

Primeiramente é necessário ressaltar que o Banco Mundial, em seus documentos, parece tratar Estado e governo como sinônimos, equívoco que não pode ter passado despercebido pelas miríades de *think tanks* que elaboraram seus documentos que pode, porém, servir aos interesses de quem quer reformar o Estado expondo suas propostas para redefinir o papel do governo. Nessa análise, portanto, usaremos os conceitos de Estado e governo tal como usados nos documentos do banco.

Já no início do "Higher education reform in Brazil" (1991, p.2) e no "Brazil. Higher education reform" (1993, p.2), em trecho já citado, o Banco propõe uma "redefinição dos papéis dos Governos de modo a atender somente as necessidades sociais que não podem ser atendidas pelo setor privado". Isso nos autoriza a deduzir que, para o Banco Mundial, as "necessidades sociais" se dividem em duas categorias: as que não podem ser atendidas pelo setor privado e as que podem, como seria o caso da educação superior.

Desde o "Brazil. Higher education reform" (1993) o Banco Mundial, com o objetivo de conseguir uma reforma mais abrangente, aponta os "impedimentos" políticos e constitucionais como obstáculos às reformas necessárias para colocar o Brasil no mesmo nível de capacidade econômica das outras nações e garantir o desenvolvimento econômico e social, defendendo também, como forma disfarçada de pressão, a identificação dos "programas de médio prazo que seriam política e tecnicamente viáveis", porém não os necessários – capazes de conduzir o Brasil na direção correta.

> Por causa de impedimentos constitucionais e políticos, bem como os altos custos das mudanças radicais na natureza e na missão das instituições, espera-se que de alguma forma Brasil avançará gradualmente no programa de reforma descrito acima. As propostas desta seção são, portanto, projetadas principalmente visando identificar programas de médio prazo que seriam politicamente e tecnicamente viáveis e que fariam com que o Brasil progredisse significativamente na direção certa (World Bank, 1993, p.38).

Em 1994 a conjuntura no mundo e no Brasil havia mudado e a eleição de Fernando Collor de Mello à presidência da República em 1989 e depois a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, significavam o predomínio de setores sociais que sustentavam proposta de mudanças iguais ou semelhantes às defendidas pelo Banco Mundial. Desse modo, "Higher Education. The lessons of Experience" (1994) podia advogar, entre suas "Estratégias para a reforma" (p.4), a "redefinição do papel do governo na educação superior" e dedicar um capítulo inteiro, o capítulo quarto, "Redefinição do papel do Governo" (p.55) à questão, esclarecendo, no entanto que, apesar da necessidade de profundas transformações nas relações entre o governo e o ensino superior, não seria necessário aquele retirar seu apoio, principalmente para estimular e ampliar o setor privado.

> Redefinição do papel do governo. Os vários tipos de reformas discutidas acima implicam em mudanças profundas na relação entre governo e as instituições de educação superior em muitos países. Para a maioria dessas nações, também implicam na expansão considerável do setor privado na educação superior. No entanto, são claras as justificativas econômicas para a continuidade do apoio estatal para a educação superior (World Bank, 1994, p.8).

Além de defender as reformas políticas "necessárias" e tecnicamente viáveis, no texto são estabelecidas as condições pelas quais os países-membros alcançam os favores do banco e os de outros organismos internacionais: adotarem o pronto a vestir de suas reformas.

> Os empréstimos do Banco Mundial para a educação superior, portanto, tem uma forte justificativa: dar suporte aos esforços dos países a adotarem reformas políticas que permitirão que o subsetor opere de modo mais eficiente e com um menor custo público. Países preparados para adotar uma política educacional que force um quadro institucional diferenciado e tendo recursos diversificados como base, especialmente os recursos provenientes de empresas e fundos privados, continuarão a receber prioridade. Nesses países, os empréstimos bancários para a educação superior estão amparados (World Bank, 1994, p.86).

E logo em seguida,

> Estratégias nacionais de desenvolvimento para a educação superior que incluam objetivos explícitos para a melhoria da qualidade de ensino e

> pesquisa nos países que, tendo empreendido reformas políticas adequadas, irão continuar a receber prioridade e apoio por parte do Banco Mundial. O Banco via de regra ajuda os governos na implementação das reformas políticas necessárias, em conjunto comum a série de projetos que apoiam a melhoria da qualidade das universidades e outras instituições. Esses investimentos ocorrem dentro de uma estratégia setorial visando a reforma do ensino superior como um todo (World Bank, 1994, p.88).

O Banco não esconde sua posição. Se os documentos que tratam da reforma da educação superior do Brasil, de 1991 e 1993, são reservados, no "Higher education. The lessons of experience" (World Bank, 1994), documento que é tornado público, seguro de que o significado das reformas atingira suas pretensões globais, é apresentada a proposta de redefinição do papel do Estado na educação superior, logo às primeiras linhas entre as "quatro principais direções para a reforma" (p.viii), ainda que, logo em seguida, ao apresentar as estratégias para a reforma, o texto refira "uma redefinição do papel do Governo na educação superior" (p.4) (grifo nosso), usando um capítulo inteiro para defender a reformulação do papel do Estado, com base no argumento de que há uma radical mudança da conjuntura na qual este Estado atua, de economias estáveis para uma situação de crise.

> A tradicional postura de força por parte do Estado na educação superior tem suas origens nas circunstâncias políticas e econômicas – dos sistemas de elite, com emprego garantido no setor público, das economias estáveis – que mudaram radicalmente nos últimos tempos (World Bank, 1994, p.55).

É possível acompanhar a evolução das posições do Banco Mundial comparando as disposições sobre a reforma do Estado expostas nos documentos de 1991, 1993 e no "Higher education. The lessons of experience" (1994).

Ver-se-á que os textos de 1991e 1993, mesmo reservados, não tratam formalmente da reforma do Estado, enquanto o "Higher education. The lessons of experience" (1994) propõe formalmente a redefinição do papel do governo; os primeiros sem explicitar a proposta de reforma das atribuições do governo ou das funções do Estado, defendem, na prática, quase nos mesmos termos, reformar o papel do governo (World Bank, 1991, p.iii; 1993, p.iv) ao propugnar reformas concretas,

como a de revogar as leis do país referentes à educação superior; abandonar o controle das instituições federais às leis do mercado, contratar e demitir professores e funcionários como qualquer empresa privada, buscar financiamento da forma que quiser e que melhor atenda a seus objetivos, o que significa, concretamente, redefinir o papel do governo federal na educação superior:

> (i) para contratar, pagar funcionários e empregá-los de acordo com seus próprios critérios, (ii) captar fundos de uma ampla variedade de fontes, incluindo a indústria, o governo local, e alunos (...). A "Lei da Isonomia" deve ser revogada, uma vez que é incompatível com a autonomia, especialmente em termos de responsabilidade institucional para as estimativas das despesas e para a contratação e demissão de pessoal (World Bank, 1993, p.iv).

Portanto, os documentos de 1991 e de 1993 defendem a reforma do Estado. A diferença é que o "Higher education. The lessons of experience" (1994), em outra conjuntura, pode propor explicitamente que se modificasse o papel do Estado, do governo, enquanto que os textos anteriores, falando para outro público e em outra conjuntura, apresentam a proposta de forma mais velada, acentuando a necessidade de mudanças concretas no papel do governo e nas funções do Estado, com pequenas diferenças, como se pode ver no texto de 1993, em que é acrescentado o termo "público" à frase: "Para implementar um sistema público descentralizado, a 'Lei da Isonomia' deveria ser revogada" (World Bank, 1993, p.45).

> Para implementar um sistema descentralizado, a "Lei da Isonomia" deveria ser revogada, uma vez que é incompatível com a autonomia institucional, especialmente em termos de responsabilidade orçamental institucional e para a contratação e demissão de pessoal. Após esta revogação, os funcionários da educação superior não deveriam mais fazer parte do funcionalismo público. Quando muito, deveriam pertencer ao quadro funcional de instituições específicas para as quais estariam trabalhando e não teriam nenhuma garantia para além das negociadas diretamente com as instituições, que estariam disponíveis para todos os empregados do setor privado. Cada instituição estaria livre para definir a sua própria contratação, remuneração e critérios de promoção, de acordo com regras gerais a serem fixadas pelo Governo (World Bank, 1991, p.37).

Para garantir que o ensino superior se tornasse uma parte importante de custo-benefício ao desenvolvimento econômico e social, o texto de 1991 começa afirmando a necessidade de mudanças fundamentais, como a revisão das leis existentes e a reestruturação de instituições, sem dizer quais leis ou instituições. Já no texto de 1993, o Banco propõe que sejam feitas emendas à Constituição, mas também sugere medidas que poderiam ser aplicadas sem a necessidade de reforma constitucional para a recuperação dos custos do ensino superior, para aumentar sua eficiência, o que deixa no ar a necessidade da reforma. Em continuação, o texto ressalta essa necessidade ao se referir a impedimentos constitucionais que não permitem que o Brasil avance rapidamente em direção às políticas propostas, impedimentos que, mesmo superados, impõem que as medidas de reforma sejam aplicadas por etapas.

Quadro 17 - Os impedimentos políticos e constitucionais para a reforma

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**
O Brasil precisa fazer mudanças fundamentais para garantir que, de acordo com os princípios enumerados no Capítulo 4, o seu sistema de ensino superior se torne um instrumento de custo-benefício para o desenvolvimento social e econômico. Isso vai exigir grandes revisões das leis existentes, bem como a reestruturação das instituições e desenvolvimento de novas capacidades analíticas (p.37).	Além disso, a recuperação dos custos nas instituições federais dependerá de uma emenda constitucional, e mesmo depois disso, terão de ser gradualmente implementadas. Outra ferramenta muito poderosa para aumentar a eficiência, e que poderia ser implementada sem reforma constitucional, seria o governo financiar o sistema público, com base em fórmulas provenientes das estimativas sobre o custo em bases unitárias, para promover atividades de ensino e pesquisa, e não no que as instituições gostariam de gastar, dentro destes parâmetros gerais, cada instituição poderia ter flexibilidade suficiente para fazer ajustes no orçamento (p.iii-iv).

	Por causa de impedimentos constitucionais e políticos, assim como os altos custos de mudanças radicais na natureza e missão das instituições, espera-se que sob quaisquer circunstâncias o Brasil avance gradualmente no programa de reforma descrito acima (p.38).
	No entanto, a recuperação dos custos nas instituições federais dependerá de uma emenda constitucional e, mesmo depois disso, terão de ser implantadas. Portanto, em curto prazo, os principais instrumentos de financiamento do Governo para a reforma (da educação) irão além da provável mudança em seus sistemas de orçamento e do melhoramento do programa de empréstimo ao estudante (p.39).

E continuam os documentos de 1991 e 1993, de forma diferente do "Higher education. The lessons of experience" (1994), a propor na prática mudanças no papel a ser desempenhado pelo governo com relação ao ensino superior: as universidades públicas devem atuar segundo as mesmas regras de mercado que as instituições privadas e ser submetidas aos constrangimentos do mercado, sem a intervenção do governo, para atingir o mesmo nível de eficiência e eficácia em responder às suas demandas. A política de moldar a universidade pública com base nas exigências do mercado traz implícita a sugestão de reforma do Estado e, por isso, o documento, sendo confidencial e de circulação restrita, pode descer a detalhes em sua crítica à forma de governo da educação superior (Quadro 18).

Quadro 18 - Novo sistema de governança

Higher education reform in Brazil (1991)	Brazil. Higher education reform (1993)
Portanto, para complementar as mudanças nos incentivos concebidos pelo novo sistema de governança, o atual método de eleição dos reitores deveria ser substituído por outro que dê a importância adequada aos membros mais produtivos da comunidade acadêmica, representantes da sociedade como um todo, e governo (p.v).	Para complementar as mudanças nos incentivos concebidos pelo novo sistema de governança, o atual método de eleição dos reitores deveria ser substituído por outro dando apropriada importância aos membros mais produtivos da comunidade acadêmica, representantes da sociedade como um todo, e governo (p.v).

O "Higher education reform in Brazil" (1991) e o "Brazil. Higher education reform" (1993) propõem, ainda, em textos semelhantes, ao governo brasileiro que amplie a reforma do papel do governo para além da legislação da educação superior, alcançando a legislação que regulamenta o exercício de diversas profissões: "Para aumentar a qualidade e a diversidade tanto nas instituições privadas quanto nas públicas, o Governo deveria ampliar o recém-inaugurado programa de desregulamentação das profissões" (World Bank, 1991, p.iv; 1993, p.v). Em seguida, retomam a recomendação acerca do sentido para o qual deve estar orientada a reforma da educação superior: seus índices de retorno econômico mesmo que sob a forma de um "valor acrescentado":

> O CFES [Conselho Federal de Educação Superior] também deveria encorajar a melhora da qualidade por meio de um programa que incentive a divulgação pública de relatórios de pesquisa sobre o desempenho dos cursos superiores, sejam públicos ou particulares, utilizando diferentes modelos de avaliação, assim como apoiar uma pesquisa de mensuração do conceito de "valor acrescentado" na educação superior (1991, p.iv).

> Também deve apoiar a investigação sobre as taxas de retorno econômico (públicas e privadas) ao ensino superior por setor e profissão, realizar estudos de rastreamento dos graduados, e explorar maneiras de introduzir instrumentos de avaliação pré e pós-ingresso no ensino superior (1993, p.v).

Entre 1994, com o "Higher education. The lessons of experience", e 1997, quando é publicado o "Relatório do Desenvolvimento Mundial. O Estado num mundo em transformação", o Banco Mundial passará a defender abertamente a reforma do Estado, que deve se adequar às novas necessidades do mercado.

É necessário contextualizar a conjuntura mundial a partir dos anos 1980, conjuntura em meio à qual o Banco Mundial elabora sua representação de uma realidade que se vai constituindo e sobre a qual formula seus documentos com propostas para a reforma da educação superior dirigidos especificamente ao Brasil e o "Higher education. The lessons of experience" (1994), dirigido especialmente ao mundo em desenvolvimento, no bojo de um complexo processo econômico-social, político e cultural de constituição de um novo referencial, como temos repetido, o referencial de mercado, referencial que o Banco vai difundir.

As posições assumidas pelo Banco Mundial expressavam um "consenso" com ambições globais (parodiando Schriewer): a "emergência de uma lógica de mercado" que se impunha "à escala global" (Barroso & Viseu, 2003, p.898), uma forma de pensar, uma cultura que se generalizava e se tornava hegemônica entre as camadas médias e setores sociais dominantes acerca dos modos de enfrentar uma crise econômica persistente, especialmente na América Latina.

A ascensão dessa lógica e sua absorção pelos setores sociais dominantes na América Latina e no Brasil também é assinalada por Paulo Nogueira Batista (1994), entre outros:

> A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano. Acabaria cabalmente absorvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse (p.100).

Bresser-Pereira, em Aula Magna no XVIII Encontro Nacional de Economia, da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec), proferida

em Brasília em 4 de dezembro de 1990, apresentando "criticamente o chamado 'Consenso de Washington'" afirma que, de acordo com o pensamento neoliberal dominante nos países desenvolvidos, a crise teria duas causas: o descontrole fiscal e a excessiva intervenção do Estado, decorrentes do "populismo econômico", o que resulta na emergência da necessidade de reformas que "deverão continuar a ser *market oriented*" (Bresser-Pereira, 1991, p.3). O populismo econômico acarreta uma determinada visão do papel do Estado, da administração pública e de sua relação com o "mercado" e, pois, com o capital privado, consequentemente uma visão do papel do Estado no ensino superior. Bresser-Pereira (1991) prossegue, apresentando a solução segundo a visão neoliberal "Os remédios: disciplina fiscal e monetária e liberalização, privatização, desregulamentação" (p.3).

É dessa forma que o novo referencial global, o mercado, portador de novas normas para as políticas públicas (Müller, 2006, p.375) está presente nos documentos do Banco Mundial, como por exemplo, em seus relatórios sobre o desenvolvimento mundial, que expressam de maneira mais abrangente e formal a visão do Banco sobre o que será chamado de processo de "globalização".

O Banco Mundial expressa essa "visão geral", no Relatório sobre Desenvolvimento do Banco Mundial, 1991, no qual "resume e interpreta o que se aprendeu em mais de 40 anos de experiência com o desenvolvimento" (p.iii).

> Uma das lições mais valiosas refere-se à interação do Estado e do mercado no estímulo ao desenvolvimento. A experiência mostra haver mais probabilidade de êxito na promoção do desenvolvimento econômico e na redução da pobreza quando os governos complementam os mercados; conflitos entre uns e outros geram fracassos dramáticos. O Relatório descreve uma abordagem favorável aos mercados, cujo bom funcionamento é permitido pelos governos, que por sua vez concentram suas intervenções em áreas onde os mercados se mostram inadequados (Banco Mundial, 1991, p.iii).

Em seguida, o Relatório elenca quatro pontos principais para o "bom relacionamento" entre o governo e o mercado. Primeiro, afirma que o mercado não é "capaz" de "por si só" atender ao setor "mais pobre" da população em educação, saúde etc. e, nesse caso, esse atendimento requer uma "atuação pública eficiente" (Banco

Mundial, 1991, p.iii). Seria de se questionar se o problema aí não está no fato de que esta população "pobre" não pode pagar o que o "mercado" requer?

O Relatório prossegue expondo as linhas gerais a que deve atender a *reforma com pretensões globais* e, diante da importância do texto para esclarecer as posições do Banco Mundial, optou-se por reproduzi-lo.

> Segundo, é essencial ao êxito das empresas um contexto que lhes seja favorável – no qual se incluam concorrência, boa infraestrutura e instituições. Concorrência estimula inovação, difusão de tecnologia e uso eficiente de recursos. Terceiro, para o desenvolvimento econômico ter sucesso, os países precisam estar integrados à economia global. A abertura aos intercâmbios internacionais de bens, serviços capital, mão de obra, tecnologia e ideias estimula o crescimento econômico. Quarto, uma base macroeconômica estável é essencial ao progresso sustentado. Restaurar a confiança do setor privado é hoje um grande desafio para vários países com um longo histórico de instabilidade macroeconômica (Banco Mundial, 1991, p.iii).

O Banco ainda afirma que "um clima internacional favorável" à "abertura" dos países em desenvolvimento aos "mercados" dos desenvolvidos, sua integração à globalização, é condição para o desenvolvimento: "Ampliam-se os efeitos das políticas desenvolvimentistas dos países industrializados, à medida que um número maior de países em desenvolvimento se abre ao exterior e o mundo se torna cada vez mais interdependente" (Banco Mundial, 1991, p.iii).

E, por fim, acena com os umbrais do paraíso caso se realizem "reformas firmes e sustentadas no nível nacional":

> Está nas políticas e instituições nacionais a possibilidade de um desenvolvimento bem-sucedido. Se houver reformas firmes e sustentadas no nível nacional, conclui o Relatório, o ritmo do desenvolvimento pode ser bem mais acelerado – e no fim da década milhões de pessoas não viverão mais em condições de pobreza (Banco Mundial, 1991, p.iii).

O Banco Mundial deixa ver sua posição quanto à educação superior no significativo título de seu Relatório de 1991, "Empresários à solta", afirmando a importância da educação não só para formar força de trabalho de acordo com as

necessidades do mercado, mais também formar empresários capazes de responder a seus sinais:

> (...) o sucesso exige um conjunto adequado de sinais que estimulem os empresários a se engajarem em atividades produtivas e rentáveis. Por sua vez, os empresários devem ser capazes de responder a esses sinais. Para isso, devem possuir aptidões – e é por isso que a educação é importante (p.81).

A afirmação de que há uma grave crise econômica, uma crise fiscal que implica na necessidade de realizar reformas "firmes e sustentadas", e como se viu não só na educação superior, vai-se fazendo de forma mais incisiva do "Higher education reform in Brazil" de 1991, passando pelo "Brazil. Higher education reform" de 1993, para colocar-se no centro da argumentação no "Higher education. The lessons of experience" de 1994.

É significativo observar como trechos com a mesma argumentação evoluem do documento de 1991 para o documento de 1993 (Quadro 19). Descontadas diferenças secundárias, o discurso nos dois documentos é, no fundamental, semelhante, somente com o acréscimo de um parágrafo no texto de 1993, no início do item intitulado "Viabilidade da reforma" com o argumento da crise fiscal que aí aparece na forma de "compressão geral nos gastos do governo".

Quadro 19 - O tempo está maduro para a reforma no Brasil

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**
Viabilidade da reforma O Governo e o público informado já estão discutindo a reforma da educação superior. Em janeiro de 1991, o ministro da Fazenda anunciou que uma das metas daquele ano seria a introdução da taxa de matrícula no ensino superior público. Relatórios recentes do governo se concentraram na necessidade de uma maior autonomia e responsabilização da educação superior, e artigos de jornal de notícias relataram um debate sobre os custos da educação superior pública. Além disso, a Comissão Nacional sobre o Ensino Superior de 1985 recomenda o fortalecimento do CFE. O tempo é, portanto, oportuno para agir. Para ser bem sucedido, o governo terá de mobilizar seus cidadãos mais progressistas e perceptivos para manifestarem-se favoravelmente ao programa que, no curto prazo, pode afetar negativamente os grupos de pressão e lobbies, mas, no longo prazo, garantir que o ensino superior tenha seus objetivos nacionais de desenvolvimento econômico e progresso social renovados (pp.viii-ix).	Viabilidade da reforma O momento é propício para levar adiante a reforma da educação superior. A compressão geral dos gastos do governo, que diminui o ganho salarial real nas universidades resultantes das restrições fiscais, as greves contínuas de professores e alunos, bem como a impossibilidade de melhorar a qualidade sob o atual sistema, tem claramente colocado a educação superior brasileira em crise. O Governo e o público informado vêm discutindo a reformado ensino superior. Por exemplo, em Janeiro de 1991, o Ministério da Economia anunciou seu desejo de introduzir as anuidades na educação superior pública. Em 1991-92 funcionários do MEC propuseram uma série de propostas descritas acima. Em meados de 1993 uma comissão parlamentar concluiu um estudo sobre as questões do ensino superior. Relatórios do governo se concentraram na necessidade de atribuir maior autonomia e responsabilização à educação superior, e artigos de jornais tem relatado um debate sobre os custos da educação superior pública. Para ser bem sucedida, a reforma deverá ser estabelecido, que no curto prazo, pode afetar negativamente os grupos de pressão e *lobbies*, mas, no longo prazo, podem garantir que o ensino superior sirva aos propósitos da nação para que tenham renovados o desenvolvimento econômico e o progresso social (p.vi).

Ao longo do "Brazil. Higher education reform" (1993), a crise fiscal aparece como constrangimento ao orçamento, restrição orçamentária, aumento dos encargos orçamentários com a educação superior num período de penúria financeira, de redução do déficit fiscal e inflação (Quadro 20).

Quadro 20 - A crise econômica e o ajuste fiscal (Categoria 2.a)

Brazil. Higher education reform (1993)		
Há também importantes razões econômicas para que a intervenção pública no ensino superior deva ser limitada. Em primeiro lugar, a educação superior totalmente gratuita é desigual. Aqueles que podem pagar pelo ensino superior vêm geralmente dos setores mais abastados da sociedade, e estes podem abrir mão da renda resultante do ingresso no mercado de trabalho para se dedicarem exclusivamente aos estudos, ao contrário dos menos favorecidos. O suporte na educação superior livre de um imposto geral significaria que os menos favorecidos estariam subsidiando os ricos, os que mais se beneficiam da educação superior. Afora isso, investimentos excessivamente elevados na educação superior poderiam desviar fundos destinados aos	Há uma consciência crescente no Brasil da necessidade de aperfeiçoar a educação superior, especialmente a graduação, como a carga sobre o orçamento do governo federal dos recursos federais da educação superior continuam por um período de penúria financeira. Desde 1989, o governo brasileiro concentrou-se na reforma da macroeconomia – reestruturação da economia por meio da liberalização e desregulamentação comercial, da redução do déficit fiscal, e do controle inflacionário (p.2) (grifo nosso).	Outra limitação à intervenção estatal concerne ao crescente peso orçamentário federal, na esteira da expansão universitária. A demanda social por vagas na educação superior explodiu nas últimas décadas por causa do aumento do número de egressos do ensino secundário e da percepção das vantagens individuais proporcionadas pelos diplomas universitários (p.35) (grifo nosso).

ensinos primário e secundário, setores que podem gerar uma maior taxa de retorno econômico para os países em desenvolvimento. As restrições orçamentárias e o aumento da demanda social por educação superior significam que o governo não pode se dar ao luxo de prover todos os recursos necessários para a educação superior, e também para a educação primária e secundária (p.ii) (grifo nosso).		

A primeira razão apontada para condenar a gratuidade da educação superior pública ou, pelo menos, para limitar a intervenção do Estado, está na afirmação de que o ensino superior gratuito é injusto; sendo gratuito, os pobres estariam subsidiando os ricos que poderiam pagar por ele. Afirma-se, ainda que para manter a gratuidade é preciso retirar fundos do ensino primário e secundário. Finalmente, os constrangimentos orçamentários e o crescimento da procura pela educação superior são impedimentos que impedem o governo de "se dar ao luxo" de prover a educação em geral, e a superior em particular, de todos os recursos necessários (World Bank, 1993, p.ii).

No texto do "Higher education. The lessons of experience", de 1994, a crise que impõe restrições aos investimentos na educação superior, um dos axiomas sobre o qual estão assentadas as propostas de reforma do Banco Mundial, é enfatizada no início do documento, na seção "Educação superior em crise": "Em que pese a clara importância da educação superior para o crescimento econômico e desenvolvimento social, o investimento no setor está em crise no mundo todo, tanto nos países industrializados, quanto nos países em desenvolvimento" (World Bank, 1994, p.16).

No texto, trata-se de ampliar o alcance dos efeitos da crise fiscal, afirmando que, apesar da evidente importância da educação superior para a economia – frase que é,

como já foi dito, várias vezes repetida ao longo do texto – o setor está em crise um todo o mundo, tanto nos países "industrializados como nos países em desenvolvimento", mas ressalta que a crise é mais grave nesses últimos (World Bank, 1994, pp.1, 2, 16).

Ora, apesar de não ser objetivo deste trabalho discutir a "crise fiscal" dos países ditos "em desenvolvimento", como apontada no documento em análise, é importante atentar para o fato de que em países como o Brasil – que tem uma das cargas fiscais mais elevada no mundo, no mesmo nível, se não superior à da maioria dos países europeus, sem a contrapartida dos serviços que esses países oferecem – os problemas fiscais resultam de políticas econômicas defendidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), principalmente, mas também pelo Banco Mundial e outros organismos internacionais para os "países em desenvolvimento" nos anos 1970 e 1980, só para ficar nos casos mais recentes. Trata-se de políticas aplicadas como um *pronto a vestir* com a aquiescência, e mesmo o apoio, de importantes setores sociais internos e sob a leve pressão de um sistema de condicionalidades cruzadas (ver Bueno, 2006, p.29; Haddad, 2008, p.9) utilizadas por estes organismos.

Sendo assim, também há nos países ditos "em desenvolvimento", uma crise na educação superior por causa das dificuldades do Estado em manter o financiamento, daí se desdobram as afirmações categóricas. A primeira, afirma que o ensino superior gratuito proporcionado pelo Estado é elitista, apresenta baixa equidade, já que atende majoritariamente estudantes provenientes de "famílias mais ricas" (World Bank, 1994, p.2). A segunda de que a educação superior foi o setor da educação que mais cresceu nos últimos 20 anos, apesar da crise fiscal, graças aos elevados níveis de subsídio e à garantia de emprego dada pelo governo, resultando um crescimento de matrículas insustentável do ponto de vista fiscal e uma queda acentuada da qualidade do ensino (1994, p.2). Depois, ao problema da queda do recurso disponível por estudante soma-se uma utilização ineficiente dos recursos por parte das instituições públicas (1994, p.3): "Em um país latino-americano, por exemplo, os custos por pós-graduação em universidades públicas são sete vezes maiores do que em universidades privadas devido aos índices de repetência e evasão" (World Bank, 1994, p.3) (Categoria 2.b). Por fim, reitera-se que as instituições de ensino superior não têm maior direito de utilizar os

recursos fiscais destinados à educação visto que o investimento no ensino básico pode melhorara equidade, já que tende a reduzir as desigualdades de renda.

Assim, uma vez mais, o enredo se desenrola no texto axiomático do Banco Mundial: há uma crise fiscal que atinge as nações industrializadas e em desenvolvimento, levando o Estado a reduzir seus investimentos na educação superior, condicionando-os ao retorno econômico; a crise fiscal atinge o financiamento público da educação superior, obrigando as instituições públicas a buscarem novas formas de financiamento; a educação superior cresceu nos países em desenvolvimento mais rapidamente do que os outros setores da educação; a educação superior pública é elitista, ineficiente, desperdiça recursos, enquanto o ensino privado é eficiente e capaz de aplicar seu recurso de forma muito mais produtiva, racional e capaz de responder com rapidez e eficiência as necessidades da economia-mercado, a concorrência pelo financiamento tornará as instituições de ensino superior mais sensíveis aos sinais do mercado.

Tudo isto contido num discurso logicamente encadeado, no qual a defesa da expansão do ensino privado pode passar despercebida: “Além disso, a realidade fiscal esmagadora em muitos dos países em desenvolvimento é tal que a melhoria da qualidade e expansão das matrículas na educação superior terá de ser conseguido com pouco ou nenhum aumento nos gastos públicos” (World Bank, 1994, p.3) (Categoria 2.a). Ora, como, diante dessa esmagadora crise fiscal, elevar a qualidade e expandir as matrículas sem o aumentar o gasto público, sem recorrer ao setor privado?

É interessante ver o desenvolvimento dessa argumentação nos textos do Banco entre 1991, 1993 e 1994. No documento de 1991 a defesa da competição por recursos é justificada por encorajar novos programas e impulsionar a melhoria da qualidade e, em 1993 e 1994, o discurso muda o tom para claramente reclamar que as instituições públicas se tornem mais sensíveis à relação custo-eficácia e aos sinais do mercado (Quadro 21).

Quadro 21 - A proposta de financiamento do ensino superior (Categorias 2.c, 2.d, 2.e)

Higher education reform in Brazil (1991)	Brazil. Higher education reform (1993)	Higher education. The lessons of experience (1994)
Ênfase nas múltiplas fontes de financiamento e na concorrência pelo capital público e privado). Instituições de ensino superior aprenderam da forma mais penosa que a dependência por financiamentos de fonte única, como as do Ministério da Educação Nacional, pode vir a se transformar em um relacionamento difícil e contraditório, especialmente quando os fundos públicos são escassos. Financiamento diversificado e concorrência aberta podem ser benéficos para esses fundos e podem ajudar a garantir que programas experimentais sejam capazes de iniciar e incentivar novas ideias que satisfaçam às necessidades imprevistas, que podem vir a ser um forte impulso para a melhoria da qualidade (p.32) (grifo nosso).	Novas políticas enfatizam a tomada de decisão descentralizada nas instituições públicas, o aumento da responsabilidade das instituições que recebem financiamentos públicos. A concorrência mais aberta para captação de recursos aumentou o acesso dos menos favorecidos ao ensino superior. O objetivo é melhorar a qualidade e o custo-eficácia do ensino superior (p.ii) (grifo nosso)	Atividades geradoras de rendimento. Os governos podem incentivar instituições públicas de educação superior a exercer atividades geradoras de renda (...). O primeiro passo é eliminar os desincentivos criados por muitos países, reduzindo as dotações orçamentais do governo para instituições públicas para compensar quaisquer recursos vindos de fontes externas. Os Governos podem criar incentivos positivos combinando os recursos captados externamente. (…) Em suma, um maior apoio financeiro privado para a educação superior mobilizado através da eliminação de subsídios não educacionais, (...). Além de reduzir sua dependência de financiamento público e sua vulnerabilidade às flutuações do orçamento, do compartilhamento de custos que tornam as instituições públicas mais sensíveis aos sinais do mercado (p.7) (grifo nosso).
		Isto serve em longo prazo ao objetivo da criação de condições mais justas para todas as instituições de educação superior, públicas e privadas, utilizando-se a competição por recursos públicos, como um estímulo para melhorar a qualidade e maior eficiência (…) (p.39).

Como se pode ler, a ascensão do referencial do mercado coloca como sentido para a política da educação superior proposta pelo Banco Mundial, em busca de resolver o que o Banco chama de crise fiscal, concentrar a educação superior em atender as requisições do mercado, as demandas da economia, por meio, inclusive, da concorrência por financiamento, como se tornar ela mesma um mercado, o mercado educativo.

3.3.3. Axioma 3 - As universidades públicas são dispendiosas e ineficientes

É no "Higher education reform in Brazil" (1991) e no "Brazil. Higher education reform" (1993) que vem à tona, em toda a sua extensão, outro dos axiomas sobre os quais o Banco Mundial fundamenta sua visão, o da incompetência e ineficiência do setor público no Brasil na governança da educação superior, possivelmente por duas razões: em primeiro lugar, porque sendo os dois documentos de circulação restrita, neles seria possível criticar o Ministério da Educação e o governo, acusando-os de ineficiência na gestão do ensino superior, acusação que, em documento oficial e público, teria de ter do governo resposta obrigatória; em segundo lugar, esses documentos eram dirigidos ao "público informado" do Brasil e tratavam de seus problemas específicos, enquanto o "Higher education. The lessons of experience" (1994) não apenas era um documento público como também se dirigia principalmente aos países em desenvolvimento e ao conjunto dos demais países da organização.

Antes de prosseguir lembremos as categorias desta unidade de análise: (3.a) as universidades públicas incentivam uma inadequada *accountability* pública; (3.b) o financiamento das universidades públicas incentiva a iniquidade e a baixa qualidade; (3.c) as universidades públicas não promovem a formação de mão de obra necessária ao desenvolvimento econômico; (3.d) o custo das universidades públicas é muito alto e apresentam pouco retorno à sociedade; (3.e) as universidades públicas demoram a se adaptar às demandas do mercado sempre em mudança.

Se no "Higher education reform in Brazil" de 1991 já se encontra uma crítica à ineficiência e incompetência do governo do Brasil no uso dos recursos públicos na educação superior, é no documento de 1993 que o Banco extrema essa crítica ao afirmar que o Ministério da Educação brasileiro não tem nenhum critério para definir os

recursos a serem transferidos para as instituições públicas e, mais, de que não só é ineficiente como também incentiva a ineficiência e uma "responsabilização pública inadequada": "No sistema atual de financiamento público das instituições de educação superior federais, o Ministério da Educação (MEC) não tem um critério de alocação de recursos, a não ser o de incremento do orçamento do ano anterior" (World Bank, 1993, p.ii). E ainda que, "O atual sistema de gerenciamento das universidades federais encoraja a ineficiência e resultam em responsabilização inadequada com a coisa pública" (p.iv) (Categoria 3a).

A crítica à ineficiência do MEC e do governo brasileiro vai aumentando de tom, do texto de 1991, "Higher education reform in Brazil", para o de 1993, "Brazil. Higher education reform", sinalizando a força que a semântica neoliberal vai conquistando na sociedade.

O documento de 1991 começa criticando, em uma frase curta, o sistema de governança e gestão da educação superior por estimular a ineficiência e a irresponsabilidade com a coisa pública: "O sistema de governança e gerenciamento da educação superior federal encoraja a ineficiência e a falta de responsabilização pública" (World Bank, 1991, p.iii). Trata-se de formulação idêntica, repetida, como já se viu, no documento de 1993: "O sistema de financiamento das instituições federais encoraja a ineficiência, a desigualdade, e a baixa qualidade" (p.iv).

Depois, o documento de 1991 só volta a se referir de forma direta à ineficiência do governo, ao pregar a necessidade de avaliar o emprego do recurso público na educação, comparando-o com o que se faz em outros setores, a eficiência dos investimentos na educação superior em comparação com os do setor privado (World Bank, 1991, p.34).

Já em 1993 a conjuntura mudara e, principalmente setores sociais dominantes e governos dos países desenvolvidos pensavam ser possível a supremacia de um pensamento único. É nessa conjuntura que o "Brazil. Higher education reform" (1993) desenvolve o axioma resumido em duas linhas no "Higher education reform in Brazil" (1991).

O documento assevera que os recursos públicos na educação superior são aplicados de forma ineficiente, não permitindo nem retorno à sociedade nem formação de mão de obra de nível superior necessária para garantir o crescimento econômico, acusando diretamente o Ministério da Educação do Brasil (MEC), com a firmeza de quem anuncia uma verdade, de não ter critérios para alocar recursos ao ensino superior, além de incentivar a ineficiência e uma "responsabilização pública inadequada" (World Bank, 1993, p.i, ii. iv).

O documento continua, tratando das "Questões da educação superior" do Brasil, afirmando, em cada seção, a ineficiência do governo: "Custos da educação superior federal; Gerenciamento das instituições federais; financiamento da educação superior; As relações entre o governo federal e as instituições de ensino privadas" (World Bank, 1993, pp.18-32).

Na seção intitulada "Governança e gerenciamento das instituições federais" (World Bank, 1993) pode-se ler:

> Há evidências adicionais de ineficiência nas instituições federais. Durante o período de 1983-1989, o número de professores em universidades federais cresceu de 43.000 para 44.500, enquanto o número de estudantes passou de 340.000 para 318.000. Assim, a relação nominal professor aluno diminuiu de 7.9:1 a 7.1:1. Durante o período 1980-1989 o número de pessoal não docente aumentou notavelmente de 65.000 para 92.000 (p.21).

Na seção seguinte, "Financiamento da educação superior", afirma-se novamente o axioma: o sistema de financiamento do ensino superior público incentiva a ineficiência e a injustiça e desestimula a busca de melhor qualidade. Após defender maior apoio ao ensino privado, pode-se ler: "a alta centralização e a não adequabilidade dos mecanismos de planejamento do governo federal no que concerne o financiamento de instituições federais, desencoraja fortemente a aplicação responsável dos fundos por parte das universidades públicas" (World Bank, 1993, p.25). Também o "Higher education reform in Brazil" (1991) enfatiza essas mesmas questões, como mostra o Quadro 22.

Quadro 22 - A questão do financiamento: custo e eficiência (Categoria 3.c)

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**
O financiamento da educação superior deve estar baseado em fórmulas derivadas de estimativas do que deve custar, sobre uma unidade-base para empreender as atividades da educação superior por nível e campo de estudo. Usando estas fórmulas o custo unitário global das instituições federais deve ser reduzido em torno de um terço. Isto deve ser alcançado através do aumento das matrículas nas instituições federais e/ou demitindo funcionários redundantes (p.i) (grifo nosso).	O Governo tem três instrumentos de financiamento para aumentar a equidade e a eficácia do sistema educacional – a introdução de recuperação de custos nas instituições públicas, o financiamento das instituições públicas com base em fórmulas, e uma reorientação e ampliação do regime de empréstimo do estudante. Para aumentar a equidade do sistema educativo e para fornecer recursos para a futura expansão e melhoria da qualidade, o Governo deve recuperar o custo dos estudantes em instituições públicas de ensino superior, através de pagamento de anuidades e outras taxas (para laboratórios, análises etc.). O objetivo final de recuperação de custos no ensino superior público deve ser o de recuperar uma grande parte dos custos do ensino de estudantes de graduação. No entanto, a recuperação de custos é apenas um dos vários meios, embora importante, à disposição do Governo para aumentar a eficiência e a equidade do sistema (p.iii) (grifo nosso).
Anuidades devem ser cobradas nas instituições federais como um meio de aumentar a eficiência e a equidade do sistema da educação superior (p.i).	
O regime de empréstimo ao estudante deve ser expandido, colocado sobre a base de uma empresa financeira, integrado à política de governo global da educação superior e usado para incentivar o aumento da qualidade na educação privada (p.i).	

Discutindo a "eficiência externa", os redatores do documento de 1993 concluem que o financiamento público da educação superior estimula a ineficiência e, de forma peremptória, afirmam que, em todo o mundo, o custo das instituições públicas é maior que o das privadas para serviços semelhantes:

> Um argumento contra a provisão estatal para o ensino superior é que ela estimula a ineficiência. Em todo o mundo os custos das instituições públicas são considerados mais elevados que os das instituições privadas que oferecem serviços semelhantes. Por causa de regras burocráticas e de regulamentos as instituições públicas são menos ágeis do que as privadas, em resposta às novas exigências. Além disso, tarifas baixas ou inexistentes podem levar períodos mais longos de permanência dos estudantes nas instituições públicas e também a uma falta de pressão interna para aumento da eficiência (World Bank, 1993, p.35).

> A despeito da alta percentagem de alunos matriculados no setor privado, o governo federal alocaria muito mais verbas nas ineficientes universidades públicas para atender uma minoria de estudantes. (World Bank, 1993, p.52).

Em "Higher education. The lessons of experience", cuja primeira data de maio de 1994, poucos meses, portanto, após a publicação do "Brazil. Higher education reform", de 1993, as críticas à ineficiência do Estado em prover a educação superior são feitas em tons muito abaixo dos tons do documento de 1993 e vêm envoltas às referências as suas consequências com relação à equidade social.

Declara-se, inicialmente, que o uso ineficiente dos recursos acaba por reduzir o que pode ser despendido por aluno e, para terminar, afirma-se que os elevados subsídios dados aos estudantes das universidades públicas resultam em um investimento ineficaz e também em gastos sociais regressivos: "Estes altos subsídios para estudantes das universidades públicas não são somente um investimento educacional ineficiente, mas também uma despesa social regressiva, porque os alunos matriculados nas universidades são desproporcionalmente dos níveis da extremidade mais alta de distribuição de renda" (World Bank, 1994, p.3) (Categoria 3.b).

Mais adiante retoma-se o tema:

> Na maioria dos países, a distribuição de recursos públicos para instituições terciárias baseia-se em orçamentos negociados. Essa medida falha em proporcionar os incentivos para uma operação eficiente, de melhora da qualidade, dificultando o ajuste da distribuição dos recursos financeiros em situações de mudança. (World Bank, 1994, p.8).

Portanto, o financiamento público do ensino superior não só desestimula a busca da eficiência e da qualidade como torna difícil "ajustar" o financiamento da educação

superior à "mudança das circunstâncias", circunstâncias que, como se pode deduzir da análise dos documentos do banco, são sempre as circunstâncias do mercado.

Em continuação, lamenta-se que a diminuição dos recursos para o ensino público seja agravada por seu uso ineficiente: "Em praticamente todos os países, a redução de recursos tem sido agravada pelo uso ineficiente" (World Bank, 1994, p.19) (Categorias 3.a e 3.b).

Para corrigir possíveis "distorções do mercado de trabalho e das matrículas" (World Bank, 1994, pp.9), o Banco sugere que os governos recorram ao uso de incentivos aos estudantes, como por exemplo, bolsas de estudos ou empréstimos e concessão de recursos, ao invés de emitir diretrizes às instituições sobre o número de alunos que podem ser matriculados, ressalvando que os estudantes devem ter a possibilidade de fazer uma "escolha racional" no "mercado educativo" e, para isso, deverão ter disponível não só "boa informação sobre os custos e a qualidade dos cursos em diferentes instituições", mas também, "sobre as oportunidades de mercado de trabalho para alunos de diferentes cursos" (World Bank, 1994, pp.9-10).

É fácil perceber como a preocupação com os problemas sociais vão se tornar presentes na política do Banco Mundial a partir da gestão de McNamara, preocupações como as da "equidade" – o subsídio ao ensino superior público e gratuito é injusto porque beneficia o estrato superior da sociedade, os mais ricos, os que podem pagar por seu estudo, deixando de lado a maioria da população menos favorecida – preocupações que não aparecem, ou pouco aparecem, nos documentos de 1991 ou 1993.

E, na verdade, a avaliação das instituições de educação superior é o único instrumento proposto pelo Banco para aquilatar a qualidade e a equidade, a justiça social (World Bank, 1994, p.11), a capacidade do sistema de atender aos setores sociais da população de menor renda, avaliação que deve ser realizada por organismos de fiscalização independentes, privados, (World Bank, 1994, pp.9-10), podendo-se equipará-los a "agências de risco", que avaliam a eficiência, eficácia, segurança e confiabilidade das instituições do mercado financeiro por todo o mundo.

Daí porque os critérios defendidos pelo Banco Mundial para nortear a avaliação institucional são: eficiência, eficácia, efetividade de custos, produtividade, responsabilização e prestação de contas. O objetivo da avaliação é o de medir esses critérios, verificar metas previamente determinadas por meio de instrumentos padronizados e, assim, estabelecer o valor do "produto educacional" com base em "sua utilidade no sentido mercadológico" (Dias, 1999, p.64).

Então, a qualidade, a equidade, a justiça social ficam reduzidas ao que pode ser medido e quantificado. A expressão numérica da medição permite a comparação entre instituições, enfatiza indicadores, como os da relação entre a proporção de docentes e alunos, custo do aluno, aumento de vagas para ocupar a capacidade ociosa das universidades públicas, captação de recursos junto a empresas, uma "taxa de rentabilidade social" (World Bank, 1994, p.95), reduzindo, assim, a um "standard" a complexidade da educação superior.

A nós parece que, das três proposições por meio das quais o Banco Mundial sugere medir o progresso da educação superior, a única concreta é a da adaptabilidade da educação superior aos sinais e demandas do mercado de trabalho, o que quer dizer, às demandas da economia-mercado, e, evidentemente, sendo esse o axioma que articula todo o discurso, a eficiência, a qualidade e a maior equidade do ensino só podem ser medidas enquanto sejam capazes de atender satisfatoriamente à exigência de ajustamento do ensino aos sinais e demandas da economia-mercado, do mercado de trabalho. Dessa forma, parece ficar claro que as preocupações sociais, qualidade e equidade, são colocadas de forma subordinada a esse eixo central, ao referencial que vai dar norte às políticas para a educação superior, o mercado.

E mais, em relação à equidade, o Banco não pode ser mais explícito ao afirmar sua importância: "Alcançar uma maior equidade de participação na educação superior é importante para a eficiência econômica, bem como para a estabilidade e justiça social" (World Bank, 1994, p.11).

É interessante ressaltar a importância dada às preocupações sociais de justiça e estabilidade social ou estabilidade política (World Bank, 1994, pp.4, 11, 26), porque elas são as chaves que nos permitem compreender as razões da política do Banco

Mundial. No texto, pode-se ler que a "Educação superior contribui para o desenvolvimento de recursos humanos de muitas maneiras" (World Bank, 1994, p.15) e que o investimento na educação superior "pode ser um dos fatores-chave para o crescimento econômico de um país" (p.15), entendido o crescimento econômico como fator de justiça social e de estabilidade (p.11).

Para confirmar o que se está a dizer, basta examinar o item denominado "Respondendo às mudanças das demandas econômicas" (World Bank, 1994, p.11) em que a exposição não começa pelas estratégias de políticas para a educação superior, o que seria de esperar, mas sim por subordinar a eficácia e eficiência das políticas para o ensino superior às estratégias de crescimento econômico e defender que, por essa razão, as instituições de ensino superior devem contar com a orientação dos representantes do mercado e, dessa forma, assegurar a pertinência dos programas acadêmicos, sua eficiência, sua capacidade de responder ao mercado.

Assentado esse axioma, o Banco continua sua crítica ao ensino superior público nos países "em desenvolvimento", sempre do ponto de vista da eficiência em relação ao mercado, declarando que, principalmente as universidades públicas, ineficientes e onerosas, não promovem a equidade social e nem oferecem retorno á sociedade, quando se consideram os investimentos que recebem.

3.3.4. Axiomas 4 e 5 - A visão do Banco Mundial: a eficiência do setor privado

Podemos reunir os dois últimos axiomas – as instituições privadas são mais eficazes e mais eficientes, o setor privado e a diversificação em instituições não universitárias permitem expandir o sistema de educação superior – em uma só formulação: a política que atende de forma mais eficaz e mais eficiente, no entendimento do Banco Mundial, às necessidades do ensino superior, isto é, às necessidades do mercado e, portanto, da economia – as demandas do mercado de trabalho em mão de obra educada, qualificada em nível superior, a geração e aplicação da ciência e da técnica à economia – requer a expansão do ensino superior por meio das instituições privadas e a diversificação do sistema de educação superior público e privado em instituições universitárias e não universitárias.

As categorias das unidades de análise mencionadas são: (5.a) as instituições não universitárias são mais atraentes para os alunos porque têm baixo custo; (5.b) as instituições privadas e as não universitárias respondem com flexibilidade as demandas do mercado de trabalho; (5.c) as instituições privadas e as não universitárias são de mais fácil gestão.

As instituições privadas e a diferenciação das instituições de forma a atender a demanda, também diversificada, de força de trabalho, permitem uma expansão do sistema de educação superior menos onerosa ao Estado e capaz de atender não só à demanda de colocação em um mercado de trabalho que se vai diversificando, mas também às necessidades da economia de preencher esses novos postos com mão de obra qualificada (Categorias 4.a, 5.b).

Ao reunir esses axiomas, pode-se mostrar com base nos textos de 1991, 1993 e 1994, o modo como o referencial do mercado se impõe em todos os aspectos e detalhes da educação superior, das críticas às normas de escolha de reitores, ao pouco aproveitamento das instalações físicas das universidades públicas, passando pela defesa da desregulamentação das profissões e até a elevação de cursos técnicos de nível médio ao nível superior, para apresentar como caminho para o ensino superior a ampliação da oferta pela expansão do setor privado e a diversificação das instituições de ensino superior (Quadro 23).

Quadro 23 - Os desafios do futuro: diversificação, *accountability* e "maior abertura para a competição por recursos" (Categorias 4 e 5)

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**	**Higher education. The lessons of experience (1994)**
O sistema de ensino superior no Brasil terá de responder aos desafios do futuro. A reforma do ensino superior deve ser baseada em princípios de uma maior diversidade, maior	Numa época de especialização crescente do conhecimento, os países também estão se movimentando em direção às políticas que incentivam uma maior diferenciação institucional e	Este relatório (...) avalia as perspectivas para uma reforma bem sucedida. Na exploração de estratégias e opções com a finalidade de melhorar o desempenho dos sistemas de ensino superior,

descentralização da tomada de decisões, responsabilização de todas as instituições que recebem fundos públicos, aumento da concorrência para obtenção de recursos e aumento da eficiência e da equidade (p.ii) (grifo nosso).	uma variedade de missões institucionais (por exemplo, pesquisa, extensão, desenvolvimento tecnológico e profissional, técnico e de formação de professores). Novas políticas enfatizam a tomada de decisão descentralizada nas instituições públicas, o aumento da responsabilização das instituições que recebem fundos públicos, uma concorrência mais aberta para os recursos, e o aumento do acesso dos menos favorecidos ao ensino superior. O objetivo é melhorar a qualidade e custo-eficácia do ensino superior (p.ii) (grifo nosso).	concentrando-se em quatro grandes linhas de reforma: uma maior diferenciação das instituições de ensino superior, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas (p.viii) (grifo nosso).
	Os montantes dos empréstimos deveriam encorajar a escolha pelos alunos. Como um exemplo, os estudantes poderiam decidir aplicá-la, quer para os custos das mensalidades em instituições mais caras ou usá-las para custeio dos estudos em instituições menos dispendiosas. Essa medida irá incentivar a diferenciação institucional (p.41).	O aumento da diferenciação no ensino superior, ou o desenvolvimento de instituições não universitárias e o incentivo de instituições privadas, podem ajudar a atender à crescente demanda social para a educação superior e tornar os sistemas de ensino superior mais sensíveis às mudanças das necessidades do mercado de trabalho (p.5) (grifo nosso).
	Subsidiando os alunos por meio de bolsas e empréstimos, em vez de subsidiar diretamente as instituições, significaria que o governo colocaria a escolha das instituições nas mãos dos alunos, resultando no incentivo da diversidade e na eficiência dos custos nos sistemas de ensino superior (p.35) (grifo nosso).	

Como já havia sido observado, o "Brazil. Higher education reform" (1993) e o "Higher education. The lessons of experience" (1994) foram elaborados no mesmo período. As variações nos documentos expressam as diferenças de feição que adotam em razão de seus objetivos. O primeiro, destinado a conformar uma visão no "público informado" e nos decisores políticos que podiam definir não só a reforma do Estado como as políticas públicas para a educação superior no Brasil, é o texto menos enfático na defesa do ensino superior privado, mas expressa uma posição abertamente crítica a respeito da universidade pública, crítica feita de maneira incisiva, ênfase possível dado o caráter do documento e à restrição do público a quem foi dirigido. O segundo documento elaborado para um amplo público e disponibilizado a qualquer interessado – tanto na forma de brochura impressa quanto em versão digital no sítio do Banco em inglês e espanhol –, apesar de conter as mesmas críticas, o tom em que elas são feitas é menos incisivo; além disso, nele se desenvolve uma argumentação mais extensa sobre as virtudes do ensino superior promovido pelo capital privado, acenando, ainda com as outras virtudes da educação.

É ilustrativo começar comparando dois trechos do "Brazil. Higher education reform" (1993). No primeiro trecho avalia-se, o ensino superior público no Brasil e, no outro, o setor privado. Observa-se claramente que o Banco carrega nas tintas para criticar o setor público (custo excessivo com relação à qualidade do ensino e da pesquisa e, em comparação às instituições privadas, número demasiado de professores e funcionários por aluno, matrículas estagnadas, instalações subutilizadas) e ressaltar as virtudes do ensino privado, inclusive questionando a acusação de que as instituições privadas obtêm "excesso de lucro", seja lá o que isso queira dizer.

Quadro 24 - Comparação entre instituições públicas e privadas

Brazil. Higher education reform (1993)	
Instituições Públicas	Instituições Privadas
O custo unitário do ensino superior federal é excessivo em termos do nível de qualidade do ensino e da pesquisa nessas	Em comparação com o sistema público, as instituições privadas têm melhor eficiência interna e de gestão, um organograma

instituições? Este é o tema de apaixonada discussão atualmente no Brasil, mas de pouca análise sistemática. Uma forma de abordar a questão é examinar a relação aluno/professor, que é em média de 8.8:1 em instituições federais. Um número que está dentre os mais baixos do mundo, e muito menor do que na maioria das universidades privadas no Brasil. A relação alunos/ funcionários administrativos também é extremamente baixa: 3,9 alunos/ professores. As matrículas ao longo de sete anos até 1990 têm estado estagnadas enquanto o número de pessoal docente e não docente têm aumentado. As despesas anuais do ensino superior federal por estudantes são estimados em 7.930 dólares americanos. Deste montante cerca de 6.000 dólares vai para ensino e pesquisa, e o restante para os hospitais universitários e pensionistas. Este custo é muito maior do que o custo unitário de US$ 4500 na Universidade Católica do Rio (PUC-Rio), a melhor universidade privada no Brasil, e de quatro a oito vezes maiores do que em outras universidades particulares. Nas instituições federais não há uma estimativa econômica para efeitos de comparação com as instituições menores. É verdade que muitos funcionários em instituições federais engajados na pesquisa, e mais alunos dessas instituições estão matriculados nas pesquisas de ponta e em cursos de engenharia, algumas dessas instituições prestam serviços e treinamento extramuros, e algumas dessas instituições oferecem cursos superiores de graduação de custos significativos. No entanto, mesmo tendo em conta essas atividades, os custos unitários das instituições federais de ensino poderiam facilmente ser reduzidos em pelo menos 33%. Além disso, as instalações físicas das instituições federais parecem ser grosseiramente subutilizadas e pelo menos algumas deles podiam acomodar o dobro do número de alunos (p.iii) (grifo nosso).

simples, melhor fluxo na tomada de decisão, menos descontinuidade da administração, agilidade em soluções de crise, maior relação aluno/ professor e aluno/ pessoal não administrativo, flexibilidade de contratar/ demitir professores, determinar seus salários de acordo com valores de mercado e níveis de custos e flexibilidade para se adaptar mais rapidamente às necessidades do mercado de trabalho e, assim, mudar currículos (na ausência desregulamentação do governo). As instituições privadas são frequentemente acusadas de prestar inadequada atenção à qualidade e de fazer lucros excessivos. Paradoxalmente, as restrições do governo sobre os aumentos de taxa de matrícula, bem como o credencialismo generalizado do sistema são provavelmente as principais causas da falta de atenção com a qualidade. Nunca houve uma demonstração sistemática de excesso de lucros, mas as restrições do governo sobre a entrada e controle de matrículas conduzirão provavelmente a 'busca de renda' como tem sido comum em grande parte da economia brasileira (p.17) (grifo nosso).

Seguiremos com a comparação das posições defendidas pelo "Brazil. Higher Education Reform" (1993) com as do "Higher education. The lessons of experience" (1994).

Podemos confrontar os dois documentos pelas posições do documento de 1993 no decorrer da seção "Sumário e Recomendações" onde são apresentados três blocos intitulados, "Questões e Recomendações", desenvolvidos em maior detalhe nas seções dos capítulos. Algumas das questões, críticas e recomendações apresentadas no início do documento estão formuladas de forma muito mais incisiva, categórica nas seções do corpo do estudo. Portanto, é importante que se confrontem os dois momentos de formulação para que se possa ter uma ideia consistente da política do Banco Mundial para o ensino superior do Brasil, suas críticas e suas recomendações, já que o "Brazil. Higher education reform" (1993) é um documento elaborado expressamente para criticar a educação superior no Brasil, propor uma reforma "e colocar essas questões em um contexto internacional" (p.2), diferentemente do "Higher education. The lesson of experience" (1994) que se propõe a estabelecer uma política para o ensino superior de alcance internacional e que, portanto, não podia centrar sua crítica no caso do Brasil nem apresentá-la com o grau de radicalidade do "Brazil. Higher education reform" (1993).

No primeiro bloco, sob o título "Financiamento da Educação Superior" (1993, p.ii), ao iniciar a relação dos problemas que identifica no ensino superior do Brasil, o relatório começa, como já assinalado, por criticar o Ministério da Educação por não ter nenhum critério na distribuição dos recursos entre as instituições federais de ensino superior a não ser a referência ao recurso transferido no ano anterior com algum acréscimo. Afirmar-se que o custo unitário da educação superior nas instituições federais é excessivo com relação ao nível e à qualidade do ensino e da investigação e que esses custos poderiam ser reduzidos em, pelo menos, 33%. Critica-se também a subutilização das instalações das instituições públicas federais, pois algumas delas poderiam acomodar o dobro do número de estudantes que acolhem.

O relatório recomenda ao governo brasileiro recuperar os gastos com os estudantes do ensino público superior através da cobrança de anuidades e de outras taxas, (como, taxa para realizar exames, para uso de laboratórios etc.). Porém,

reconhece que essas medidas necessitam de uma emenda à Constituição, que garante a gratuidade do ensino nas instituições públicas e que, portanto, medidas para a "recuperação de custos" precisariam ser gradualmente aplicadas.

Na seção "Problemas na Educação Superior" (World Bank, 1993, p.18) ao discutir os custos da educação superior pública, afirma-se de forma diferente da utilizada no Sumário, onde não há referências à instituições de ensino privadas, que o custo da educação superior pública é perceptivelmente mais alto do que o similar em instituições privadas: "(...) no Brasil, como um todo, os custos unitários dessas instituições são significantemente maiores do que os das universidades que oferecem programas similares" (p.18) (Categoria 4.b).

Apresenta-se a recuperação dos custos na educação pública superior de forma muito mais incisiva, a ponto de vir em negrito no documento:

> **Para aumentar a equidade do sistema educativo e para fornecer recursos para futura expansão e melhorias de qualidade, a recuperação de custos deve ser implementada nas instituições de ensino superior federais do Brasil, por meio do pagamento de matrícula e outras taxas (para laboratórios, pesquisa, etc.) A meta em longo prazo é recuperar uma grande parte desses custos de ensino da educação superior pública dos próprios alunos** (World Bank, 1993, p.39) (grifo no original).

Como se pode ver, no documento de 1993, o Banco Mundial caminha para defender a "recuperação completa dos custos" da educação superior, posição que não aparece no documento "Higher education. The lessons of experience" (1994):

> Por fim, a verba federal para cada instituição pública poderia ser reduzida para um nível de comprometimento que assumisse a recuperação total do custo do ensino, e que a cada instituição fosse franqueada a decisão de como financiar o custeio do ensino (World Bank, 1993, p.40).

Assim, o Banco prepara o caminho para a privatização completa da educação superior, propondo que as instituições públicas tenham a liberdade para buscar fontes alternativas de financiamento. "Por fim, o financiamento do governo para cada instituição pública pode ser reduzido a um nível que assumisse a recuperação integral

dos custos do ensino, e que as instituições públicas poderiam ser autorizadas a decidir como financiar esses custos do ensino" (World Bank, 1993, p.40).

No bloco seguinte sob o título, "Governança e Gerenciamento da Educação Superior Federal" (World Bank, 1993, p.iv), o documento aprofunda a crítica ao atual sistema de governança e de gerenciamento da educação superior pública no Brasil, como fundamento para a defesa da expansão do ensino superior através do setor privado.

É interessante relacionar o que parecem ser as razões apontadas para a ineficiência e a permanência de parâmetros inadequados para a ausência de responsabilização pública. A primeira concerne ao fato de que é o governo federal que estabelece a política de pessoal, seleção e promoção de professores e os salários recebidos os mesmos em todas as instituições no sistema de ensino superior público federal para cada nível da carreira docente, conforme a "Law of Isonomy" (World Bank, 1993, p.iv). Critica-se ainda que, legalmente, depois de aprovado em concurso público o professor só pode ser demitido por "justa causa", ou seja, não pode ser demitido ao sabor das conveniências do administrador que estiver assumindo naquele momento a direção da instituição pública. "Legalmente, uma vez contratado, um professor só pode ser demitido em casos extremos, como em 'justa causa', que é de difícil comprovação" (World Bank, 1993, p.iv).

Mas, não é tudo. Além de apresentar como problema o fato de o professor concursado só poder ser demitido por justa causa, também é problematizado o fato de não existir um sistema de recompensas e castigos, atribuindo, com toda a probabilidade, à ausência de castigos a existência, do que critica em termos veementes e pouco próprios para um documento oficial, de um "pacto corrupto". Note-se, que utilizamos o adjetivo "veemente" para qualificar a forma pela qual as críticas do Banco são feitas nesse documento porque chama a atenção o tom do discurso, especificamente neste trecho, tendo em vista não ser esse o tom corriqueiro em documentos oficiais, mesmo os "reservados":

> A falta de recompensas e / ou punição para os professores incentiva o que é descrito como o "pacto corrupto" entre professores e alunos, no

> qual o professor emprega pouco tempo no preparo de aulas e na correção da avaliação e o aluno não precisa dedicar-se muito aos estudos e frequentar as aulas (World Bank, 1993, p.iv).

Entretanto, o Banco julga surpreendente de que muitos professores sejam responsáveis e a razoável qualidade do ensino oferecido, mesmo na falta de um sistema de punições: "Devido a esse sistema, é quase surpreendente que em muitos casos professores sejam dedicados e uma qualidade de ensino razoável" (World Bank, 1993, p.iv).

Ressalte-se que as recomendações relacionadas neste bloco resultariam em uma total mudança de sentido na educação superior pública do Brasil, desta feita para atender à lógica do mercado, colocando-a sob a mesma lógica que rege o setor privado, a lógica da economia, diluindo as distinções entre o ensino superior público e o privado, o que nos leva a analisá-las de forma mais detalhada.

De acordo com o documento em análise, recomenda-se que o governo federal abandone o controle centralizado das instituições públicas federais de educação superior, as quais devem ser livres para: (1) contratar, pagar e utilizar seu pessoal segundo seus próprios critérios; (2) buscar fundos em uma grande variedade de fontes de recursos, incluindo a indústria, estudantes e o "governo local"; (3) estabelecer novos programas de estudo; (4) permitir a cobrança de anuidades (World Bank, 1993, p.iv). Recomenda-se, ainda, a revogação da Lei de isonomia, o fim da regulamentação de diversas profissões e, por último, a revogação da forma, então vigente, de se elegerem reitores "os membros mais produtivos da comunidade acadêmica, representativos da sociedade e do governo" (World Bank, 1993, p.v). Não se explica, no entanto, como reconhecer esses membros mais produtivos da comunidade acadêmica.

Assim, os reitores passariam a ser escolhidos não por sua afinidade com a comunidade universitária, na base do que o Banco chama de "eleição popular" (World Bank, 1993, p.iv), com votos de estudantes, professores e pessoal administrativo, mas entre membros da comunidade acadêmica, definidos por um critério vago e amplo de produtividade e por representantes da totalidade da sociedade, o que poderia significar um representante do empresariado ou do governo, e expõe o problema resultante da

"eleição popular": "Isto tem resultado em um processo altamente politizado" (World Bank, 1993, p.iv).

Ora, é interessante fazer notar a reação do Banco Mundial, defensor das liberdades e do sistema democrático praticado no que chama de países desenvolvidos, apresentando como problemático um "processo altamente politizado" para eleição de reitor, com base em uma eleição popular (1993, p.iv), quando tudo indicaria que a eleição popular em um processo altamente politizado contribuiria positivamente para a formação da "cidadania", o amadurecimento do país, da nação.

O tom de queixa deixa presumir que os representantes dos setores da sociedade não precisam necessariamente se submeter a um processo de escolha "politizado", nem representar para a universidade uma política que traduzisse a opinião majoritária de seus membros.

Propõe-se, ainda, que, ao avaliar o desempenho do ensino superior público e privado, seja utilizado um índice que, a nós, parece vago: "taxa de retorno econômico para a educação superior" (World Bank, 1993, p.v), por meio de um sistema "independente", semelhante, por exemplo, às agências de risco do mercado financeiro.

No corpo principal do documento, ainda no capítulo "Questões na Educação Superior" (World Bank, 1993, p.18), retoma-se a crítica feita à governança das instituições públicas federais, enfatizando o alto custo dessas instituições: "O sistema atual de financiamento da educação superior produz ineficiência, e desigualdade e também desincentiva os esforços de melhoria da qualidade" (p.25). Além disso, e em grifo, afirma-se que o sistema de governança e gestão da educação superior pública incentiva a ineficiência e formas inadequadas de prestação de contas e, ainda, desestimula a diversidade. São criticados ainda a pouca autonomia das instituições federais e, por fim, o fato de que o governo federal tem conhecimento insuficiente dessas instituições.

> O sistema de governança e de gestão da educação superior federal incentiva os custos elevados e desestimula a eficiência e diversidade. Sob o atual sistema, as instituições federais têm pouca autonomia ou tomada

> de decisão e o governo federal tem inadequado conhecimento sobre o desempenho dessas instituições (World Bank, 1993, p.23).

Ao tratar da questão da autonomia, o Banco Mundial investe contra a centralização da educação superior pelo Estado, apresentando mais uma vez uma construção axiomática. No início do texto, alega-se que algumas atividades de governo requerem controle centralizado, citando o exemplo das forças armadas, no entanto, há outras "tarefas", também de governo, que não toleram direção unificada, no caso a educação superior é um exemplo. A razão para isso é assim explicitada: "A educação superior não pode ter um bom funcionamento sob controle centralizado, por causa da necessidade da diversidade de ensino, de disciplina e de abordagens analíticas" (World Bank, 1993, p.36).

A localização da tomada de decisão, sua descentralização, é uma necessidade básica para a educação superior operar bem, intrínseca a ela e, portanto, de acordo com as condições toleradas pela educação superior, a melhor forma de controle é descentralizar completamente a tomada de decisões (World Bank, 1993, p.37).

> A maneira mais confiável para garantir essa localização é ter uma completa descentralização de controle, multiplicar autoridades públicas, tanto nos níveis regionais como nacional, multiplicar as autoridades particulares, garantindo, desta forma, a maior cobertura possível das instituições de ensino superior, que devem ser livres para alocar fundos como bem entenderem. Todas devem ter o máximo de liberdade para abrir e fechar cursos e testar currículos e programas (World Bank, 1993, p.37).

Porém, a defesa de uma descentralização completa, de liberdade máxima para as instituições de ensino superior abrir e fechar cursos, de experimentarem planos de estudos e programas, continua, coerentemente, com a ideia de que cada instituição deve estabelecer suas anuidades e buscar financiamento no setor privado, com cidadãos privados e com o governo local (World Bank, 1993, p.40). Argumenta-se, ainda, que cada instituição seja estimulada a fixar suas próprias regras e regulamentos para suas operações internas, empregar, pagar e utilizar seu pessoal de acordo com seus próprios critérios e para isso, mais uma vez, recomenda a revogação do que chama "Lei da isonomia" (World Bank, 1993): "Para garantir um gerenciamento público

descentralizado, a 'Lei da Isonomia' deve ser revogada, uma vez que é incompatível com a autonomia institucional, especialmente em termos de responsabilidade institucional para a orçamentação e para a contratação e demissão de pessoal" (p.45).

Advoga-se, ainda, que os empregados das instituições públicas de educação superior negociem individualmente com sua instituição suas condições de trabalho: "Quando muito, eles seriam funcionários de instituições específicas para as quais trabalham e não teriam garantias além das negociadas diretamente com as instituições e que estariam disponíveis para todos os empregados do setor privado" (World Bank, 1993, p.45).

Por fim, propõe-se a substituição do processo de eleição de reitores sob a alegação de que alunos e funcionários não têm capacidade de participar do processo de escolha, os alunos pelo pouco tempo que passam na universidade, e os funcionários, por não estarem suficientemente comprometidos com os "negócios da universidade": "Os estudantes têm um período de tempo muito curto e o quadro técnico e administrativo não está fundamentalmente envolvido no negócio da universidade, que é o da criação e transmissão do conhecimento" (World Bank, 1993, p.46).

Aqui é necessário fazer um parêntese porque, pela primeira vez afirma-se que o "negócio da universidade" não é a formação de mão de obra, de força de trabalho para o mercado-economia, embora essa afirmação apareça no mesmo texto em que se justifica a mudança do processo de eleição para o cargo de reitor com a participação da comunidade universitária, pelo fato de que tal mudança contribuiria para "aumento na relação custo-eficácia" (World Bank, 1993, p.46).

Propõe-se, ainda, a desregulamentação das profissões, sugerindo que o governo elimine o requisito de um título universitário para a grande maioria das profissões, relacionando a desregulamentação com a qualidade do ensino (World Bank, 1993, p.48).

Finalmente, o terceiro bloco de "Questões e Recomendações" (World Bank, 1993, p.v) aborda o estímulo ao ensino superior privado. O terceiro bloco é o menos extenso de todos, comparando aos dois primeiros que tratam, sobretudo, da educação

superior pública, o que é mais uma confirmação de que o objetivo principal do documento "Brazil. Higher education reform" é a crítica da atuação do setor público no ensino superior, objetivando constituir uma posição no "público informado".

As questões e problemas levantados quanto ao estímulo à educação privada se resumem a um conjunto de queixas: o governo trata hoje como marginal a educação superior privada e a "regula de forma casual". O Conselho Federal de Educação autoriza a criação de novas instituições e de novos cursos utilizando critérios obscuros e subjetivos, como, por exemplo, as demandas do mercado de trabalho. O governo federal estabelece o valor das anuidades à base de regras que mudam com frequência, e o controle pelo governo das anuidades contraria as aspirações das instituições privadas de ensino que é a de melhorar a qualidade (World Bank, 1993, p.v).

As recomendações feitas pelo Banco Mundial para dar solução aos problemas apontados começam com a afirmação de que a experiência mostrou que é impossível estimar as necessidades futuras de mão de obra com alguma precisão.

O interessante desta afirmação, "O Governo não deveria mais usar o mercado de trabalho ou as necessidades 'sociais' como critérios para reconhecimento de cursos, já que a experiência tem mostrado que é impossível estimar com precisão as necessidades de mão de obra futura" (World Bank, 1993, p.v) é que ela diverge do modo de pensar reiteradamente exposto pelo próprio Banco, tanto no "Higher education reform in Brazil" (1991, p.i), como no "Brazil. Higher education reform" (1993, p.i), na mesma página e praticamente nos mesmos termos.

Ora, como o ensino superior poderia promover a criação de uma força de trabalho tão sofisticada em níveis técnico e gerencial quanto no "chão da fábrica" (World Bank, 1993, p.i) se é impossível calcular, prever ou mesmo avaliar com qualquer precisão as demandas, as necessidades futuras do mercado de trabalho em mão de obra? Ou, como se afirma no "Higher education. The lesson of experience" (World Bank, 1994, p.vii), como é possível para as universidades educar futuros líderes e desenvolver as capacidades de alto nível técnico que sustentam o crescimento econômico se é impossível prever as necessidades de força de trabalho que sustentam o crescimento econômico com um mínimo de precisão?

É só ver como o Banco Mundial afirma logo às primeiras páginas de seus textos, o que é repetido um sem-número de vezes, que a função da universidade é a de fornecer a força de trabalho requerida pelo mercado.

Quadro 25 - A função do ensino superior: fornecer força de trabalho

Brazil. Higher education reform (1993)	**Higher education. The lessons of experience (1994)**
Uma revisão de Nunes *et al*. (1990) da legislação publicada desde 1960, revela que diversas leis e decretos solicitam com frequência que novos cursos superiores deveriam ser criados somente nas áreas onde forem identificadas 'escassez' no mercado de trabalho em relação às necessidades de desenvolvimento nacional ou regional, embora estes nunca sejam definidos de forma sistemática (p.30).	O aumento da diversidade no ensino superior, ou o desenvolvimento de instituições não universitárias e o incentivo de instituições privadas, podem ajudar a atender à crescente demanda social por ensino superior e tornar os sistemas de ensino superior mais sensíveis às mudanças nas necessidades do mercado de trabalho (p.5).
Os resultados de tal sistema podem ser de grande economia para a poupança pública, permitindo ao governo investir os fundos sociais em áreas mais prementes que representam uma utilização mais equitativa e socialmente eficiente dos recursos públicos. O sistema de ensino superior em si seria executado de forma mais eficiente dado que a concorrência promovida pela recuperação total dos custos incentivaria a disciplina institucional. Uma regra de demanda seria a mais provável para garantir que as áreas de formação e educação oferecidas respondam às necessidades do mercado de trabalho (de acordo com as indicações do alunado) (p.52).	Nos casos mais bem sucedidos, as instituições não universitárias oferecem treinamento flexibilizado que atende às demandas do mercado de trabalho (p.5).
	Além de reduzir a dependência de financiamento público e da vulnerabilidade das flutuações orçamentais, o compartilhamento de despesas faz com que as instituições tenham uma atitude mais responsável aos sinais do mercado de trabalho (p.7).

A contradição entre duas afirmações encontradas nos textos analisados permite-nos avaliar até que ponto o Banco Mundial tem condições de estabelecer axiomas para sustentar suas propostas, axiomas que, além de carecer de qualquer precisão, vão de encontro a outras afirmações axiomáticas contidas nos mesmos documentos.

Outro exemplo de contradição é quando defende as "salvaguardas normais ao consumidor", entretanto, as recomendações feitas em seguida parecem estabelecer tal liberdade de funcionamento para as instituições privadas de ensino que dificilmente permitiriam salvaguardar os interesses do consumidor (World Bank, 1993, p.v): o governo deve permitir o funcionamento de qualquer instituição de ensino superior privada que tenha consistentes regras internas de funcionamento, um *staff* de professores e recursos físicos mínimos; o governo deve abandonar todo o controle de mensalidades; uma vez autorizada a funcionar, a instituição privada é livre para aumentar o número de matriculados; o governo deve também reduzir os requisitos para certificação a fim de aumentar a competição entre as instituições privadas; por fim, o governo deve revisar a cobrança de impostos dessas instituições para incentivar as doações privadas e corporativas (World Bank, 1993, p.v). Assim, percebem-se os meandros nos quais o Banco Mundial constrói seu modo de pensar-fazer a educação superior sob a lógica do mercado.

Podemos observar que no "Brazil. Higher education reform" (World Bank, 1993) o Banco reserva muito mais espaço para criticar a educação superior pública e só trata do ensino privado na seção "Incentivo para a Educação Superior Privada" (p.47) e ao discutir seu financiamento público (p.38).

Após afirmar que o governo deve desempenhar o importante papel de estimular as instituições privadas, propõe-se no texto que as políticas públicas asseverem que a distinção entre instituições públicas e privadas é artificial: "A política pública deveria expressar claramente que a distinção entre as instituições públicas ou particulares é artificial, visto que ambas têm uma variedade de objetivos sociais e particulares em comum, e estão amparadas por diversos tipos de fundos, públicos e privados" (World Bank, 1993, p.47).

Novamente uma noção-consenso aparece no discurso do Banco ao pretender passar a ideia de que a educação é um bem "quasi-public" (World Bank, 1993, p.33), isto é, as instituições de ensino superior, públicas ou privadas, fornecem um bem que traz vantagens para o conjunto da sociedade e, por isso, não só não se deve fazer distinção entre estas instituições como, privadas ou públicas, merecem receber igualmente recursos públicos.

Podemos, a partir de agora, comparar as posições explicitadas acima com as do "Higher education. The lessons of experience" (1994). Neste, a crítica à educação superior pública já não é feita com a mesma ênfase, enquanto a relação educação superior / mercado é ressaltada, assim como as vantagens da educação privada. Trata-se de posições que estão subjacentes a propostas como as de que representantes do setor privado da economia participem da governança da educação superior, pública ou privada, como forma de lhe garantir a relevância:

> No contexto das estratégias de crescimento econômico com base na inovação tecnológica, é extremamente importante que as instituições responsáveis por cursos avançados de formação e programas de pesquisa serem guiadas por representantes dos setores produtivos. A participação de representantes do setor privado nos conselhos que regem as instituições públicas e privadas de ensino superior pode ajudar a garantir a relevância aos programas acadêmicos. Incentivos financeiros para esses grupos de cooperação indústria-universidade, patrocinados por empresas de estágios para estudantes e estágios corporativos em regime parcial para os profissionais dos setores produtivos podem ajudar a fortalecer os vínculos e a comunicação entre o sistema de ensino superior e com outros setores da economia (World Bank, 1994, p.11).

Em continuidade, o documento confirma a posição do Banco de que a educação superior tem a principal responsabilidade na formação da mão de obra que vai produzir e aplicar a inovação na economia: "Instituições de educação superior são as principais responsáveis pelo treinamento de pessoal qualificado de um país, incluindo os gestores, cientistas, engenheiros e técnicos que participam do desenvolvimento, adaptação e difusão da inovação na economia" (World Bank, 1994, p.15). Em seguida, como que para minimizar a impressão causada por essa afirmação, é lembrado que as instituições de educação superior "também" podem ter em muitos países outras importantes "funções sociais", como forjar a identidade nacional e se constituindo em um locus para

um "debate pluralista", mesmo que, logo depois, seja reafirmado que o desenvolvimento do ensino superior está relacionado ao desenvolvimento econômico (World Bank, 1994, p.15).

É evidente a gradação estabelecida entre as funções da educação superior neste trecho do documento, entre sua função principal de formar as diversas camadas específicas da mão de obra qualificada para o mercado e a importância dada à "função social". Não há como fazer outra interpretação: a "responsabilidade principal" do ensino superior e o "importante papel social" que "também" tem em "muitos países", visto que a indicação precisa do que é "principal" e do que é "também" importante, entre as demais funções que cumpre a educação superior está no mesmo contexto no documento. Quer dizer, após cumprir sua "função principal", a educação superior desempenha "também" funções sociais, claramente secundárias.

3.4. A política do Banco Mundial para a educação superior

Dessa forma, pode-se constatar que o referencial do mercado está no cerne da proposta de política para as reformas da educação superior no mundo todo. Só a partir deste referencial é que o Banco Mundial pode julgar a atividade de investigação produzida principalmente em universidades públicas, como tendo pouca repercussão na economia e criticá-la: "refletindo o tradicional baixo nível da interação universidade-indústria" (World Bank, 1994, p.22).

O que o Banco Mundial propõe para os países em desenvolvimento sob a justificativa de constituir um modelo menos oneroso e mais adequado ao mercado é substituir o modelo europeu de universidade de pesquisa por outro, baseado na diversificação de seus sistemas de educação superior, no incentivo à expansão das instituições privadas e à criação de instituições não universitárias, de diferentes formas de instituições além das públicas, e com diversas estruturas institucionais.

> O modelo tradicional de pesquisa nas universidades europeias, com sua estrutura programática monista, provou ser inadequado para atender às múltiplas demandas do desenvolvimento econômico e social, assim como às necessidades de aprendizagem de um corpo de alunos mais

> diverso. A diferenciação crescente no ensino superior, isto é, o desenvolvimento de instituições não universitárias e o crescimento das instituições privadas, podem ajudar a atender à crescente demanda social por vagas no ensino superior e tornar os sistemas da educação superior mais sensíveis às necessidades do mercado de trabalho em mutação (World Bank, 1994, p.28).

O que o Banco não esconde é a relação que estabelece, e que é dada como provada, entre o aumento de instituições privadas e a criação de instituições não universitárias e a contribuição para que o sistema de ensino superior atenda melhor ao mercado de trabalho. Assim, a partir da lógica tecida pelo referencial do mercado, o Banco Mundial entrevê as universidades públicas oferecendo baixo retorno social e sendo pouco produtivas, razão pela qual os governos devem incentivar e apoiar o crescimento de instituições privadas e não universitárias.

Porém, a maneira como os axiomas são apresentados sugere, de forma subliminar, que estão embasados em fatos comprovados e só o olhar atento permite perceber que a relação apresentada é falsa: instituições não universitárias + instituições privadas = melhor atendimento ao mercado de trabalho. Não se exibe nenhuma razão que demonstre não ser a instituição pública capaz de atender da mesma forma ao mercado de trabalho, a não ser pela razão de que é pública e, por isso, ineficiente com tudo mais que o adjetivo carrega.

A mudança no sentido da política de Estado para a educação superior – da prioridade ao ensino público à prioridade ao incentivo às instituições privadas e à implantação de instituições não universitárias ou, como quer o Banco Mundial, a diversificação do ensino superior – age de forma sutil no enfraquecimento da universidade pública e da atuação do Estado na educação superior, principalmente, à medida que propõe submetê-las às regras do mercado, favorecendo, por outro lado, as instituições privadas, sugerindo políticas que facilitem a criação e ampliação do mercado educacional (ver Barroso & Viseu, 2003, p.899; Dias, 1999, p.65; 2005, p.167; Gomes, 2002, p.284; Haddad & Graciano, 2004, pp.68, 71), "um processo de mercantilização da educação superior" (Catani & Oliveira, 2000, p.46), o que é chamado de um dos grandes mercados do século XXI (Nóvoa, 2005, p.10).

É essa mesma razão – como lembra Sguissardi (2000, p.13) acerca da concepção de "desenvolvimento" do Banco Mundial, "concepção de desenvolvimento, marcada pelo 'reducionismo econômico'" – que vai fundamentar a proposta de o Estado estimular a educação superior privada.

O Banco demonstra descontentamento com o governo brasileiro: "O governo, hoje, trata o setor privado à margem do sistema de ensino superior, enquanto ao mesmo tempo, quer regulá-lo ao acaso" (World Bank, 1993, p.v). A seguir, prossegue, propondo concretamente a reforma do papel do governo:

> Consistente com as habituais garantias ao consumidor, o Governo deveria permitir qualquer instituição funcionar que tenha sólidas regras internas de gestão, um corpo docente com pelo menos a graduação de bacharelado e com instalações físicas mínimas. Uma vez credenciadas, as principais instituições deveriam ser autorizadas a aumentar as matrículas livremente (…). O Governo deveria acabar com todo o controle da taxa de matrícula. Concomitantemente a esta estratégia, deveria autorizar novos cursos, permitir o livre aumento das vagas, e reduzir os documentos necessários para efetivar as matrículas, de modo a aumentar a concorrência entre as escolas. (...). O governo deveria permitir aumentar a taxa de matrícula livremente, e deveria considerar uma revisão da lei fiscal que proporcione incentivos para doações privadas e corporativas ao ensino superior (World Bank, 1993, pp.v-vi).

E assim se desvelam os pontos de vista do Banco Mundial, por meio da discussão de formas de gerar novas fontes de recursos para a educação superior. Sugere-se às universidades pôr em prática atividades com o objetivo de gerar renda, revela-se o significado da diferença entre "full-fledged universities" e instituições "superiores", que não têm esse pleno direito e que deveriam dedicar-se a cursos profissionais de curta duração, geradores de renda, pelo interesse que neles tem o mercado: "Uma terceira estratégia para as instituições públicas é a busca de atividades geradoras de renda, como cursos profissionais de curta duração, contratos de pesquisa com a área industrial, e serviços de consultoria" (World Bank, 1994, p.43). São listados os cursos breves de capacitação que a universidade deve oferecer às empresas: "Cursos instrucionais de curta duração para as corporações (...) cursos de língua inglesa e, mais importante, patrocinar cursos noturnos em tecnologia da informação" (World Bank, 1994, p.44).

O Banco também orienta sobre o estabelecimento de relações entre a universidade e o mercado: "Os contratos de pesquisa podem incluir serviços corporativos e estudos econômicos para o governo e para a indústria privada, além de pesquisa científica aplicada e tecnológica" (World Bank, 1994, p.44). Há, inclusive, uma explicação para isso: "Além de reduzir a dependência por financiamento público e evitar a vulnerabilidade das flutuações orçamentais, a mobilização ativa de fundos vindas do setor privado tornam as instituições mais sensíveis aos sinais do mercado" (World Bank, 1994, pp.44-45).

Também com o objetivo de reduzir a dependência dos recursos públicos, a participação dos estudantes nos gastos da universidade soma-se à vantagem da redução do tempo de permanência na universidade: "O compartilhamento de custos com o alunado também gera incentivos importantes para o estudante selecionar cuidadosamente o programa de estudos que melhor lhe convier com o objetivo de encurtar a permanência na universidade" (World Bank, 1994, p.45), significando que, diante da necessidade, da obrigação de pagar seu curso, o estudante abrevia o tempo de realização de seus estudos, compelido pela pressão econômica.

Mesmo afirmando que a redução da pobreza é objetivo primordial, argumenta-se que, apesar de a educação superior garantir aumentar a produtividade e os rendimentos dos indivíduos (World Bank, 1994, p.84), ainda assim, a taxa de retorno[39], taxa pela qual o Banco Mundial avalia a importância ou não do investimento em educação, mostra que os investimentos na educação primária e secundária têm maiores taxas de retorno social (World Bank, 1994, p.85).

Nesse ponto é possível perceber o que está escrito nas entrelinhas do documento: a proposta de reforma do Banco Mundial para a educação superior nos "países em desenvolvimento" é a de entregá-la ao capital privado, em primeiro lugar, porque as instituições privadas são capazes de atender de forma mais eficaz e eficiente às necessidades da economia-mercado; em segundo lugar, porque, desobriga o Estado de investir na educação superior, o Estado pode investir na educação primária e

[39] "tasa de rentabilidad social" na versão oficial, em espanhol, do documento (World Bank, 1994, p.85).

secundária, principalmente das camadas mais pobres da população, onde, ao capital privado não interessaria investir por falta de retorno, na visão do Banco Mundial.

Elevando-se o nível de educação dessas camadas, pode-se permitir-lhes o acesso a postos de trabalho com salários mais elevados e assim tentar diminuir a desigualdade e, consequentemente, diminuir as tensões sociais agravadas em razão da pobreza aguda, criando, por fim, um mercado educativo para o capital privado (ver Barroso & Viseu, 2003, p.899; Dias, 1999, p.65; 2005, p.167; Catani & Oliveira, 2000, p.46; Gomes, 2002, p.284; Haddad & Graciano, 2004, pp.68, 71; Nóvoa, 2005, p.10)[40].

> Reformar o ensino superior, e em particular as estratégias para a mobilização por maiores financiamentos por parte do setor privado para a educação superior, por meio da partilha de custos e da promoção de instituições privadas, pode ajudar os países na liberação em liberar alguns dos recursos públicos adicionais, necessários para melhorar a qualidade e o acesso aos níveis primário e secundário (World Bank, 1994, pp.85-86).

Em seguida são estabelecidas as condições do Banco:

> Países dispostos a adotar um quadro de política para a educação superior que enfatize uma estrutura institucional individualizada e base de recursos diversificada, com maior ênfase nos prestadores de serviço privados e nos fundos privados, continuará a receber prioridade (World Bank, 1994, p.86).

Assim, concluimos que a condição para o Banco Mundial dar "apoio" às reformas da educação superior em qualquer país, não é a de que essas reformas sejam avaliadas como necessárias pelo país. A ajuda do Banco – e de outras instituições internacionais, como o FMI –, está sujeita a um sistema de condicionalidades cruzadas, está condicionada a que o país apoie a política de reforma estabelecida pelo próprio Banco, política resumida em seis pontos: criar ambiente propício para as instituições privadas; dar autonomia para que as instituições, privadas ou públicas, busquem financiamento e o utilizem a seu juízo; utilizar os critérios custo-benefício para estabelecer a relação professor-aluno, assim como o número de estudantes que

[40] Seria difícil citar todos os autores que, estudando a educação superior, identificam com o processo chamado de globalização, a criação de um mercado, o educativo, e de uma mercadoria, o ensino. Daí porque somente se fará referência a alguns dos principais autores presentes neste estudo.

ingressam a cada ano no ensino superior; estimular a diversificação das instituições de ensino superior (World Bank, 1994, pp.85-86).

Por fim, o Banco Mundial reconhece que o que considera uma reforma completa da educação superior importaria em "mudanças traumáticas", mudanças difíceis de realizar, para as quais seria necessário remover importantes obstáculos constitucionais e políticos (World Bank, 1991, p.37; 1993 p.38). Essa afirmação de que a reforma da educação superior seria traumática e enfrentava obstáculos políticos, além da mudança na legislação, contraria de certa forma, a declaração feita a seguir de que o governo, parlamentares, jornalistas e o "público informado" já estariam defendendo as reformas propostas no documento.

Essa questão necessita ser aprofundada. Em determinados trechos do "Brazil. Higher education reform" (1993), o Banco Mundial afirma que setores sociais defendem reformas na educação superior semelhantes às propostas em seus documentos; em outros momentos, afirma-se que há dificuldades a superar para que as propostas sejam postas em prática por se chocarem com interesses de setores da sociedade: "espera-se que sob qualquer circunstância o Brasil avance gradualmente no implemento do programa de reforma descrito acima" (World Bank, 1993, p.38).

Aqui, retomamos as teses iniciais assinaladas neste capítulo e a afirmação de que o Banco Mundial elabora políticas especificamente dirigidas ao Brasil. Afirmação que fazemos porque constatamos que, antes que o Banco Mundial apresentasse, tanto ao "público informado" quanto ao público em geral, sua proposta de reforma da educação superior no "Higher education. The lessons of experience" (1994), já havia o Banco elaborado dois outros documentos dirigidos integralmente a propor políticas de reforma da educação superior no Brasil.

Portanto, primeiro podemos constatar que não foi só o "Higher education. The lessons of experience" (1994) que inspirou, influiu, interferiu no processo de reforma da educação no Brasil em curso na década de 1990. Como se pôde verificar, o Banco Mundial elaborou pelo menos dois outros documentos dirigidos expressamente à reforma da educação superior no Brasil antes do "Higher education. The lessons of experience", documentos, como está explícito no texto, cuja elaboração se apoiou no

trabalho de instituições brasileiras e de estudiosos brasileiros no campo da educação superior, política que foi discutida com setores sociais, tanto parlamentares como setores administrativos ligados à educação superior e que, com toda a possibilidade, contribuíram para moldar as proposta de Collor de Mello e Fernando Henrique para a reforma da educação superior e que, por seu caráter confidencial, não são referidos pela maioria dos que estudam a educação superior no Brasil, nesse período.

Segundo, notamos que o Banco Mundial sustenta suas propostas em axiomas para revestir seus argumentos com o manto do inquestionável, apesar de que as noções que apresenta como consenso não trazem nenhuma fundamentação e que o próprio discurso da instituição oferece argumentos para refutá-las.

Terceiro, a política proposta pelo Banco têm, como referencial, o mercado, referencial que, como vimos no primeiro capítulo, orienta e dá sentido à política do governo Collor de Mello e dos governos de Fernando Henrique Cardoso e, consequentemente, sua política de reforma da educação superior.

Quarto, relacionamos o fato de que essa avaliação da proposta de reforma defendida pelo Banco Mundial corrobora a reflexão que fazemos de que, nesse período, há uma inflexão nos rumos que tomou a educação superior desde a criação da primeira universidade após 1930, inflexão que se dá no bojo do processo de transformações econômicas, políticas e culturais e reforma no papel do Estado. Essas mudanças políticas, que vão sendo colocadas em prática de forma mais ou menos semelhantes por todo o mundo, são designadas de políticas neoliberais.

CAPÍTULO 4 - O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS CONCEPÇÕES DOMINANTES SOBRE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO INÍCIO DOS ANOS 1990

Ao iniciar este trabalho partimos da tese de que a política preconizada pelo Banco Mundial no documento "Higher education. The lessons of experience", de 1994, em que se defende a reforma da educação superior, principalmente para a África, Ásia e América Latina, no caso particular, o Brasil, não foi meramente imposta ou resultante da prevalência de interesses externos, imposta de fora para dentro do país, como sugere parte das pesquisas sobre a participação do Banco Mundial na elaboração da política para educação superior no Brasil nos anos 1990. E ainda de que essa política, essa forma de pensar a educação superior, já vinha sendo discutida na década de 1980. Mesmo a ideia da necessidade de uma reforma na educação superior do Brasil já estava presente em vários grupos ou setores sociais. É isso que procuraremos demonstrar neste capítulo, analisando os documentos do NUPES produzidos entre os anos de 1989 e 1990, documentos de campanha de Fernando Henrique Cardoso e de seu governo e, por fim, documentos produzidos por setores insatisfeitos com a mudança de sentido que vinha sendo implementada à política da educação superior.

É o próprio Banco Mundial que faz essa observação: "A necessidade de ser implementada uma reforma geral é amplamente reconhecida" (World Bank, 1994, pp.vii-viii). Assim, o objetivo declarado no "Higher education. The lessons of experience" (World Bank, 1994, p.viii) é analisar o tamanho da crise da educação superior, no que chama, de países em desenvolvimento, para aferir as condições para reformá-la com o objetivo de melhorar o desempenho dos sistemas de educação superior e investiga estratégias e opções para isso.

Avançamos a hipótese de que no Brasil, desde a década de 1980, essa política já estava sendo discutida, elaborada e reelaborada, tanto pelo Governo com o fim do regime militar, como em universidades, instituições de pesquisa sobre a educação superior e por pesquisadores da área, em resposta a problemática igual ou semelhante em outros países. Essa política expressava interesses de setores sociais nacionais e, entre esses, especificamente, setores ligados ao campo da educação, tanto pública como

privada. Portanto, a proposta do Banco Mundial de reforma da educação superior no Brasil, diferentemente de ser uma imposição, como muitos pensavam, vinha ao encontro de interesses, de problematizações e/ou de soluções já em elaboração por esses setores sociais.

Podemos avançar ainda mais: em verdade, o processo de reforma da educação superior inicia-se formalmente com o fim da ditadura militar[41]. Como lembra Schwartzman (1988):

> Reformular o ensino superior foi um dos compromissos inscritos no discurso inaugural da Presidência da Nova República que Tancredo Neves nunca chegou a ler, mas que foi lido e assumido por seu sucessor, José Sarney. Para este fim o governo instalou, com toda a solenidade, uma comissão Nacional que deveria apontar os caminhos do futuro (p.1).

Assim, nesse ato ocorrido em 1985 se anuncia: "Diante do sentimento de crise na universidade brasileira (...) a intenção de criar uma comissão de alto nível para estudar a situação e formular propostas que pudessem ser imediatamente consideradas" (MEC, 1986, p.2). É dessa forma que é criada pelo então Ministro de Estado da Educação e Cultura, Marco Maciel (1985-1986), a "Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior", pelo Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985, cujo relatório final vem a lume em 21 de novembro de 1985, sob o título de "Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira". Em seguida a esse relatório que, segundo informa o Ministério da Educação, foi amplamente divulgado, é criado um grupo interno, o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) pela Portaria nº. 100, de 6 de fevereiro de 1986, e instalado pela Portaria nº. 170, de 3 de março de 1986, com o objetivo de "sistematizar (...) as questões suscitadas no relatório, como para convocar a comunidade ao debate e preparar as medidas administrativas e legais de reformas necessárias" (MEC, 1986, p.2).

Portanto, desde o fim do regime militar, trava-se no Brasil a discussão sobre a "crise na universidade brasileira", bordão que vai do discurso de Tancredo Neves,

[41] Tancredo Neves foi eleito presidente do Brasil pelo voto indireto de um colégio eleitoral em 15 de janeiro de 1985, pondo fim formalmente a ditadura militar, contudo adoeceu gravemente em 14 de março do mesmo ano, véspera da posse, morrendo 39 dias depois, sem ter sido oficialmente empossado, assumindo a Presidência da República seu vice-presidente José Sarney.

passando pelos documentos do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (NUPES) (Braga, 1989; Durham, 1989a, 1989b, 1990a, 1990b; Durham & Schwartzman, 1989; Nupes, 1990; Paul, 1989; Schwartzman, 1990; Schwartzman, Durham & Goldemberg, 1993) aos documentos confidenciais do Banco Mundial (1991, 1993) e ao "Higher education. The lessons of experience" (1994). Em caso de crise, nada mais natural do que se elaborar uma "nova política", "reformular" e, por fim, propor a reforma da educação superior.

Ao iniciar este trabalho, sabíamos das tentativas feitas pelo governo, desde o fim da ditadura militar, de mudar a educação superior e de que o Banco Mundial publicara, em maio de 1994, portanto, ano da campanha eleitoral de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, o "Higher education. The lessons of experience" (World Bank, 1994). Entretanto, como já referimos, desconhecíamos que o Banco Mundial produzira, nos anos 1990, pelo menos dois documentos "reservados" e de circulação restrita, nos quais propõe concretamente uma política de reforma da educação superior no Brasil. Assim, pudemos constatar que a tese que avançáramos encontrava sua confirmação nesses documentos, em declarações do próprio Banco Mundial que, além de elaborar uma proposta específica de reforma da educação superior para o Brasil, o havia feito em discussão com setores sociais internos e com a colaboração de consultores e instituições de pesquisas brasileiras.

É o próprio Banco Mundial quem dá elementos para fundamentar a proposição que fizemos ao início deste trabalho, de que já se discutia no Brasil política para o ensino superior igual ou semelhante à que vai ser defendida em seus documentos. Podemos ir muito além dessa proposição ao dizer que, de acordo com as versões dos dois documentos reservados de que temos conhecimento – "Higher education reform in Brazil", de 1991, e "Brazil. Higher education reform", de1993 –, pelo menos desde 1990, não só o governo brasileiro estava discutindo no Brasil política igual ou semelhante à proposta e defendida publicamente no "Higher education. The lessons of experience" (World Bank, 1994), como também ela era debatida no Ministério da Fazenda, no Ministério da Educação e por comissões parlamentares.

E ainda mais, como podemos verificar nos documentos produzidos, o Banco Mundial participava, de uma forma ou de outra, dessas discussões, tanto elaborando,

com a colaboração de *think tanks* brasileiros, neste caso o NUPES, documentos confidenciais destinados aos responsáveis ou formuladores da política do governo, propondo reformas na educação superior, como também intervindo na discussão que se fazia no Brasil ao distribuir esses documentos para o que identifica como "público informado". E não seria crível que, ao buscar assessores brasileiros para elaborar documentos e redigir anexos e ao distribuí-los, que o Banco Mundial o fizesse de uma forma, por assim dizer, neutra, que sua distribuição não tivesse a intenção de provocar nesse público e também a um "público mais amplo", que o Banco buscava alcançar, discussões e debates em torno de sua proposta.

Não se pode afirmar que o processo de discussão da reforma da educação superior brasileira a partir do governo Sarney não teve a participação do Banco Mundial. Simon Schwartzman, relator da Comissão Nacional sobre o Ensino Superior, em 1985, é personagem onipresente em todo esse processo e, não só participava do debate em torno dessas ideias que, como diz, "... estavam circulando no mundo" (Entrevista S. Schwartzman, p.23), como mantinha, desde essa época relações tanto com estudiosos, como com instituições que, no exterior, eram portadores e "publicizadores" dessa "semântica da reforma educativa com ambições globais" (Schriewer & Martínez, 2007, p.533). Mais tarde, Schwartzman participará do NUPES e vai colaborar com os relatórios reservados do Banco na qualidade de consultor, elaborando pelo menos um dos textos de apoio, "O futuro da educação superior no Brasil" (Schwartzman, 1991).

É na análise dos documentos reservados e recorrendo ao modelo de Dolowitz (1996, 2000) que se pode identificar o processo de transferência das propostas de reforma da educação superior do Banco Mundial para o Brasil como uma versão intermédia, entre a transferência voluntária e a transmissão coercitiva, na qual se juntam a busca por lições aos argumentos da racionalidade, as pressões e condicionalidades e onde intervêm, de forma singular, percepções, consensos, resultado da difusão internacional de uma cultura, de modos de pensar e fazer a educação superior, da semântica da reforma de que nos fala Schriewer e Martinez (2007).

Essa difusão que alcança inclusive setores infensos à cooperação com o Banco Mundial, designadamente os setores organizados de professores, funcionários e alunos da educação superior, principalmente pública, apresentam "restrições à transferência"

que estão expressas, por exemplo, na declaração de Eunice Durham e Simon Schwartzman referindo-se à formação do NUPES: "Então você tinha todo um conjunto de pessoas espalhadas, reitores, funcionários do ministério, o difícil era atrair educadores" (Entrevista E. Durham, p.18) ou, "paradoxalmente, foi rara a incorporação de pedagogos e educadores" (Durham, 2009, p.19); "Então como estávamos numa estrutura departamental, nós de alguma maneira nos vinculamos a Faculdade de Educação e a Faculdade de Educação não gostava da gente" (Entrevista S. Schwartzman, p.28).

Conforme já se viu, nos documentos do Banco Mundial de 1991 e 1993 afirma-se que o momento era favorável para empreender a reforma do ensino superior, poiso governo brasileiro e o público definido pelo Banco como "informado", diante de uma conjuntura de restrição fiscal e compressão de gastos pelo governo (World Bank, 1991, pp.viii, 4; 1993, pp.vi, 3), já a vinham discutindo e a perspectiva do Banco quanto aos préstimos de seus relatórios era de colaborar para o debate que já se travava no país[42].

Quadro 26 - A discussão no Brasil da reforma da educação superior

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**
A natureza deste relatório	Os objetivos do presente relatório
É oportuno e adequado para o Banco Mundial preparar este relatório sobre a educação superior no Brasil. No Brasil há um crescente debate sobre a necessidade de educação superior. Um relatório deste tipo pode contribuir para este debate, documentando as questões e problemas do sistema e colocando essas questões em um	Este relatório sobre o ensino superior no Brasil pode contribuir para o crescente debate sobre a reforma do ensino superior, documentando as questões e problemas do sistema e colocar essas questões em um contexto internacional. Na verdade as questões que são altamente controversas em um país podem ser consideradas normais

[42] Mais uma vez, é preciso lembrar a necessidade de reproduzir trechos dos documentos do Banco Mundial em que é discutida a reforma da educação superior que se fazia no Brasil e a participação do Banco no debate, mormente tendo em vista que o caráter "reservado" impediu a circulação dos textos entre os que porventura quisessem conhecer o processo de reforma do ensino superior no Brasil. Faremos o mesmo ao analisar os textos do NUPES. Sempre que se fizer necessário, também faremos referência a passagens do Capítulo 3 e aos documentos do Banco Mundial já analisados.

contexto internacional. Na verdade as questões que são altamente controversas em um país podem ser consideradas normais em um país vizinho, e muito pode ser aprendido a partir de uma perspectiva comparativa. Por exemplo, no Brasil e outros países latino-americanos, a possibilidade de recuperação de custos no ensino superior público é altamente controversa (p.3).	em um país vizinho, e muito pode ser aprendido a partir de uma perspectiva comparativa. Por exemplo, no Brasil e outros países latino-americanos a possibilidade de recuperação de custos no ensino superior público é altamente controversa (p.2).
Este relatório é o terceiro de uma série de relatórios do setor educacional produzido pelo Banco desde 1987, sobre a educação no Brasil; os dois últimos relatórios cobrem ensino primário e o secundário. Além disso, um relatório sobre os Gastos Públicos nos Setores Sociais, concluído em Maio de 1988, é uma visão ampla dos gastos em educação, bem como dos problemas de financiamento e gestão (p.2).	Este relatório é o terceiro de uma série de relatórios do setor educacional produzido pelo Banco desde 1987, sobre a educação no Brasil; os dois últimos relatórios cobrem o ensino primário e o secundário. Além disso, um relatório sobre os Gastos Públicos nos Sectores Sociais concluído em Maio de 1988 é uma visão ampla dos gastos em educação, bem como dos problemas de financiamento e gestão (p.2).

Talvez o fato de que os relatórios tenham sido escritos como documentos reservados, para circulação restrita, justifique o fato de que neles o Banco Mundial expresse, com menores rodeios, seus objetivos e nomeie seus colaboradores. E temos que concordar que o Banco foi extremamente eficiente em não permitir que seus documentos viessem a público. Como já tivemos oportunidade de mostrar, o relatório de 1993, por exemplo, não é citado por nenhum dos estudiosos brasileiros que investigam esse período e nem encontrado nas principais bibliotecas do Brasil, as que visitamos, inclusive as da USP e a do Congresso Nacional, como já tivemos oportunidade de mencionar.

Portanto, o Banco Mundial pode dizer que, nessa fase, sua intervenção na formulação da política para a educação no Brasil remonta a, pelo menos, 1987, já que o documento de 1991 é o terceiro de uma série elaborado pelo Banco desde aquele ano. Mostra ainda o Banco que desde 1985, com a criação da "Comissão Nacional sobre o

Ensino Superior" com o objetivo de elaborar propostas de mudança, já se vinha discutindo no Brasil a reforma da educação superior.

O Banco Mundial declara em seus relatórios que, não só o governo vinha discutindo a educação superior no âmbito do Ministério da Fazenda (que no documento de 1991 é designado de "Ministry of Finance" e, no de 1993, de "Ministry of Economy") e do MEC, mas também do Congresso Nacional que através de uma comissão de parlamentares completou, em meados de 1993, um estudo sobre as questões da educação superior.

Ainda, segundo o Banco, foi oportuno e adequado preparar os relatórios, intervindo na discussão, já que no Brasil havia o que é classificado como um "debate crescente" sobre os problemas do ensino superior e que, dessa maneira, seus relatórios contribuíam para aprofundar o debate colocando as questões em um "contexto internacional".

E mais, os documentos de 1991 e 1993 são dirigidos aos responsáveis políticos do Governo ou, como informa o documento de 1993, dirigidos aos *policy makers* do governo e aos líderes da educação superior, porém o Banco também pretende atingir um "público mais amplo", arrolando os administradores públicos e privados do ensino superior, a comunidade acadêmica em geral, a população estudantil, público que, como se pode constatar, dada a forma pela qual circularam os documentos, não foi tão amplo assim.

Como já dissemos, talvez em razão da característica reservada dos documentos, neles são apontados colaboradores, pessoas ou instituições, que contribuíram ou que redigiram parte dos documentos. O relatório de 1991 relaciona como consultores Herbert Guarani Calhau, Pedro Lincoln Mattos, Edson de Oliveira Nunes, Laura Dantas, Violeta Maria Monteiro, Jacques Schwartzman, Simon Schwartzman e Teodoro Rogério Vahl. Teve ainda a colaboração de Laura Dantas que, com uma equipe, coletou dados sobre as instituições privadas no Rio de Janeiro; Teodoro Rogério Vahl liderou outra equipe que desenvolveu comparações estatísticas entre cinco instituições privadas e duas universidades públicas; e Malu Gomes contribuiu com resultados preliminares de

sua pesquisa de doutorado. O documento de 1993 acrescenta a esses nomes o de Jean-Jacques Paul (World Bank, 1991, pp.3-4; 1993, p.3).

Por ser significativo e para situar o lugar do NUPES para o Banco Mundial, reproduz-se o modo como o "Higher education reform in Brazil" (1991) e o "Brazil. Higher education reform" (1993) mencionam as instituições que colaboraram na execução dos documentos e, se são feitas referências ao IPEA e ao MEC, dá destaque ao NUPES, única instituição que não só não é citada apenas pela sigla como também é a única a ter um comentário positivo sobre seu trabalho.

Os relatórios fazem referência à utilização de trabalhos já publicados sobre a educação superior, "em particular", os trabalhos do NUPES que, alega o Banco, vem documentando as questões da educação superior brasileiro e, também, o IPEA que elaborou vários trabalhos sobre o ensino superior. O trabalho do NUPES foi distinguido pelo Banco dentre os das outras instituições que relaciona e sobre os quais se apoiou para fundamentar suas propostas, ainda mais tendo o NUPES, entre seus integrantes, alguns dos consultores de seus documentos reservados, daí porque ao analisar a atuação dos atores nacionais no processo de reforma do ensino superior, não se poderia, como o Banco, deixar de dar ao NUPES uma atenção particular.

Quadro 27 - O Banco Mundial utiliza em particular os trabalhos do NUPES

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**
Este relatório também utiliza trabalhos já publicados sobre a educação superior no Brasil. Em particular, ao longo do ano passado, o Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES) da Universidade de São Paulo tem documentado problemas no ensino superior brasileiro. Além disso, IPEA produziu várias monografias sobre temas do ensino superior. Este relatório também utiliza o padrão de dados estatísticos e relatórios preparados pelo MEC e por outras agências, sem fins lucrativos, públicas e privadas (p.4).	Este relatório também utiliza trabalhos já publicados sobre o ensino superior no Brasil. Em particular, o Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES) da Universidade de São Paulo tem documentado problemas no ensino superior brasileiro. Além disso, o IPEA produziu várias monografias sobre temas de ensino superior. Este relatório também utiliza o padrão de dados estatísticos e relatórios preparados pelo MEC e outras agências, sem fins lucrativos, públicas e privadas (p.3).

Propomos, então, centrar nos trabalhos do NUPES a análise da intervenção dos atores que no Brasil já estavam discutindo, reelaborando e elaborando políticas iguais ou semelhantes as que estavam sendo patrocinadas e difundidas pelo Banco Mundial, a partir dos axiomas identificados, como construindo o cerne da argumentação do Banco Mundial e de suas propostas de reformas.

Antes, porém, parece-nos necessário situar a reforma da educação superior no processo mais geral de reforma do Estado esboçada no governo Collor e iniciada no primeiro mandato de Fernando Henrique, falar dos principais atores envolvidos no processo de reforma da educação superior, os governos eleitos na década de 1990, especialmente o governo de Fernando Henrique Cardoso e seus ministros Bresser-Pereira e Paulo Renato Souza.

4.1. A reforma do Estado brasileiro. A filiação silenciada

Já observamos em capítulos anteriores que vários dos estudiosos da reforma da educação superior ocorrida na década de 1990 indicam que o cenário em que ela se efetiva é o da reforma do Estado, objetivando atender a ascensão do mercado como referencial global. No caso do Brasil, não é preciso ir muito longe para demonstrar isso: primeiro porque, como informa o próprio Banco Mundial logo ao início de seus relatórios confidenciais de 1991 e 1993, é no governo Collor que se iniciam as chamadas reformas neoliberais e, depois, porque Fernando Henrique Cardoso e Bresser-Pereira participaram das reuniões do "Consenso de Washington" e a reforma do Estado que empreendem compreendia a reforma do ensino superior.

Não parece ser à toa que o "Higher education reform in Brazil" (1991) se refira à "Comissão Nacional de Educação Superior" como um dos marcos da discussão sobre a reforma da educação superior no Brasil. Essa comissão foi criada em 1985, logo no início do primeiro governo civil depois de 21 anos de ditadura militar, governo que é resultado de um processo de transição negociada, condição que permite a Marco Maciel

assumir o Ministério da Educação e Cultura[43]. Uma das principais lideranças civis dos setores sociais conservadores, Maciel apoiou não só o golpe militar de1964 como a todos os governos militares pós-golpe até o fim da ditadura militar.

A comissão criada por Marco Maciel, denominada oficialmente de "Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior", vai ser "composta, em sua maior parte, de professores universitários, (...) bem como de personalidades do setor produtivo, do meio sindical e do corpo estudantil" (INEP, 1985) e terá como relator Simon Schwartzman, que, como já se viu, vai participar do NUPES. Talvez pelo fato de que, já em 1985, o governo brasileiro tenha instalado uma comissão de reformulação do ensino superior, os dois documentos do Banco Mundial de 1991 e 1993, afirmem, praticamente nos mesmos termos: "O tempo está propício, portanto, para a ação" (1991, p.viii), ou "O tempo está propício para a ação na reforma da educação superior" (1993, p.vi).

Já no documento de 1993, o Banco Mundial dá notícias do andamento das reformas no Governo de Collor de Mello, afirmando que, desde março de 1990, o governo iniciara o que chama de reformas macroeconômicas: a reestruturação da economia através da liberalização comercial e a desregulamentação; a abertura da economia brasileira à concorrência internacional com o fim da maioria das restrições quantitativas às importações; a criação de um sistema de tarifas de importação que seriam progressivamente reduzidas, a redução do déficit fiscal com a seleção dos investimentos e com o objetivo de segurar a inflação; o carro-chefe das reformas, a privatização das empresas estatais importantes (World Bank, 1993, pp.2,49).[44]

[43] O Ministério da Educação e Cultura (MEC) foi criado pela Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953. Com a criação do Ministério da Cultura (MINC), em 15 de março de 1985, a cultura saiu das competências do Ministério da Educação. Curiosamente, mesmo passando a denominar-se Ministério da Educação, a sigla MEC mantém-se até hoje.

[44] Aqui vale uma ressalva. Esse processo que ficou conhecido como de liberalização econômica, inicia-se, na década de 1980,nos países chamados desenvolvidos, na Grã-Bretanha, sob o governo de Margaret Thatcher que, em 1979, se tornara a primeira mulher a ser primeira-ministra do Reino Unido, na Alemanha, com Helmut Kohl, chanceler do país de 1982 a 1998, e nos Estados Unidos de Ronald Reagan, que se elege e reelege para a presidência no período de 20 de janeiro de 1981 até 20 de janeiro de 1989. Na América Latina, a aplicação de políticas que continham os fundamentos do que mais tarde vai ser denominado de política neoliberal tem sua estreia no Chile, no início dos anos 1970, com a implantação da ditadura militar, depois no México, Argentina, Colômbia e Venezuela (Silva & Sguissardi, 1999, p.26); no Brasil, entretanto, por suas condições históricas, o processo de liberalização econômica inicia somente no governo Collor de Mello, como reconhece o Banco Mundial.

Após processo de impeachment, Collor é afastado da presidência e, em seguida a um breve interregno em que o vice-presidente Itamar Franco termina o mandato, assume a presidência da República, em 1º de janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso, tendo, como vice-presidente nos dois mandatos, o ex-governador de Pernambuco durante o regime militar e senador, Marco Maciel, momento em que voltam a ser postas em prática políticas de indiscutível filiação às reformas definidas como neoliberais.

Um dos primeiros atos de Fernando Henrique Cardoso foi o de criar o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), designando Luiz Carlos Bresser-Pereira para ocupar o cargo de ministro e o responsável por enfrentar a tarefa da reforma, não só da administração pública, como também para assumir a tarefa mais ampla da reforma do Estado, reformas que se tornaram a política central do governo entre os anos 1995 e 1998 (Bresser-Pereira, 2000, p.56).

Segundo, Bresser-Pereira (2000), foi Fernando Henrique quem deu o nome e atribuiu ao novo órgão o status de ministério:

> Não fui eu quem solicitou a mudança de status e de nome do ministério, mas esta mudança fazia provavelmente sentido para o presidente: desta forma ele fazia um desafio ao novo ministro, e à equipe que iria me ajudar, para que enfrentasse a reforma da administração pública e, mais amplamente, do Estado (p.56).

Portanto, não padece dúvida que Fernando Henrique assumiu com a tarefa de fazer a reforma do Estado. Bresser-Pereira faz questão de esclarecer porque usa o termo "Reforma Gerencial do Estado" e não simplesmente reforma do Estado: trata-se de processo semelhante às reformas do Estado orientadas para o mercado iniciadas na década de 1980 por Thatcher, Reagan e Kohl. Para o então ministro, a diferença é que as reformas neoliberais se limitavam a privatizar serviços monopolistas ou quase monopolistas prestados pelo Estado para, em seguida, criar agências para regulá-los; além disso, sua proposta caracteriza-se por ir além da criação de agências reguladoras, buscando um Estado eficiente e democrático que garante com financiamento a fundo perdido os serviços sociais, a pesquisa científica e, "age como capacitador (*enabler*) da competitividade das empresas privadas" (Bresser-Pereira, 2000, p.56).

O ministro diz ter "assistido pessoalmente" a maneira como se deu a definição do Banco Mundial por uma concepção de política de reforma do Estado, posição que, segundo ele, começou a ser discutida por volta de 1994, em um seminário entre agências estatais britânicas e suecas, durante o qual foi verificado que o Banco identificava "reforma administrativa" com "civil servisse reform" e foi decidido que seria utilizada, a partir daí, a expressão "public administration reform" para designar a Reforma Gerencial (Bresser-Pereira, 2000, p.60). Porém, só no final da década, o Banco vai perceber que a verdadeira reforma do Estado é a Reforma Gerencial, como a que, afirma o ministro, fez no Brasil: "Só no final dos anos 90, na administração James Wolfensohn, quando práticas gerenciais se tornaram generalizadas na administração do próprio banco, este começou a se dar conta de que a verdadeira reforma administrativa moderna é a Reforma Gerencial" (Bresser-Pereira, 2000, p.56).

É evidente que a reforma que o Brasil buscou realizar na educação superior na década de 1990, se dá no bojo das "reformas orientadas para o mercado que vêm sendo realizadas desde 1980" (Bresser-Pereira, 2000, p.57). Apesar de Bresser-Pereira ter melindres em relação ao termo neoliberal e de buscar diferenciar suas propostas das linhas do Consenso de Washington[45], uma ampla reforma do Estado foi colocada em prática no governo de Fernando Henrique Cardoso, após a tentativa interrompida de Collor de Mello. Essas reformas não se limitaram às apontadas por Bresser-Pereira, uma reforma gerencial da administração pública; na prática, aproximaram-se muito mais daquelas tidas como neoliberais, uma reforma do papel do Estado.

Para compreender as afinidades desses setores sociais predominantes na sociedade brasileira com as políticas de reforma decorrentes do processo de globalização, gestadas e defendidas por instituições internacionais, como o Banco Mundial, FMI, OCDE etc., a partir de meados dos anos 1980, e as relações que essas afinidades permitiam estabelecer, ajuda reproduzir trecho do depoimento de Fernando Novais, membro do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e um dos mais importantes e respeitados historiadores brasileiros na atualidade.

[45] Apesar disso, Bresser-Pereira (1991) reconhece a existência do consenso: "Mas o fato é que existe, em Washington e, mais amplamente, nos países desenvolvidos da OECD, uma espécie de consenso sobre a natureza da crise latino-americana e sobre as reformas que são necessárias para superá-la" (p.3).

O depoimento que transcrevemos, aliás, foi publicado em livro que comemora o aniversário do Centro e nele Novais mostra que tanto Fernando Henrique quanto Bresser-Pereira, que significativamente assumirá o Ministério para a Reforma do Estado, participaram das reuniões e articulações do que, depois, passou a ser chamado "Consenso de Washington":

> Isso nos leva ao ponto central de nossa discordância. Aí não tem jeito, ela é intelectual e política. Diz respeito ao que eles chamam de teoria da globalização, e que eu chamo de ideologia da globalização. Um dos pontos centrais dessa teoria da globalização é o famoso Consenso de Washington, que eles indiretamente dizem que não existe, é um mito. Eu digo que o Consenso de Washington é como a Escola de Sagres que nunca existiu, só que existe, ou melhor que não existe mas que sempre existiu. A Escola de Sagres não tinha um prédio, aula, professor, aluno, cursos. Agora, havia pequenas instalações da monarquia dos Avis, dos primeiros Avis, no sul de Portugal, onde o infante d. Henrique reunia cartógrafos, marujos, engenheiros, técnicos. O Consenso de Washington também. Não houve uma assembleia que se reuniu em Washington e decidiu os famosos quatro pontos de abertura comercial, combate à inflação, privatizações, dolarização da economia, etc. Houve uma série de reuniões, em Washington, no Woodrow Wilson Center, das quais, aliás, alguns que negam participaram, por exemplo, o professor Bresser-Pereira, o professor Fernando Henrique. E no que estamos de acordo, é que todos nós aceitamos que houve modificações estruturais, Giannotti está de acordo, Fernando Henrique também está de acordo. Até o professor Bresser-Pereira concorda. Quanto ao conteúdo das mudanças é que nos separamos (Novais, 2009, pp.212-213).

Como parte do aparato de Estado e de seus objetivos, o Ministério da Educação e a educação superior foram sujeitos dessa reforma que, como todas as reformas orientadas para o mercado, resultaram em importantes modificações no sentido das políticas públicas: "Toda reforma do Estado implica em reforma institucional, que provoca mudanças substantivas na estrutura legal, organizacional, e nas políticas públicas" (Bresser-Pereira, 2000, p.57).

Ora, se a reforma do Estado foi orientada para o mercado e consequentemente a da educação superior também, explica-se a posição do Banco Mundial de insistir, se não na privatização deste setor da educação, pelo menos em garantir ao capital privado todo o espaço que fosse capaz de ocupar. Daí não haver razão, dentro da lógica da reforma

do Estado, para subtrair das empresas privadas, do mercado, setores onde antes atuava o Estado, como por exemplo, a educação superior.

Apesar de tudo, Bresser-Pereira (2010) afirma que a reforma não se "limitou" às privatizações e à criação de agências reguladoras e nega, como muitos outros, a inspiração do Banco Mundial, talvez em razão da audiência, como observa Dolowitz (2000, p.12) referindo-se à diferença entre a transferência voluntária e coercitiva: "Como a reforma gerencial não se incluía no receituário da ortodoxia convencional na medida em que buscava fortalecer o Estado, que havia sido transformado na fonte de todos os males, a reforma não contou com o apoio do Banco Mundial" (Bresser-Pereira, 2010, p.184).

Entretanto, negando o apoio e a inspiração do Banco Mundial, afirma que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi receptivo à sua proposta de "reforma gerencial", embora, até aquele momento, o BID nada soubesse a respeito. Então, de maneira absolutamente inesperada, diante do porte e importância da questão tratada e do desconhecimento do assunto do então presidente do BID, após uma conversa necessariamente breve em uma sala ao lado de outra onde se realizava um coquetel, o ministro ouviu de Enrique Iglesias que ele estava pronto para apoiá-lo: "No final do terceiro ano de meu ministério, o BID aprovou um financiamento significativo para a reforma" (Bresser-Pereira, 2010, p.185).[46]

Custa-se a crer que, em 1994, o Banco Mundial não tivesse posição sobre a reforma do Estado, quando o próprio Bresser-Pereira (2010, p.181) reconhece que as

[46] A descrição do encontro e da súbita e surpreendente decisão de um organismo tão complexo como o BID é tão interessante que se faz necessário transcrevê-la: "O Banco Interamericano de Desenvolvimento foi muito mais receptivo à reforma, embora, em 1995, nada também soubesse a respeito. Em julho de 1995, Enrique Iglesias, presidente do Banco, velho conhecido meu, visitou Brasília. Durante o coquetel, ele perguntou o que eu estava fazendo. Resumi em poucas palavras, ele se interessou, propôs que realizássemos ali mesmo, durante o coquetel, uma reunião em sala anexa, e nessa reunião afirmou-me que estava pronto a apoiar-me, inclusive para realizar um grande seminário latino-americano sobre a reforma. O seminário realizou-se em Brasília, nas dependências do Palácio do Itamaraty, em maio do ano seguinte, e os principais trabalhos então apresentados estão publicados no livro *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (1998). Um ano depois, Iglesias me convidou para pronunciar uma grande conferência no BID, para a qual ele convidou figuras importantes relacionadas ao tema de administração pública em Washington. Depois da conferência, o chefe da divisão para assuntos de reforma do Estado do BID, Edmundo Jarquim, disse-me, encantado: 'agora temos um modelo de reforma do Estado que o Banco Mundial não tem'. No final do terceiro ano de meu ministério, o BID aprovou um financiamento significativo para a reforma" (Bresser-Pereira, 2010, p.185).

primeiras "reformas gerenciais" ocorreram na segunda metade dos anos 1980 na Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Austrália e, além disso, retomando a leitura dos documentos do Banco Mundial "Higher education reform in Brazil" (1991), "Brazil. Higher education reform" (1993) e no "Higher education. The lessons of experience" (1994), é possível constatar que o Banco propõe claramente mudanças no papel e na atuação do governo/Estado na educação superior, mudanças que por seu alcance atingem muito mais do que a educação superior.

É interessante perceber o desejo do ministro Bresser-Pereira em demonstrar sua independência em relação aos organismos internacionais e mesmo ao papel de modelo que sua reforma teria desempenhado. Após uma conferência proferida em Washington a convite do presidente do BID, Enrique Iglesias, o chefe da divisão para assuntos de reforma do Estado deste Banco, Edmundo Jarquim, disse a Bresser-Pereira, "encantado": "agora temos um modelo de reforma do Estado que o Banco Mundial não tem" (Bresser-Pereira, 2010, p.185).

Apesar de Bresser-Pereira negara inspiração do Banco Mundial, apesar da adesão imediata do BID, pode-se ler no "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" (MARE, 1995) uma posição que se poderia considerar similar à advogada pelo Banco Mundial. Por exemplo, diz Bresser-Pereira que o Estado no pós-guerra inclinou-se a assumir a execução direta de determinadas funções como garantia de que a distribuição de seus recursos assegura a realização de seus objetivos "clássicos", como a "garantia da ordem interna e da segurança externa", a "justiça ou igualdade" e também de seus objetivos "econômicos de estabilização e desenvolvimento" (MARE, 1995, pp.12-13) e conclui:

> Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso

> dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (MARE, 1995, pp.12-13).

É possível que o outro processo a que se refere – a transferência para o setor público não estatal a execução de tarefas não envolvidas no exercício do poder de Estado – não estivesse claro e pensamos ser necessário investigar mais para esclarecer a questão, porém, na prática, o resultado foi o de apressar o crescimento do setor privado na educação superior e não do "setor público não-estatal", independentemente das boas intenções que possam ter cercado as ideias constantes do "Plano Diretor de Reforma do Estado".

A continuação da leitura do documento vai revelando ainda mais a semelhança entre as propostas do governo de Fernando Henrique para a educação superior com as do receituário neoliberal e também com as do Banco Mundial.

> Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano (MARE, 1995, p.13).

O que quer Bresser-Pereira é estabelecer uma diferença entre sua proposta e as políticas levadas a efeito por Margareth Thatcher, Ronald Reagan e Helmut Kohl ao negar a influência do Banco Mundial nas reformas, com seus melindres em relação ao termo "neoliberal" e a acusação de "conservador": "Aos poucos, entretanto, foi ficando claro que a pecha de neoliberal ou neoconservadora não se aplicava à reforma brasileira" (Bresser-Pereira, 2000, p.62).

E diante do evidente parentesco entre o que se fazia aqui e a operação que Thatcher capitaneara no Reino Unido, apresenta uma interessante explicação para a semelhança: copiava-se aqui a reforma da Inglaterra, porém não o que Thatcher quisera fazer, tendo em vista que a dama de ferro – que havia derrotado o setor mais organizado e combativo do operariado britânico, os mineiros em greve durante mais de um ano – se rendera às pressões dos "altos servidores públicos e os altos consultores britânicos", "a burocracia pública inglesa", que, naquele momento se encontrava "relativamente desmoralizada pelos fracassos e pelo baixo crescimento do seu país

desde a Segunda Guerra Mundial"[47], e aplicara a reforma proposta por esse setor, reforma que, segundo Bresser, fortalecia o Estado e, portanto, ia à contramão das políticas constantes do receituário ortodoxo neoliberal (Bresser-Pereira, 2010, p.186). Uma espécie de *Dixi et salvavi animam meam*[48].

Como observa Dolowitz (2000), a maneira como as lições do estrangeiro são apresentadas e utilizadas, depende do público a quem são dirigidas, da complexidade política da configuração sociocultural que as recebe.[49]

> Finalmente, como uma lição é usada muitas vezes depende do público a quem é dirigida. Por exemplo, enquanto os governos Thatcher, Major e Blair admitiram em várias ocasiões que eles estavam tirando lições, no desenvolvimento do sistema britânico de bem-estar do trabalho, de ambos, do passado e dos Estados Unidos, durante os debates parlamentares e em entrevistas pessoais, raramente admitiram essa influência em declarações públicas ou comunicados de imprensa (Dolowitz, 1998, como citado em Dolowitz, 2000, p.12).

Como no caso do Brasil, na conjuntura dos anos 1990, o processo de transferência pôde se dar mesmo que os governos e seus "*policies makers*" não reconhecessem publicamente a filiação do modelo de reforma que aplicavam. O que não quer dizer que essas políticas fossem impostas de fora para dentro, ainda que houvesse grupos ou setores sociais que oferecessem restrições a aceitá-las.

A tergiversação do ministro cai por terra quando propõe, no "Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado", que as universidades públicas federais sejam transformadas em organizações sociais, organizações públicas não-estatais, universidades públicas não-estatais, fazendo parte de um setor público não-estatal que

[47] "Como estávamos no auge da hegemonia neoliberal, em consequência do colapso da União Soviética, estabelecera-se uma nova "verdade" para o mundo. Já vimos que a reforma gerencial não se incluía nessa verdade de Washington, do governo Ronald Reagan, do Tesouro americano e de suas entidades executivas, FMI e o Banco Mundial. Não estava sequer na agenda da primeira-ministra inglesa, Margareth Thatcher, que estava só interessada em diminuir o tamanho do Estado. Mas era parte do acordo que os altos servidores públicos e os altos consultores britânicos fizeram com a primeira-ministra, durante o governo Thatcher, que deu início à reforma. A burocracia pública inglesa estava então relativamente desmoralizada pelos fracassos e pelo baixo crescimento do seu país desde a Segunda Guerra Mundial" (Bresser-Pereira, 2010, p.186).

[48] "Disse e salvei minha alma". Baseado em Biblia Hiezechiel Liber Sacra Vulgata 3,19. Disponível em http://www.biblegateway.com/versions/index.php?action=getVersionInfo.

[49] Complexidade que também é revelada por Durham e Schwartzman quando referem às restrições de pedagogos e educadores para com o NUPES atrás referidas.

seria criado. Trata-se de organizações que poderiam ser criadas por pessoa física, com autonomia administrativa e financeira. Além, disso, propõe o fim do regime jurídico único, o que resultaria em uma reformulação bastante profunda na carreira dos servidores das universidades, (Bresser-Pereira, 1995, p.13), propostas todas que se pode encontrar nos textos do Banco Mundial, se não iguais, pelo menos semelhantes.

4.2. A precedência do NUPES como elemento irradiador da nova política

Diversos autores, entre eles Ângela Siqueira (2004a), João dos Reis Silva Júnior (2004) e Francisco Palharini (1998) apontam o NUPES, da Universidade de São Paulo, como um dos "publicizadores", desde a década de 1980, das posições sobre a política para a educação superior mais tarde propostas e tornadas públicas pelo Banco Mundial, em 1994, no "Higher education. The lessons of experience".

Mesmo estudiosos que não são da área da educação, como o sociólogo Francisco de Oliveira (1999), é enfático ao dizer, em prefácio ao livro "Novas faces da educação no Brasil" (Silva & Sguissardi, 1999), intitulado as "Faces do Horror", que o NUPES e seus pesquisadores "atuam como fortes 'publicizadores'" (termo que busca em Bresser-Pereira) das orientações para o ensino superior que, segundo ele, "grassa internacionalmente" (F. Oliveira, 1999, p.7) e que são defendidas pelo Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento. Dessa forma, pode-se dizer que são "publicizadores" de políticas para a educação superior que atendiam a interesses de grupos e setores sociais nacionais, os quais os atores relacionados pelo Banco Mundial em seus documentos expressam e fazem circular.

Os próprios fundadores do NUPES, em entrevista para este trabalho, afirmam que o núcleo desempenhou o papel de divulgar "essas ideias que estavam circulando no mundo": "Mas havia toda uma intelectualidade nos próprios escalões burocráticos que já partilhava dessas ideias. O que nós fizemos foi publicá-las em grande parte através dos trabalhos. (...) As ideias do NUPES já estavam circulando no mundo. Não foram criadas por nós" (Entrevista E. Durham, p.18).

> Concordo que a formulação de novas ideias e linhas para o ensino superior foram, no Brasil, estruturadas e sistematizadas pelo NUPES (...). Essas ideias estavam circulando pelo mundo e eu acho que o Brasil tende a se isolar muito e a educação superior, a área da educação, é uma área muito auto-referida pelo conhecimento do que acontece lá fora e o que nós tentamos fazer no NUPES foi justamente tentar abrir e tentar trazer para o Brasil um pouco a comunidade de especialistas em educação superior, o que se estava discutindo lá fora (...).
>
> Então eu acho que uma coisa que agente fez foi trazer essa literatura, foi trazer esses contatos e dizer para o Brasil, olha, existe um outro mundo, aliás, existe um mundo onde o tema do ensino superior é uma área de pesquisa, de trabalho etc., tem bibliografia, tem material. Nós formamos uma biblioteca (...) (Entrevista S. Schwartzman, p.22-23).

Silva (2004), em estudo sobre o NUPES em que utiliza como epígrafe o texto de Francisco de Oliveira (1999) referido acima, trabalha para comprovar "a hipótese de que o NUPES (...) constitui-se num dos principais formuladores das concepções teóricas da reforma educacional em nível superior a partir da década de 1990" (p.54). Ângela Siqueira (2004a) diz que as propostas apresentadas pelo Banco Mundial para a reforma o ensino superior no Brasil, a partir do início da década de 1990, tiveram o "suporte" dos trabalhos do NUPES: "O BM apresentou propostas de reforma para o ensino superior no Brasil em 1991, 1992, 2000 e 2002, contando com suporte do grupo do NUPES que tem alguns de seus membros atuando como consultores do Banco" (p.49)[50], o que é confirmado pelo próprio Banco.

Em trabalho realizado no âmbito do Grupo de Trabalho de Política de Ensino Superior, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), sobre o papel do NUPES na formulação da política para o ensino superior, Palharini (1998) assim justifica sua investigação:

> Devido à importância que o NUPES assume na recente história do ensino superior deste país, seja pela sua produção teórica, científica, seja pelo papel que vem desempenhando ao longo de praticamente três governos sucessivos, enquanto provedor das bases teóricas e conceituais das políticas públicas para o ensino superior ou, ainda, pela participação

[50] É necessário chamar a atenção que Ângela Siqueira, que teve acesso ao documento de 1991, "Higher education reform in Brazil", e que se dedica a pesquisar a educação superior no período da década de 1990 com rara competência, não faz referência ao outro documento reservado do Banco Mundial, de 1993, o "Brazil. Higher education reform".

> significativa de seus principais quadros em postos chaves do MEC, (...) (p.6).

O NUPES, por meio de seus pesquisadores, especialmente, Simon Schwartzman, Eunice Durham e José Goldemberg, em certa medida, também forçou a agenda de pesquisa, na área da educação superior: "ou melhor, dizer o que merece ser pesquisado e como deve ser pesquisado, estendendo tal padrão a outros grupos e agentes do mesmo espaço, podendo ser qualificado como composto por um *alto clero*, no universo da produção acadêmica brasileira" (Hey, 2008, p.23) (grifo do original). E não apenas isso: como diz Palharini (1998), teve uma significativa participação nas reformas do ensino superior iniciadas no governo de Collor de Mello.

A confirmação de que o NUPES teve uma atuação "prática" nas articulações para a aplicação das políticas que defendia juntamente com o Banco Mundial antes de 1990 – antes, portanto, da posse de Collor de Mello e da assunção de José Goldemberg ao Ministério da Educação – nos próprios documentos, no trabalho de conclusão da reunião do Conselho Consultivo Externo do NUPES, realizada em março de 1990, dois meses após a posse de Collor:

> Depois de três dias de trabalho, o Conselho Consultivo concluiu que o NUPES vem desenvolvendo, na prática, duas missões importantes, uma mais acadêmica, de pesquisa, e outra mais aplicada, de participação nas questões de política de ensino superior no país (...) pelo envolvimento em questões práticas de curto prazo (NUPES, 1990, p.5).

E mais, que o NUPES, "já possui talento, tanto para a pesquisa quanto para fazer ouvir sua voz em relação às políticas governamentais do setor" (NUPES, 1990, p.6).

O Banco Mundial confirma a relevância do NUPES ao afirmar, nas duas versões, a de 1991 e a 1993, de seus relatórios de circulação restrita sobre a educação superior no Brasil, que utiliza os trabalhos realizados pelo núcleo para elaborar a sua proposta de política para a educação superior no Brasil (World Bank, 1991, p.4; 1993, p.3).

Essa informação nos respalda a começar pelos documentos do Núcleo nossa análise para fundamentar a tese de que já nos anos 1980 vinha sendo elaborada, difundida e mesmo articulada a aplicação, no Brasil, de política para educação superior

igual ou semelhante à que o Banco Mundial vai tornar pública em 1994 em seu documento "Higher Education. Lessons of experience" (1994).

4.2.1. A criação do NUPES, o principal *think tank* envolvido na transferência

O NUPES, composto principalmente por pesquisadores e professores da Universidade de São Paulo de diversas áreas do conhecimento, apresenta seu objetivo no documento "O Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo: O Primeiro Ano" (NUPES, 1990):

> O objetivo do NUPES é desenvolver e manter um espaço acadêmico na Universidade de São Paulo pra estudos e pesquisas sobre o ensino superior, voltado tanto para dentro da Universidade, reunindo professores e alunos de pós-graduação interessados no tema, como para fora, estabelecendo e mantendo vínculos e projetos colaborativos com pesquisadores de outras instituições (p.1).

É muito esclarecedora a leitura do balanço desse primeiro ano de trabalho para quem quer conhecer a origem e o papel do NUPES. Ali se dá a saber que o Núcleo foi criado ao final de 1988 por decisão do Professor José Goldemberg, então reitor da Universidade de São Paulo, começou a funcionar no início de 1989, mas somente em 27 de abril de 1990, depois de ouvir o Conselho de Pesquisa da universidade, é que ele foi instituído pelo reitor Roberto Leal Lobo e Silva Filho, que substituiu Goldemberg, a essa altura já exercendo o posto de Secretário de Ciência e Tecnologia (1990-1991) do governo Collor de Mello.

Discorrendo sobre a criação do NUPES Eunice Durham contou em sua entrevista:

> A ideia de criar o NUPES veio da percepção depois de participar do movimento docente [que] foi um movimento de muita discussão interna na universidade e eu me dei conta que na verdade a gente não conhecia quase nada sobre a universidade. A gente estava trabalhando a partir de princípios ideológicos (...). A proposta foi minha para o Goldemberg de criar um núcleo, criar um núcleo na perspectiva da autoinformação para a própria USP, mas eu me considerava sem condições de dirigir um lugar de tanta importância porque eu estava começando minha pesquisa nessa

> área e propus trazer o Simon. Com a vinda do Simon foi possível criar o núcleo dotado de uma perspectiva que eu havia adquirido através da minha autoformação, pelo menos eu lia o que se passava no exterior, e que o Simon representava no mais alto grau, que é a ideia de que a pesquisa sobre a universidade tinha uma fundamentação, uma motivação, basicamente ideológica e que se precisava era de um núcleo para fazer pesquisa séria, pesquisa científica, a mais objetiva possível, atualizada em relação ao que estava acontecendo no exterior (Entrevista E. Durham, p.12-13).

Em ensaio preparado em homenagem a Simon Schwartzman, publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2009, Durham diz sobre a constituição do NUPES:

> Logo depois disso, Simon foi convidado pelo reitor José Goldemberg, que partilhava dessa visão da necessidade de estimular a pesquisa sobre o ensino superior, a integrar o corpo docente da USP. Foi então que criamos, Simon e eu, com a colaboração de Elisa Wolyneck e o apoio do reitor, o Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (Nupes), o primeiro centro de investigações sobre este tema criado no Brasil (p.14).

Schwartzman ressalta a importância de Goldemberg, tanto para a criação do NUPES, para a difusão dessa política, como para pô-la em prática:

> O Goldemberg teve um papel muito importante no governo. Na época do governo Collor, o Goldemberg meio que assumiu três ministérios de repente, Energia e Meio Ambiente, Educação e Tecnologia. O Goldemberg era a pessoa que estava ali no meio disso tudo (Entrevista S. Schwartzman, p.23).

Com o que concorda Eunice Durham (2009) quando, descrevendo o caráter interdisciplinar do NUPES, declara: "Devemos incluir nesse grupo também José Goldemberg, outro físico e então reitor, que foi uma figura-chave na criação do Nupes" (p.18).

A constituição e o início das atividades do NUPES fizeram-se de forma rápida. São seus integrantes que reconhecem que a proximidade com a reitoria e a coordenação administrativa da Universidade "facilitou, para o núcleo, a obtenção de três microcomputadores, a instalação de uma máquina xerox, duas linhas telefônicas, a assinatura de um conjunto inicial de revistas e o atendimento a suas necessidades

administrativas de rotina" (NUPES, 1990, p.1), ainda mais considerando que, tanto José Goldemberg como Roberto Lobo, reitores, foram também pesquisadores associados do NUPES, o que, com certeza, facilitou-lhes a obtenção de computadores e máquina copiadora, equipamentos difíceis de obter no Brasil antes de Collor de Mello ter aberto o mercado interno às importações.

Outra questão que chama atenção no balanço desse primeiro ano é a rapidez, volume e diversidade de instituições que imediatamente se decidiram apoiar o Núcleo. Além da própria USP, o NUPES recebeu financiamento do Ministério da Educação (MEC), da Fundação Ford, da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Chile (FLACSO)[51] e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)[52]. É esclarecedor para quem quer compreender o papel do NUPES ler sobre o modo como a instituição apresenta o apoio financeiro que recebe:

> Além disto, o núcleo conta hoje com <u>três apoios distintos oriundos da Fundação Ford</u>. O primeiro no valor de 119 mil dólares por dois anos, cobre os custos de translado e complementação salarial para o diretor científico, contratação de pesquisadores, aquisição de livros e despesas de pesquisa; o outro, no valor de cerca de 40 mil dólares por dois anos (<u>dentro da doação recebida pela FLACSO/Chile</u>) permite a participação do núcleo no estudo comparado sobre políticas de educação superior na América Latina; e o terceiro, no valor de 50 mil dólares por um ano, cobre a pesquisa colaborativa sobre fluxos demográficos no sistema educacional brasileiro, conduzida em cooperação com a equipe do Laboratório Nacional de Computação Científica do CNPq sob responsabilidade de Sergio Costa Ribeiro. (NUPES, 1990, pp.1-2) (grifo nosso).

É necessário ressaltar que, como o próprio Banco Mundial constata em seus documentos, não havia nesse momento no Brasil recursos públicos que permitissem

[51] A FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais é uma organização intergovernamental regional autônoma, criada em 17 de abril de 1957, por iniciativa da UNESCO e de alguns governos da América Latina e Caribe, durante a Conferência Latino-Americana de Ciências Sociais, no Rio de Janeiro. Tem como objetivo promover atividades de ensino, pesquisa, difusão, extensão acadêmica e cooperação técnica, no âmbito das Ciências Sociais. Essas atividades são desenvolvidas em dez unidades acadêmicas, distribuídas por vários dos quinze países membros - Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, Honduras, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Suriname e Uruguai.

[52] O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) é um órgão ligado ao Ministério da Ciência Tecnologia (MCT) para incentivo à pesquisa no Brasil. Até 1971, era denominado de Conselho Nacional de Pesquisa, cuja sigla, CNPq, se mantém até hoje.

com tanta facilidade e com tamanho alcance investimentos na educação; entretanto, não se pode deixar de observar que, desde sua fundação, o NUPES foi agraciado com recursos e facilidades tanto pela USP e pelo MEC, quanto por instituições externas.

É o próprio Simon Schwartzman quem confirma a importância da Fundação Ford para o início do NUPES: "Nós tínhamos o apoio na época da Fundação Ford que foi muito importante. Apoio financeiro. De certa forma foi a Fundação Ford que viabilizou o NUPES (...). A principal fonte foi realmente a Fundação Ford" (Entrevista S. Schwartzman, p.28). O que é confirmado também por Durham: "Bem, nesse tempo nós tínhamos uma verba muito grande da Ford" (Entrevista E. Durham, p.14).

Chama a atenção o fato, ao qual já referimos ao discutirmos a formação do NUPES, de que uma diversidade de instituições imediatamente acorreu para apoiar e financiar o trabalho do Núcleo. Trata-se de ocorrência digna de nota porque o próprio NUPES já afirmara a falta de recursos, em razão da crise econômica e fiscal, que permitissem investimentos na educação com tanta facilidade e com tamanho alcance, e isso desde o documento de avaliação do primeiro seminário. Por isso, faz sentido reproduzir a avaliação que fazem Durham e Schwartzman (1989) no Seminário quanto à situação de crise, que afetava não só o ensino superior, mas também o Brasil:

> Neste ano difícil de 1989, o ensino superior brasileiro passa por um momento particularmente crítico, caracterizado pela incerteza quanto ao financiamento de suas atividades mais cotidianas (...). Em parte, esta situação não faz mais do que refletir o estado geral de crise que afeta um grande número de instituições do país, como consequência da crise econômica (p.3).

Portanto, trata-se de facilidades difíceis em época de incerteza como, as dos anos 1989 e 1990, para o financiamento das atividades mais cotidianas das universidades e que fazem pensar nas "condicionalidades cruzadas" de que tanto são acusados os organismos internacionais.

Para compreender o *modus operandi* das agências internacionais, públicas ou privadas, e buscar pistas do processo que carreia rapidamente recursos ao NUPES, é ilustrativo mostrar como Schwartzman se refere ao "apoio" desses organismos internacionais, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento ou a Fundação Ford, aos órgãos que lidam com as políticas educacionais.

Schwartzman afirma que a Fundação Ford (ver Quadro 28), de forma diferente de outros organismos, não tinha o volume de recursos necessários para impulsionar as mudanças em todo um setor do governo, daí porque o impacto das políticas que advoga a Fundação passa a depender da qualidade e relevância dos *think tanks* que lhes dão suporte, e sua capacidade de influenciar opiniões e das questões e atores envolvidos no processo de decisão política. E não só, cita o NUPES como um bom exemplo de grupo que dá suporte às políticas defendidas pela Fundação Ford no processo de moldar a opinião pública nestes moldes e modos de ver a realidade.

Quadro 28 - O lugar da Fundação Ford

A Fundação Ford e a Educação.

Simon Schwartzman

Nenhum projeto, nos anos setenta e oitenta, lidavam diretamente com as agências governamentais responsáveis pelas políticas de educação, tentando melhorar os seus conhecimentos e capacidade de tomada de decisão. As razões não são difíceis de imaginar. No Brasil, as autoridades educativas são muitas vezes indicadas por políticos, e suas atividades consistem na administração das rotinas diárias e embaralhar papel, ou na distribuição eventual de dinheiro em excesso e contratos entre parceiros políticos. Apenas sofisticadas burocracias investem no longo prazo treinando pessoal, e usam a pesquisa para sublinhar e ajudar em suas decisões. A Fundação Ford não tem a escala de recursos capaz de afetar as mudanças em todo um setor do governo, como o Banco Mundial ou o Banco Interamericano podem fazer, e até mesmo os resultados positivos dos grandes investimentos são incertos. Nestas condições, o impacto da política da Fundação poderia depender da qualidade e relevância dos grupos de pesquisa, de seus suportes, e sua capacidade de moldar a opinião e, em última instância, as questões e atores envolvidos no processo de decisão política. Há alguns bons exemplos disso na experiência limitada de NUPES, o grupo da Universidade de São Paulo de pesquisa sobre o ensino superior. Através de nossas atividades, nós ajudamos a chamar a atenção das autoridades de educação superior para as questões de avaliação acadêmica, autonomia e diferenciação institucional, e nossas pesquisas sobre os padrões das carreiras dos alunos estão sendo usadas nas discussões da reforma curricular; enquanto o trabalho sobre estatísticas educacionais desenvolvidas em associação com o Laboratório Nacional de Computação Científica está ajudando a mudar o centro das atenções da construção de escolas para os problemas da repetência e da qualidade da educação básica. Essas questões estão longe de ser resolvidas, mas o fato de que somos considerados atores válidos em sua discussão, sugere que são relevantes, embora não a ponto de realmente moldar a forma como governos e universidades se comportam (grifo nosso).

Fonte: Miceli, S. (Org.) (1993). *A Fundação Ford no Brasil* (pp.179-198) São Paulo: Ed. Sumaré: FAPESP. Disponível em http://www.schwartzman.org.br/simon/ford.htm

A somatória de todos estes fatos é que, criado a 30 de agosto de 1988 e, tendo começado a funcionar no início de 1989, desenvolvendo uma copiosa atividade "acadêmica", o NUPES teve muitos dos seus pesquisadores convidados a participar, já a partir de 1990, dos órgãos da administração do Estado responsáveis pela educação, envolvendo-se, como pretendia a proposta do NUPES, "em questões práticas de curto prazo" (NUPES, 1990, p.5).

Em 1990 Fernando Collor de Mello assume a presidência da República, acontecimento político que, neste trabalho, marca o início da inflexão de sentido da educação superior. José Goldemberg, então Reitor da USP que, há a menos de dois anos tinha criado o NUPES, assume, primeiramente, a Secretaria de Ciência e Tecnologia (1990-1991) e, em seguida, no período de 1991 a 1992, o MEC, nomeando Eunice Durham para a Secretaria de Ensino Superior do ministério que, depois, acumulará com a presidência da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)[53]. Eunice Durham ocupa a direção da CAPES por dois períodos, 1990 a 1991 e 1992 a1995. Com tantos cargos ocupados parece, assim, evidente que havia, pelo menos, certa afinidade entre as propostas de Goldemberg e de Durham e o projeto de reforma do ensino de Collor.

Ressalte-se, ainda, que, coincidência ou não, os relatórios do Banco Mundial de 1991 e 1993 tecem comentários positivos sobre o sistema de pós-graduação brasileiro que, naquele momento, começava também a implantar seu sistema de avaliação. Basta reproduzir dois trechos desses documentos para se dar conta disso[54]:

> A pós-graduação registra aproximadamente 50.000 alunos e é caracterizada por um sistema de financiamento competitivo e uma série de programas de alta qualidade (World Bank, 1993, p.i).

[53] A CAPES é o órgão do Ministério da Educação responsável pela "expansão e consolidação da pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) em todos os estados da Federação. (…) As atividades da CAPES podem ser agrupadas nas seguintes linhas de ação, cada qual desenvolvida por um conjunto estruturado de programas: avaliação da pós-graduação stricto sensu; acesso e divulgação da produção científica; investimentos na formação de recursos de alto nível no país e exterior; promoção da cooperação científica internacional. indução e fomento da formação inicial e continuada de professores para a educação básica nos formatos presencial e a distância". Consultado em 20 agosto, 2011, em http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao.

[54] Porém, referências no mesmo sentido e teor podem ser encontradas nos dois documentos (ver World Bank, 1991, pp.ii, 6, 8, 33, 79; 1993, pp.i, 3; p.11, 12, 38, 49).

> Recentemente a pós-graduação tem crescido rapidamente, em parte por causa de um relativamente eficaz sistema competitivo de financiamento operando por fora do financiamento de instituições de ensino superior regular do MEC (World Bank, 1991, p.6).

Também Eunice Durham menciona a atuação dos pesquisadores do Núcleo nas questões práticas de curto prazo, o que deu ao NUPES grande repercussão política:

> O Goldemberg estava no Ministério da Ciência e Tecnologia, que ainda era Secretaria. Quando ele foi para o Ministério [da Educação] eu fui para assumir a Secretaria de Ensino Superior e daí então o NUPES assumiu uma repercussão política muito grande, não enquanto NUPES, mas em termos de figuras, então o Simon participou de muitos movimentos, de congressos etc. Eu participei do governo o que deu uma visibilidade muito grande ao NUPES (...) (Entrevista E. Durham, p.17).

Schwartzman concorda com Eunice Durham quanto à importância do trabalho acadêmico do NUPES e da intervenção de seus pesquisadores no que denominavam questões práticas de aplicação de suas propostas de política:

> Então a gente criou um espaço de discussão. E o NUPES teve seu papel. Mas eu não consigo medir o tamanho disso. Não consigo avaliar qual exatamente a importância do NUPES. Certamente no caso da Eunice ela teve uma oportunidade maior de influenciar diretamente porque ela estava em Brasília, ela era próxima do Fernando Henrique, era próxima do Paulo Renato, ela tinha uma presença em Brasília, uma influência mais direta (Entrevista S. Schwartzman, p.33).

Após o intervalo do governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso assume a presidência do país e convida Paulo Renato Souza para assumir o Ministério da Educação, com Eunice Durham ocupando, agora, a Secretaria de Política Educacional da qual só se afasta para participar do Conselho Nacional de Educação (CNE) (Palharini, 1998, p.5).

E não é só. Um grupo de pesquisadores associado ao NUPES participa de assessorias e comissões na gestão de Paulo Renato Souza no Ministério da Educação: Simon Schwartzman, Maria Helena M. de Castro, Jacques Schwartzman, Sérgio Costa Ribeiro, Elisa Wolynec, Cláudio Neiva (Palharini, 1998, p.6).

Esse trânsito entre o NUPES e o Ministério da Educação sinaliza, pelo menos, uma proximidade teórica e conceitual com relação às políticas para a educação superior entre pesquisadores associados ao NUPES e funcionários em cargos de direção no Ministério da Educação, pesquisadores e funcionários que, às vezes, se confundem na mesma pessoa, responsáveis pela formulação e execução da política de educação do governo.

Assim, antes de passar à análise dos textos produzidos pelo NUPES, faz-se necessário situar os principais protagonistas do Núcleo neste período: José Goldemberg que, como reitor da USP, já buscava, em sua gestão, aplicar a política de reforma; Eunice Ribeiro Durham, Coordenadora e Membro do Conselho Diretor; e Simon Schwartzman, Diretor Científico.

Pode-se enquadrar o NUPES na rigorosa conceituação que Schriewer e Martínez (2007) fazem dos *think tanks* que, ao lado ou paralelamente a organismos internacionais, como o Banco Mundial, passam a ter um papel decisivo nos processos de difusão de suas políticas. Podemos dizer, da mesma maneira que esses autores, que os pesquisadores do NUPES não atuaram somente como disseminadores de uma semântica de reforma para a educação superior, mas também se colocaram como analistas de uma crise mundial da educação superior e como "profetas" de uma consciência educativa mundial, como projetistas de programas de educação com ambição mundial (Schriewer & Martínez, 2007, p.533).

Tanto Durham, como Schwartzman que diz "olha, existe um outro mundo" –, nas entrevistas que concederam, confirmam o papel do NUPES como um *think tanks*:

> O Simon neste momento também trabalhava sobre grande influência do Brunner, José Joaquim Brunner, do Chile. (...) O Simon também tinha uma ideia da necessidade absoluta de relações com o exterior, e ele já tinha relações com o exterior, (...) Daí o Simon organizou um Centro de primeiro mundo. Ele cria o conselho científico, regras internas, eles próprios conseguem financiamento que originalmente veio da Fundação Ford e esse grupo que incluía o Simon, o Brunner, da Argentina o Balán que trabalhou conosco muito tempo (Entrevista E. Durham, p.13, 16).

> Agora, o NUPES, como um *think tank*, cumpriu um papel menor do que poderia. (...) Eu acho que o NUPES teve o papel de difundir essas ideias. Mas as coisas nunca são lineares. (...) Eu tenho a impressão – nós organizamos eventos, trazia gente, a gente escolhia pessoas que, em tese, não eram conhecidas, mostrávamos bibliografia que as pessoas não conheciam, algumas pessoas que faziam pesquisa nessa área começaram a entrar nessa linha e a conhecer essa literatura. Então a gente criou um espaço de discussão (Entrevista S. Schwartzman, p.28, 33).

Da mesma forma, quando certifica que projetavam o NUPES como "um centro de pesquisa de caráter acadêmico-científico", apresentando os "cânones do método cientifico" (Durham, 2009, p.15):

> A pesquisa não pode se limitar a uma visão provinciana, que vê o sistema de ensino superior como uma criação autóctone e autônoma. Além disso, o novo núcleo deveria buscar uma inserção internacional, através de colaborações com centros congêneres de outros países e da publicação de resultados tanto no Brasil, quanto no exterior. A carreira anterior de Simon já seguia essa orientação. Muito antes da atual valorização do trabalho internacional em redes, Simon já trabalhava dessa maneira e imprimiu essa orientação no Nupes. (Durham, 2009, pp.18-19).

Portanto, podemos dizer que o NUPES foi pensado por seus criadores com a vocação de "buscar uma inserção internacional" para atuar no debate e formulação desses "modelos de universidades" de cada época: "É verdade que você tem épocas em que certos modelos, as universidades vão adotando certos modelos. E vão adotando certos modelos e vão fazendo adaptações mais ou menos criativas" (Entrevista S. Schwartzman, p.34).

Para se entender o modo como o NUPES, constituído praticamente às vésperas de Fernando Collor de Mello assumir a presidência da República, pôde ter tanta influência na definição da política para a educação superior, e mesmo depois do interregno de Itamar Franco retomar sua posição e influir decisivamente na "revolução silenciosa" – feito que Fernando Henrique Cardoso atribui a seu ministro da educação Paulo Renato de Souza –, é necessário se dar a conhecer os *leaders* que vão compor seu "núcleo irradiador", na feliz conceituação de Palharini.

Quadro 29 - Posição de alguns atores no processo de reforma da educação superior

Atores	Período	Governo	Instituição	Atividade
José Goldemberg	1986-1989	José Sarney	USP	Reitor
	1988	José Sarney	USP	Cria o NUPES do qual se manteve como associado
	1990-1991	Collor de Mello	MCT	Secretário de Ciência e Tecnologia
	1991-1992	Collor de Mello	MEC	Ministro da Educação
Eunice Durham	1987-1989	José Sarney	USP	Assessora para Política Universitária
	1989-2005	José Sarney e F.H. Cardoso	USP	Coordenadora do Conselho Diretor do NUPES
	1989-1990	José Sarney e Collor de Mello	SBPC	Vice-Presidente
	1990-1991	Collor de Mello	CAPES	Diretora Geral
	1991-1992	Collor de Mello e Itamar Franco	MEC	Secretária Nacional de Ensino Superior do MEC e representante do Conselho de Ciência e Tecnologia da Presidência da República
	1992	Itamar Franco	CAPES	Presidente
	1995	F.H. Cardoso	CAPES	Presidente Interina
	1995-1997	F.H. Cardoso	MEC	Secretária Nacional de Política Educacional

Atores	Período	Governo	Instituição	Atividade
Simon Schwartzman	1985	José Sarney	MEC	Relator da Comissão Nacional de Política da Educação Superior
	1990-1994	José Sarney e Itamar Franco	NUPES/ USP	Diretor Científico
	1990-1994	José Sarney e Itamar Franco	USP	Professor de Ciência Política
	1994-1998	F. H. Cardoso	IBGE	Presidente

A importância de Simon Schwartzman como um *leader* no processo de elaboração e difusão, no Brasil, das ideias que vão informar o processo de reforma da educação superior é indiscutível e atestada por Eunice Durham, para quem a experiência nacional e internacional de Schwartzman permitiu que trouxesse essas "ideias" para o NUPES e para o Brasil: "Simon era o único de nós com experiência nacional e internacional e com inúmeros trabalhos e publicações nessa área. Foi ele quem elaborou o projeto do novo centro [NUPES] definiu seus objetivos e organizou suas primeiras pesquisas" (Durham, 2009, p.14).

No NUPES, Schwartzman ocupa o estratégico lugar de Diretor Científico, definindo as linhas de pesquisa e, como diz Durham, "foi a figura-chave", "foi ele que fez tudo", sua saída do Núcleo "foi quase um golpe mortal". Daí porque merece que iniciemos por ele nossa análise dos trabalhos do NUPES.

4.2.2. O NUPES toma a palavra: a difusão das ideias que já circulavam pelo mundo

Saltam dos textos do NUPES os axiomas que, depois, aparecerão estruturando a argumentação do Banco Mundial sobre a necessidade da reforma do ensino superior no Brasil: a educação é função da economia; há uma crise econômica que impõe restrições aos investimentos do Estado na educação superior; as universidades públicas são

dispendiosas e ineficientes; as instituições privadas são mais eficazes e mais eficientes; o setor privado e a diversificação em instituições não universitárias permitem expandir o sistema de educação superior.

Há outro aspecto comum, uma questão subjacente tanto aos textos de Durham e Schwartzman como aos textos do Banco Mundial, a saber, certa dificuldade, por assim dizer, em lidar com as contradições presentes e visíveis nos regimes democráticos entre setores sociais diversos. As novas condições de democracia e o relativo nível de liberdades democráticas estabelecidas como fim da ditadura militar trouxeram à tona a diversidade de opiniões existentes na sociedade e nos setores sociais mais ligados à educação.

Assim, qualquer divergência, reivindicação ou disputa é interpretada nos documentos do NUPES e nos textos do Banco Mundial como "politização excessiva" e os interesses de docentes, funcionários e estudantes são sempre identificados como corporativos, termo, ou pecha, ao qual é atribuída sempre conotação negativa.

Há uma espécie de demonização tanto da política quanto dos interesses que envolvem os grupos que fazem a universidade, enquanto que, ao contrário, interesses de empresas privadas de educação, do mercado de trabalho, do mercado, são sempre apresentados como justos e legítimos, como é também justo e legítimo atender a suas exigências.

Essa dificuldade ainda hoje se manifesta nas entrevistas de Eunice Durham e de Simon Schwartzman. Assim é que, ao se referir ao movimento docente revigorado com o fim da ditadura, Durham, apesar de reconhecer que esse foi "um movimento de muita discussão interna na universidade", desqualifica o movimento e a discussão: "Na verdade a gente não conhecia quase nada sobre a universidade. A gente estava trabalhando a partir de princípios ideológicos" (Entrevista E. Durham, p.12). E ao descrever a formação do NUPES e a proposta de Schwartzman, afirma: "A pesquisa sobre a universidade tinha uma fundamentação, uma motivação basicamente ideológica e o que precisava era um núcleo para fazer pesquisa séria" (Entrevista E. Durham, p.13).[55]

[55] A mesma posição de desconforto ou de dificuldade em lidar com o novo momento político do país podemos encontrar no texto em que Schwartzman e Durham apresentam os resultados da primeira

Essa questão presente no primeiro trabalho de Durham, vai ficando em segundo plano, como se, aos poucos, essa preocupação fosse ficando de lado, até que, em seu o último texto aqui analisado, nada apresenta ou discute sobre a questão; pelo contrário, estabelece um roteiro de propostas e medidas a serem adotadas pelas universidades para atender às exigências do setor produtivo.

Porém, o fato de que saltam dos textos do NUPES não só essa avaliação da política, a mesma que faz o Banco Mundial, mas também as ideias e política defendidas pelo banco para a reforma do ensino superior, não quer dizer que, desde 1989-1990, o NUPES e seus integrantes já tivessem chegado exatamente à mesma formulação da política que se encontra nos relatórios confidenciais do Banco sobre o Brasil, o de 1991 e o de 1993 e, de forma geral, no texto de 1994.

Apesar disso, os títulos de nove dos "Documentos de Trabalho" publicados em 1990, como se verá, no essencial, expressam a mesma política e seu processo de adaptação às condições da realidade nacional e se manifestam em temas como: (a) "avaliação", tema que se relaciona a outras questões presentes em outros trabalhos, como por exemplo, sobre "qualidade e eficiência do ensino superior"; (b) "autonomia", assunto de quatro pesquisas, sendo duas sobre "custo do ensino superior"; (c) "ciência", temática de dois dos textos de Schwartzman; (d) "acesso ao ensino superior" em um trabalho; (e) "relações entre o ensino superior e o mercado de trabalho" ou "com o setor produtivo", assunto pesquisado especificamente em dois trabalhos, apesar de presente como referencial de todos eles.

Dos vinte e quatro textos publicados entre 1989 e 1990, na série "Documentos de Trabalho" – portanto, antes que o Banco Mundial começasse a fazer circular entre o "público informado" o "Higher education reform in Brazil" (World Bank, 1991) – Schwartzman aparece como autor de seis dos "documentos"; Eunice Durham em seguida com cinco trabalhos sendo um deles em colaboração com Simon Schwartzman; Elisa Wolynec com quatro textos; três títulos são produzidos por Jean-Jacques Paul; e José Goldemberg e Sérgio Costa Ribeiro são autores de dois trabalhos.

atividade do NUPES e no trabalho de Schwartzman em que analisa os resultados da "Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior", de 1985.

Quadro 30 - NUPES: Série "Documentos de Trabalho" (1989-1990)[56]

Ano 1989	
1/89	Simon Schwartzman. The University of São Paulo - an overview, 15 pp.
2/89	Eunice Ribeiro Durham. Os desafios da autonomia universitária, 13 pp.
3/89	Eunice Ribeiro Durham e Simon Schwartzman. Situação e perspectivas do ensino superior no Brasil: os resultados de um seminário, 10 pp.
4/89	Antônio Carlos Coelho Campino. Custo do ensino superior, 14 pp.
5/89	Sérgio Costa Ribeiro. Acesso ao ensino superior: uma visão, 9 pp.
6/89	Simon Schwartzman. Ciência, profissões e a questão da autonomia, 18 pp.
7/89	Simon Schwartzman. Education in Latin America, 9 pp
8/89	Jean-Jacques Paul (CNRS). Algumas reflexões sobre as relações entre o ensino superior e o mercado de trabalho no Brasil, 16 pp.
9/89	Eunice Ribeiro Durham. A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações, 18 pp.
10/89	Ronald Braga. Qualidade e eficiência do modelo de ensino superior brasileiro: uma reflexão crítica, 14 pp.
11/89	E. Wolynec e J. Goldemberg. Scientific development in biological, physical and engineering sciences in Brazil (genetics, informatics, electronics and space industry), 20 pp.
Ano 1990	
0/90	O Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo: o primeiro ano, 7 pp.
1/90	E. Wolynec, H. L. Marin, M. C. Melo and M. A. F. Oliveira. Information technology for institutional management in higher education, 16 pp.
2/90	J. Goldemberg. O impacto da avaliação na universidade, 15 pp.

[56] A série "Documentos de Trabalho" visa difundir com rapidez textos preliminares de pesquisadores e professores de alguma forma relacionados com suas atividades.

3/90	S. Schwartzman. O contexto institucional e político da avaliação do ensino superior, 16 pp.
4/90	Cláudio C. Neiva. As iniciativas de planejamento e avaliação na formulação de políticas públicas para o ensino superior, 45 pp.
5/90	Jean-Jacques Paul (CNRS), Zoya Ribeiro e Orlando Pillati. As iniciativas e as experiências de avaliação no ensino superior: balanço crítico, 23 pp.
6/90	Geraldo M. Martins. Credencialismo, corporativismo e avaliação da universidade, 28 pp.
7/90	Pedro Lincoln Mattos, Avaliação e alocação de recursos no ensino superior federal, 21 pp.
8/90	Eunice R. Durham. A institucionalização da avaliação, 9 pp.
9/90	Sérgio Costa Ribeiro. Universidade pública: autonomia, soberania ou outros bichos, 6 pp.
10/90	E. Wolynec. O uso de indicadores de desempenho para a avaliação institucional, 18 pp.
11/90	Jean-Jacques Paul (CNRS) e Elisa Wolynec. O custo do ensino superior nas instituições federais, 18 pp.
12/90	Eunice R. Durham. Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências do ensino superior europeu, 28 pp.
13/90	Simon Schwartzman. O lugar das ciências sociais no Brasil nos anos 90, 15 pp.

Fonte: Disponível em http://nupps.usp.br/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=29&lang=en

Analisando a produção do NUPES, Palharini (1998) levanta pistas ao procurar apreender, em meio ao conjunto de pesquisadores filiados ao Núcleo, o que chama de "núcleo irradiador" das formulações políticas e constata que Schwartzman, Durham e Cláudio Moura Castro são responsáveis por mais de 50% do total de suas publicações, no período que vai de 1989 a 1995. Porém, como se pode observar no quadro acima, Schwartzman e Durham são responsáveis por dez dos vinte e quatro "Documentos de Trabalho" publicados no período de 1989 a 1990 e Cláudio Moura Castro não aparece entre os autores dos trabalhos do NUPES nesse período, o que autoriza a afirmar que se

entre 1989 e 1990 houve no NUPES um "núcleo irradiador" este se compôs de Durham e Schwartzman. Some-se a isso o fato de que ambos têm participação ativa junto ao ministério de Fernando Henrique Cardoso e no Ministério da Educação e teremos, então, uma razão válida para trabalhar com a produção de Durham e Schwartzman para perceber como evolui o NUPES em torno de alguns dos "eixos norteadores" (Palharini, 1998, p.10) de sua posição e mostrar como neles se revelam os axiomas que apontamos nos documentos do Banco Mundial.

A análise do trabalho pode começar mostrando como o NUPES prepara o terreno para a política defendida pelo Banco Mundial antecipando a discussão dos temas que serão posteriormente tratados pelo Banco por meio do resumo que Eunice Durham e Simon Schwartzman realizam dos resultados do seminário "Situação e perspectivas do ensino superior no Brasil" (1989), seminário que é talvez a primeira atividade do NUPES, uma espécie de apresentação da política para a educação superior que vai ser defendida e difundida pelo Núcleo e sua estreia como "publicizador" dessas propostas.

A seguir, podemos buscar os axiomas presentes nos textos do Banco Mundial nos "problemas centrais do ensino superior", arrolados e discutidos no Seminário (Durham & Schwartzman, 1989, p.2) e no conjunto dos documentos apresentados pelo NUPES, pelo menos nos anos 1989-1990, por sua relevância na disputa em torno do sentido que a educação superior deveria tomar no período e porque revelam a ascensão do referencial do mercado e permitem acompanhar a evolução da posição do NUPES em volta de seus "eixos norteadores" e sua vinculação às propostas do Banco Mundial.

E como não resta dúvida da importância do NUPES como principal protagonista na tarefa de elaborar, difundir e, mesmo, colocar em prática as "ideias [que] estavam circulando no mundo" – ideias que se objetivam em propostas de reforma do ensino superior e que, de forma semelhante, vão ser difundidas e defendidas pelo Banco Mundial – parece correto que, para analisar o papel que vai assumir o NUPES, se deva concentrar a análise, principalmente, nos trabalhos de Eunice Durham e Simon Schwartzman, atores que, como classifica Palharini, constituem o "núcleo irradiador" do modo de pensar e fazer a educação superior advogado pelo NUPES, buscando, quando necessário, relacionar a crítica dos documentos do NUPES à analise que se fez dos três textos do Banco Mundial e de seus axiomas no Capítulo 3 com a finalidade de

ressaltar o fato de que os estudos e pesquisas anunciavam, preparavam o terreno para a aplicação das políticas que vão ser defendidas pelo Banco Mundial.

4.2.3. A primeira atuação do NUPES: o primeiro seminário e seus resultados

Nos dias 5 e 6 de abril de 1989, portanto poucos meses após o início efetivo de seu funcionamento, o NUPES realizou o seminário "Situação e perspectivas do ensino superior no Brasil" com o objetivo de colocar em contato pesquisadores e especialistas nas diversas questões relativas ao ensino superior e fazer "um diagnóstico preliminar dos problemas centrais do ensino superior" (Durham & Schwartzman, 1989, p.2).

Ao término do seminário, Eunice Durham e Simon Schwartzman redigiram o documento, "Situação e perspectivas do ensino superior no Brasil: Resultados de um Seminário" que é, na palavra dos autores, fundamentalmente uma tentativa de "sistematizar e hierarquizar" as questões debatidas no encontro e possibilitar uma visão do conjunto de temas que, na opinião de seus participantes e do NUPES, seriam os "problemas centrais do ensino superior" em meio à ampla temática das questões que o envolvem. Assim, podemos começar a análise do modo de pensar a educação superior que vai ser difundida pelo NUPES a partir do rol e da hierarquia que são elaborados para esses problemas no texto em que Durham e Schwartzman resumem o debate no seminário.

A crise da universidade

Os autores do texto começam por mostrar a dificuldade em escolher os temas a serem debatidos porque, em 1989, ano considerado "difícil", a educação superior brasileira vivia o que denominam de "um momento particularmente crítico" (Durham & Schwartzman, 1989, p.3) e caracterizam a gravidade do momento por um conjunto de problemas, começando pela falta de certeza quanto ao financiamento das atividades cotidianas do ensino superior; pela incerteza gerada pela aplicação do preceito da autonomia, tal como definido pela Constituição que acabava de ser promulgada e, ainda, duas questões que, segundo os autores, caracterizariam o momento que vivia a universidade brasileira: "a intensificação da militância política e sindical de seus

professores e funcionários, por uma imagem pública bastante negativa que se manifesta nos meios de comunicação de massas" (Durham & Schwartzman, 1989, p.3).

Além do momento difícil e da militância política e sindical cada vez mais intensa, o que contribuía para a má imagem da universidade, o documento ressalta que a educação superior no Brasil passava por um "estado geral de crise" (Durham & Schwartzman, 1989, p.3). Essa crise, como já se viu, é afirmada já no discurso de posse de Tancredo Neves e que continuava vigente para aqueles que redigem o "Higher education. The lessons of experience" em 1994, consequência de fatores de ordem e qualidade diferentes.

O primeiro fator é a "crise econômica", a mesma crise, aliás, que, de forma axiomática, é apontada pelo Banco Mundial em seus documentos de 1991, 1993 e 1994como justificativa da necessidade de implementar ampla reforma na educação superior.

Assim, o NUPES vai anunciando as posições que mais tarde vão estar presentes nos documentos do Banco: a educação superior está em crise em razão da "crise econômica e da ausência de qualquer política governamental mais definida para esse e tantos outros setores da vida pública" (Durham & Schwartzman, 1989, p.3).[57]

Governação da universidade

O NUPES, como informa o próprio Banco, não só divulga suas posições, mas lança com suas pesquisas os alicerces para assentar os axiomas com que o Banco vai justificar suas políticas, o que lhe permite fazer afirmações sobre o sistema de governança e gestão da educação superior federal do governo brasileiro de forma axiomática sob o álibi da pesquisa de Vahl e J. Schwartzman que documentaram essas questões.

> Sob o sistema atual as instituições federais têm pouca autonomia de decisão e o governo federal tem conhecimento inadequado do desempenho destas instituições. Vahl e J. Schwartzman documentaram

[57] A mesma crítica feita pelo Banco Mundial ao governo brasileiro em seus documentos confidenciais ao afirmar que o governo não tem qualquer política para atribuição de recursos às universidades federais nem conhecimento sobre sua atuação (ver World Bank, 1991, pp.iv-v, 44; 1993, pp.ii, 2, 39).

> estas questões e problemas. Esta seção sumariza as suas conclusões (World Bank, 1991, pp.16-17; 1993, p.23).

Estava-se diante, portanto, de uma crise de objetivo da educação superior brasileira que não era resultado somente da inexistência de políticas para o ensino superior, mas resultado ainda da "inexistência de uma perspectiva de mais largo prazo no interior da própria comunidade universitária" (Durham & Schwartzman, 1989, p.3).

Para o NUPES, como também na opinião do Banco Mundial, não só o governo não tinha política definida para o ensino superior, como a este faltavam direção e sentido, a que se soma a falta de perspectiva da comunidade universitária, daí se depreender que na opinião do NUPES, nem o governo, nem a sociedade e nem a comunidade universitária sabiam que sentido e direção dar ao ensino superior do país.

Em seguida a essa avaliação da crise da educação superior, ao serem apresentados os temas debatidos no seminário, Durham e Schwartzman optaram por reuni-los em dois grupos. No primeiro grupo são relacionados, segundo os autores do relatório, os temas que refletiam questões de curto prazo como "carências, necessidades, interesses e frustrações (...) não atendidos ou solucionados pela situação de impasse na qual se manifestam" (Durham & Schwartzman, 1989, p.3): "financiamento e questões correlatas", "modificações nos mecanismos de escolha das autoridades universitárias, formação de órgãos deliberativos internos, etc.", "Ensino público vs. Ensino privado", "seleção de candidatos para as universidades públicas", "avaliação, racionalização, eficiência gerencial" (Durham & Schwartzman, 1989, pp.3, 6); e, sob o título geral de uma perspectiva "externa e de médio prazo", Durham e Schwartzman arrolam o segundo bloco de temas: "demanda por educação superior e mercado de trabalho", "acesso", "necessidades educacionais", tema que é subdividido em três, "diferenciação", "política educacional" e "autonomia" (Durham & Schwartzman, 1989, pp.6, 13).

Nosso objetivo em expor cada um dos temas é mostrar como eles anunciam e antecipam os axiomas que fundamentam a argumentação do Banco Mundial. A seguir, mostraremos a evolução do tratamento que elas têm ao longo do tempo e, pelo menos, nos principais trabalhos de pesquisadores que publicaram pelo NUPES.

Financiamento

O primeiro tema discutido é um dos pontos centrais nos documentos do Banco Mundial: o financiamento das instituições públicas de ensino superior e as chamadas "questões correlatas", como o salário de professores, financiamento para pesquisa e recursos para "outros custeios e capital" (Durham & Schwartzman, 1989, p.3).

Durham e Schwartzman partem da afirmação de que as universidades públicas enfrentam "carências de muitos tipos" (Durham & Schwartzman, 1989, p.4) que poderiam ser resolvidas com o aumento dos recursos, mas, essa possibilidade enfrenta o obstáculo imposto pelo limite estabelecido na Constituição para a aplicação de recursos públicos à educação. Avaliam, então, que a tendência será de aplicar tais recursos à educação fundamental, ficando a universidade pública em plano secundário.

O texto trata de duas questões distintas. A primeira, o problema da limitação de recursos disponíveis que só poderia ser resolvido com a economia retomando o processo de crescimento. Em seguida, outra ordem de problemas é colocada ao afirmar que uma transformação importante no nível do financiamento dessas instituições depende de: primeiro, "se houver mudanças profundas no papel que essas instituições desempenham na sociedade" (Durham & Schwartzman, 1989, p.4); segundo, se essas instituições demonstrarem cabal e publicamente o uso eficiente dos recursos que recebem; por fim, "de mudanças profundas nos próprios padrões e fontes de financiamento" (Durham & Schwartzman, 1989, p.4).

Portanto, aqui, os problemas são de outra ordem, o financiamento das instituições públicas de educação superior (já que é referido somente o ensino superior público) não depende somente de restrições decorrentes da crise econômica, restrições possíveis de ser resolvidas com a retomada do crescimento econômico, mas também de uma mudança profunda do papel das universidades na sociedade. Por fim, uma questão só anunciada, talvez em razão da resistência que encontraria em setores sociais ligados ao ensino público e que vai se revelar central na argumentação do Banco, a da diversificação das fontes de financiamento (Durham & Schwartzman, 1989, p.4).

Trata-se de proposição semelhante à feita pelo Banco Mundial em um dos capítulos mais esclarecedores de suas posições: "Diversificação do financiamento das instituições públicas e adoção de incentivos pelo seu desempenho" (World Bank, 1994, p.40), onde defende que se os governos querem que as instituições públicas melhorem sua qualidade e eficiência, "é necessário implementar reformas profundas no financiamento" (p.40) e indica as reformas: as instituições públicas devem poder recorrer ao financiamento privado, à cobrança de anuidades aos estudantes e à venda de serviços.

Novamente a governação

A questão seguinte é a da modificação dos processos de escolha de dirigentes universitários, órgãos deliberativos etc., das universidades públicas. Apesar do texto curto, há aí muito do pensamento do NUPES e do Banco Mundial. Atribui-se à ampliação da participação da comunidade acadêmica nos processos dessas escolhas a constituição do que chamam de "corpo permanente de professores de tempo integral" e ao "processo geral de politização e sindicalização de funcionários governamentais" (Durham & Schwartzman, 1989, p.4).[58]

A forma como Durham e Schwartzman apresentam a questão não leva em conta o fato de que depois de 20 anos de repressão política, era natural nos diversos setores sociais a ânsia por participação política, sindical e artística. Reorganizavam-se os sindicatos e associações e afloravam diferenças e contradições que tinham estado contidas nesses anos todos. A população se organizava e se manifestava em suas entidades associativas e nas ruas. Em 19 de dezembro de 1978, foi fundada a Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA-SINDICAL) sob a denominação de "Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras", no ano seguinte, 1979, realizou-se, em Salvador, na Bahia, o 31º Congresso Geral da UNE (União Nacional dos Estudantes), chamado de "Congresso da Reconstrução" e, em 1981, foi fundado o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), como Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior.

[58] Sobre esse assunto ver World Bank, 1991, pp.iii, 41; 1993, pp.iv, 46.

Dizer que Durham e Schwartzman manifestavam contrariedade com o clima de democracia existente com o fim do regime militar não é apontar exatamente o problema que o discurso deles revela, mas ajuda a mostrar o que nele está subjacente, ou seja, o fato de que setores expressivos dentro das universidades se opunham às políticas que o NUPES, àquela altura, já estava defendendo e que vai divulgar e buscar aplicar[59]. Portanto, não é por mera coincidência que investem de forma demasiadamente dura, buscando desclassificar e desqualificar a atuação política, sindical e reivindicativa exatamente desses grupos e setores sociais. Desqualificam-se as posições e reivindicações desses setores como meramente ideológicas, corporativas e assim por diante.

Da mesma forma que o Banco Mundial no "Higher education reform in Brazil" e no "Brazil. Higher education reform", Durham e Schwartzman criticam a questão da escolha, via eleição direta – "popular election", na expressão do Banco – de dirigentes universitários, órgãos deliberativos etc., sob a mesma ótica e usando os mesmos argumentos.[60]

Público *versus* privado

A terceira questão tratada no documento do Seminário é intitulada "Ensino Público vs. Ensino Privado". Como se sabe, "versus" significa "contra"[61], assim, não parece haver dúvida que o título dado expressa a oposição entre o ensino superior público e privado. Declaram os autores que, no final dos anos 1980, a polarização entre ensino superior público e privado deixou de ter o sentido original de "disputa referida ao conteúdo da educação" (Durham & Schwartzman, 1989, p.5) que, no Brasil, vinha desde os anos 1930, entre ensino religioso e ensino laico, pela razão de que o ensino público tornou-se mais elitizado e o ensino privado ficou sem um programa pedagógico que o distinguisse do ensino público. Sendo assim, o que sobrou da polarização foi somente a questão sobre a quem o Estado pode apoiar financeiramente, quem deve

[59] Essa posição de contrariedade é reproduzida nos documentos do Banco Mundial (ver World Bank, 1991, pp.iv, 8, 18; 1993, pp.24, 25).

[60] Essa posição prepara terreno para a proposta do Banco Mundial de, por meio de modificação na Constituição Federal, que acabava de ser promulgada, e na legislação complementar, fosse a eleição substituída como forma de escolha das autoridades universitárias (ver World Bank, 1991, pp.iii, iv, 18 e 41; 1993, pp.iv, v, 24, 46).

[61] Cf. Dicionário Houaiss: Versus. Contra [abrev.: vs].

pagar pela educação e quem tem direito àsua gratuidade (Durham & Schwartzman, 1989, p.5).

O que o texto revela é a oposição do NUPES às definições sobre educação superior contidas na Constituição da República de 1988 onde se garante, no Art. 6º, a educação em todos os seus níveis como um direito social e, no Art. 206º, Inciso IV, a "gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais" para todos os níveis do ensino público (Constituição do Brasil, 1988, pp.7, 34). Revela, ainda, uma posição favorável ao ensino superior privado que, os autores veem desprotegido pelo Estado e Governo (Durham & Schwartzman, 1989, p.5), tal como o Banco Mundial vê o Governo tratando o setor superior privado "como marginal ao sistema de ensino superior", regulando-o "a esmo" (World Bank 1991, p.vi; 1993, p.5).

Dessa forma, criticam o fato de que os interesses ligados ao setor público conseguiram manter a gratuidade total da educação superior pública e ainda "limitar drasticamente, na Constituição e na prática", a atribuição de recursos públicos às instituições de ensino privadas.

Avaliação e eficiência

Por fim, são abordadas as questões referentes à avaliação, racionalização e eficiência gerencial. Os autores afirmam que a introdução da avaliação e a exigência de eficiência gerencial atingem "interesses" e "podem levar a importantes alterações em posições de prestígio e poder no interior das instituições" e, em decorrência disto e da ausência de pressões e estímulos externos, "tendem a permanecer no nível da retórica" (Durham & Schwartzman, 1989, p.6).

Em conclusão, os autores afirmam que o tema da avaliação deve estar submetido à necessidade de mudar as "estruturas burocráticas antiquadas" que parecem limitar a ampliação do potencial alcançado nas universidades e outros estabelecimentos de ensino superior (Durham & Schwartzman, 1989, p.6).

A seguir, o documento do seminário trata dos "vínculos entre o ensino superior e a sociedade mais ampla" (Durham & Schwartzman, 1989, p.7) temas que, de acordo

com Durham e Schwartzman, apresentam o conjunto de circunstâncias e os condicionantes externos que dão ou podem dar sentido às questões internas.

Ensino superior e mercado

Discutem, em primeiro lugar, a demanda por educação superior e a relação com o mercado de trabalho, afirmando já ter sido abandonada a ideia de que o ensino superior deveria se ajustar à projeção da demanda por profissionais com determinadas características, diante do impedimento absoluto desse tipo de projeção (Durham & Schwartzman, 1989, p.7).[62]

Os autores não explicam, entretanto, como pode a educação superior atender, ao mesmo tempo, as exigências do mercado e formar mão de obra às demandas do desenvolvimento econômico, se é impossível projetar essa exigência em relação à demanda por profissionais?

O problema aqui não é só o da contradição. Tanto no texto de Durham e Schwartzman quanto no trabalho de Jean-Jacques Paul (1989), que se vai analisar em seguida, não se encontram elementos que possam confirmar essa impossibilidade. Durham e Schwartzman apresentam duas razões para fundamentar essa posição: a primeira, a de que o "conteúdo técnico das profissões de nível superior" (Durham & Schwartzman, 1989, p.7) é apenas um dos elementos e de importância secundária no condicionamento de sua demanda e de seu nível de remuneração; a segunda razão é a de que essa demanda e remuneração "dependem, em grande parte, de contingências legais, institucionais e culturais" (Durham & Schwartzman, 1989, p.7) que dão maior valor às qualificações educativas e à origem social do que a capacidades técnicas e profissionais dos profissionais de nível superior. Como se vê, argumentação que não apresenta relação e consistência suficiente para ratificar a impossibilidade de projetar a demanda por força de trabalho e sua qualificação.

Outra demonstração desse modo de pensar a educação superior está na ênfase que é dada para que o ensino superior assuma oferecer os tradicionais cursos técnicos,

[62] Esta mesma argumentação é apresentada pelo Banco Mundial nos documentos de 1991 e 1993 (Ver World Bank, 1991, p.vi; 1993, p.v).

profissionalizantes, surgidos desde o início do processo de industrialização no país, como se mostrou no exemplo do SENAI, a mesma ênfase com que o Banco Mundial apresenta o tema em seus documentos[63]: "Ao quadro atual [do ensino superior] deverão se acrescentar, (...) cursos técnicos e especializados de curta duração, que foram abandonados no Brasil depois de algumas experiências mal sucedidas, mas que são adotados com bastante sucesso em muitos países" (Durham & Schwartzman, 1989, p.13).

Demanda por ensino superior e mercado

Para os autores as vantagens proporcionadas pelo ensino superior subsidiado ou sem custo para os estudantes, resultam em que a demanda no ensino superior tenha a tendência a crescer de forma quase ilimitada (Durham & Schwartzman, 1989, pp.7-8), o que justificaria a expansão do sistema educação superior pela expansão do setor privado com a consequente liberação pelo governo de qualquer controle sobre matrículas, criação de cursos etc.

Durham e Schwartzman ainda observam que as deficiências do ensino público de primeiro e de segundo graus, os vestibulares, as anuidades escolares e os procedimentos seletivos durante os cursos impedem a maior generalização do ensino superior. Para eles, trata-se de barreiras que vão continuar a existir em razão do alto custo do ensino superior e do fato de que "muitos dos benefícios que ele proporciona são de natureza estritamente privada" (Durham & Schwartzman, 1989, p.8). Justificam, assim, a proposição de restringir a presença do Estado no setor público da educação superior para ampliá-la nos demais segmentos da educação, especialmente na educação secundária, onde o papel do setor público é mais fundamental e onde as externalidades, em termos de benefícios à sociedade, são maiores.

Relembre-se, a propósito, que mais tarde o Banco Mundial retomará as mesmas questões colocadas pelos participantes do seminário em relação ao custo-benefício do investimento do Estado no ensino superior (World Bank, 1991, p.34; 1993, p.35).

Ao discutirem "As necessidades educacionais", defendem que qualquer política de aplicação dos recursos públicos em educação superior deve levar em conta "as

[63] Sobre o assunto dos cursos profissionalizantes, ver World Bank, 1994, pp.31, 34.

necessidades efetivas do país, que não são idênticas às demandas mais imediatas do mercado de trabalho" (Durham & Schwartzman, 1989, p.9) e, se não é possível quantificar as demandas do mercado é, entretanto, possível indicar algumas de suas necessidades mais imediatas.

A primeira necessidade educacional a ser enfrentada é a de que a educação superior deve se centrar em transmitir "conhecimentos de tipo geral e básico" (Durham & Schwartzman, 1989, p.10), possibilitando aos profissionais que qualifica a condição de serem transferidos de uma atividade a outra e deixar a formação especializada por conta do mercado de trabalho ou em cursos de pouca duração: "Parece haver muita evidência de que uma grande parte dos formados não trabalha na profissão de seu diploma" (Durham & Schwartzman, 1989, p.10). Tese que o Banco vai adotar em seus documentos juntamente com a crítica à concessão de diplomas compartimentalizado sem profissões. [64]

A segunda necessidade apontada diz respeito ao fato de que, ao se pensar em educação superior em seu conjunto é necessário prever diferentes formas e níveis de pesquisa. Dessa forma, "nem todas as instituições de ensino superior podem, ou mesmo devem, investir igualmente em pesquisas de ponta ou naquelas que dizem respeito a tecnologias sofisticadas" (Durham & Schwartzman, 1989, p.10). Essa proposta aparece depois da afirmação de que as universidades públicas têm tido um desempenho satisfatório na pesquisa básica e no que chama pesquisa tecnológica, conseguindo transferi-la para o setor produtivo. Essa é uma tese, como já se viu nos documentos do Banco Mundial, que dá sustentação a outra, a da diversificação de instituições no ensino superior.

Diferenciação das instituições

A partir daí é apresentada a defesa da diferenciação dos objetivos institucionais que já se vinha dando entre as instituições de ensino superior e que deveria ser formalmente reconhecida. Aumentar essa distinção com o desenvolvimento de instituições não universitárias seria a tendência futura, acrescentando ao quadro já

[64] Sobre a desregulamentação das profissões, ver World Bank, 1991, pp.iv, vi, 18; 1993, pp.v, 16, 23.

existente instituições destinadas especificamente à formação de professores para o ensino básico e secundário, "cursos técnicos e especializados de curta duração" e o ensino a distância (Durham & Schwartzman, 1989, p.12).

Universidade, sociedade e mercado

Por fim, ao discorrerem sobre "política educacional e autonomia" é retomada a proposição de que a universidade está isolada da sociedade: "O grande desafio para o ensino superior brasileiro, no médio prazo, parece consistir em romper seu isolamento em relação à sociedade" (Durham & Schwartzman, 1989, p.13). Posição que também está expressa na afirmação de que é preciso mudar significativamente o modelo e as fontes de financiamento das instituições de ensino superior, mas para isso é necessário que as instituições públicas estabeleçam profundas mudanças no papel que desempenham na sociedade (Durham & Schwartzman, 1989, p.4).

Afirmam ser preciso permitir que as instituições de ensino elaborem suas políticas para aumentar os vínculos com a realidade circundante, o que significaria também que as próprias instituições de ensino poderiam buscar outras fontes de financiamento, "complementares ou alternativas a do governo central" (Durham & Schwartzman, 1989, p.13), pois caso o Estado elaborasse sozinho as políticas para aproximar a universidade da sociedade haveria um cerceamento progressivo da autonomia das instituições (Durham & Schwartzman, 1989, p.13). Surge aí o financiamento pelo setor econômico privado da universidade, uma mudança profunda do lugar que as universidades públicas ocupavam na sociedade.

Assim, os autores defendem a ideia de deslocar o Estado da intervenção na política de financiamento das universidades, restringindo-o a elaborar "políticas governamentais (...) objetivos a longo prazo e metas a serem alcançadas dentro de determinados horizontes de tempo" (Durham & Schwartzman, 1989,p.13).

Está, assim, posta a visão do NUPES sobre a autonomia para as instituições de ensino superior: a "autonomia didática, científica e de gestão patrimonial" (1989, p.13) a que se referem Durham e Schwartzman, inclui a autonomia para diversificar as fontes de financiamento, rompendo, no caso das instituições federais, com a dependência dos

recursos do Tesouro Nacional. Como eles relacionam a autonomia ao desempenho das instituições, pode-se dizer que, mesmo sem mencionar, já estão indicando critérios de gerenciamento empresarial e de mercado para avaliar as instituições de ensino superior.

Todos esses elementos compõem uma visão de autonomia que expressa uma forma de pensar a educação superior e sua relação com o mercado: aumentar os vínculos com a sociedade e diversificar das fontes de financiamento com o objetivo de vincular o ensino superior ao mercado, abrir espaço às iniciativas do setor privado na educação pública, permitir que o setor privado financie projetos de seu interesse na universidade.

Esse modo de pensar a educação superior como um mercado educativo, que é mais eficiente desregulado, é o que está por trás da insistente pregação de que a universidade pública deve interagir com o setor produtivo por meio da pesquisa e das atividades de assessoria, ou seja, deve vender ao setor produtivo sua capacidade de pesquisa e de assessoria, apesar dos apelos para que as instituições públicas não pretendam se substituir às empresas privadas (Durham & Schwartzman, 1989, p.12).

A análise desse texto permite dizer que a sombra do mercado ronda o NUPES desde sua criação. Por trás do que está escrito nesse documento que resume as discussões da primeira atividade do Núcleo, o Seminário sobre a "Situação e perspectiva do ensino superior no Brasil", pode-se perceber, apesar de algumas formulações contraditórias, às vezes pouco claras, que é o referencial do mercado que vai se projetando sobre as ideias e formulações desse novo agente, apesar da conjuntura ainda desfavorável pela queda recente da ditadura militar e o processo de redemocratização que se iniciava.

4.3. É possível determinar as demandas do mercado de trabalho?

Nesta seção interrompe-se a análise dos textos de Durham e Schwartzman para comentar o trabalho de Jean-Jacques Paul, "Algumas reflexões sobre as relações entre o ensino superior e o mercado de trabalho no Brasil" (1989), um dos documentos que subsidiaram as discussões no seminário "Situação e perspectiva do ensino superior no

Brasil", pois a crítica do texto de Paul permite perceber como vão se construindo os axiomas, as noções-consenso com que o Banco Mundial trabalha em seus textos, razão porque merece uma análise mais acurada.

O que Paul quer demonstrar é a impossibilidade de, através de pesquisa, estimar a demanda por mão de obra graduada e que é inútil, na situação atual, procurar determinar o número de vagas por curso nas instituições de ensino superior tendo como base previsões de demanda de mão de obra do sistema econômico (Paul, 1989, p.1).

Formação larga e mercado de trabalho

O autor defende que é preciso abandonar a ideia de que os sistemas de ensino superior deveriam ser ajustados à projeções sobre a demanda de profissionais com características definidas tecnicamente. Ao ensino superior caberia dar formação que propiciasse a "transferibilidade" do graduado de uma área profissional a outra (Paul, 1989, p.11)[65] e trabalhar "em áreas de formação largas, deixando às empresas a tarefa de especializar a mão de obra" (Paul, 1989, p.11), solução que deve estar condicionada ao reconhecimento das qualificações atribuídas pelo sistema produtivo.

O que nos chamou atenção no documento elaborado por Paul, e por isso o escolhemos para analisar, foi a maneira de expor os trabalhos de investigação que deveriam embasar sua tese da impossibilidade de, através de pesquisa, estimar a demanda por mão de obra graduada.

Seria de esperar que o autor escolhesse para examinar pesquisas tecnicamente bem elaboradas para demonstrar que, apesar dos cuidados metodológicos aplicados, os investigadores não foram capazes de elaborar estimativas, nem mesmo aproximadas, da demanda por mão de obra no mercado de trabalho dos graduados. Porém, Paul, ao contrário, arrola trabalhos de investigação nos quais aponta ausência de requisitos necessários para produzir o resultado esperado, admitindo que os estudos escolhidos revelam o fraco desempenho ao serem comparadas as previsões com as realizações" (Paul, 1989, p.1).

[65] Essa mesma afirmação está presente no Banco Mundial (ver World Bank, 1991, p.vi; 1993, p.v) e, como vimos, atestada no seminário realizado pelo NUPES em 1989 (Durham & Schwartzman, 1989, p.7).

Paul (1989) arrola quatro estudos/casos: o "caso francês" (p.2); o "caso dos Estados Unidos" (pp.5-6); o "caso africano" (p.7) e o "caso do Brasil" (p.8) e desqualifica todos eles apontando deficiências na condução das pesquisas. Também faz críticas ora ao uso de conceitos como o de "desvio ocupacional" (p.9), explicando não acreditar muito no seu "valor em si" (p.9); ora ao uso de modelos, citando o "modelo puro de capital humano" (p.4) e o "modelo de competição por emprego" (p.5), dizendo que no primeiro, o "crescimento do número de graduados do ensino superior pode causar uma queda de seus salários relativos em relação aos formados de nível inferior" (p.5); no segundo, "o crescimento do número de indivíduos que tem as características mais apreciadas poderá causar uma deterioração das situações profissionais (...) dos indivíduos que têm as características menos apreciadas" (p.5). Em relação a estes modelos, como podemos ver, Paul faz formulações diferentes para expressar uma mesma ideia.

Mas, antes de estudar pesquisas sobre mercado de trabalho de egressos do ensino superior nos Estados Unidos, África, França e Brasil declara quea questão do mercado de trabalho de egressos do ensino superior é mais resultado das mídias e de seu poder político do que efetivamente um problema:

> Na realidade parece que a situação profissional dos egressos do ensino superior não se apresenta tão preocupante em si ainda menos quando se compara com a situação dos indivíduos de nível de formação inferior. O impacto nas mídias dos problemas profissionais dos egressos está certamente ligado não só a sua origem, mas também ao seu poder político. Vamos tentar demonstrar essa afirmação a partir das observações realizadas tanto fora do Brasil, quanto no Brasil mesmo (Paul, 1989, p.6).

No primeiro exemplo citado, o do "caso francês", a pesquisa chega à conclusão de que: "(...) os fatos mostravam que não havia bijeção entre as profissões aprendidas através do sistema educativo e as profissões exercidas" (Paul, 1989, p.2); para o "caso dos Estados Unidos", Paul (1989, p.6), apresenta trabalhos de investigação sobre os quais, apesar de tê-los apresentado, afirma que por não reunirem dados relativos ao desemprego, obstam a comparação entre as situações profissionais dos egressos dos vários níveis do sistema educativo; no "caso africano" (Paul, 1989, p.7), as pesquisas mostraram que as taxas de retorno para os egressos ficavam elevadas e que a situação profissional após a conclusão do ensino superior era melhor que nos níveis de formação

inferiores, e que a origem desse fenômeno está muitas vezes na política pública de defesa do mercado de trabalho para os egressos do ensino superior.

Em relação ao Brasil declara que, "No final dos anos 70, a situação aparece mais preocupante, mas os dados apresentam-se esparsos e não permitem uma análise aprofundada" (Paul, 1989, p.8); lamenta o fato de que as pesquisas de egressos não são sistematicamente organizadas nem ao nível nacional nem ao nível das instituições e deixa um alerta: "a educação não é uma variável que pode ser isolada de seu contexto social para analisar o acesso ao mercado de trabalho" (Paul, 1989, pp.9-10).

Do estudo de Jean-Jacques Paul, o que podemos concluir é que o problema não está na impossibilidade metodológica de realizar pesquisa eficiente e competente para estimar as tendências da demanda do mercado de trabalho para egressos do ensino superior, mas sim, como constata o próprio autor, está nos limites e na inconsistência dos métodos e processos das pesquisas a que se refere em seu trabalho. Assim, perguntamos, com base nos resultados desse trabalho, como se concluiu pela impossibilidade de projetar a demanda por qualificações pelo mercado de trabalho? Como foi possível inferir que o ensino superior deveria abandonar a ideia de se ajustar à demanda por determinadas profissões e que a transformação acelerada do mercado de trabalho exige uma formação mais generalista?

No caso do Brasil, uma hipótese que se pode levantar é a de que, como sugerem Durham e Schwartzman (1989, p.5), existiam "interesses ligados" ao ensino superior para quem seria proveitoso o "reconhecimento social" desses cursos de "formação larga", como também interessava que as especializações se dessem no âmbito do sistema produtivo, diante do desinteresse ou dificuldade do sistema produtivo de diversificar suas atividades e assumir a tarefa dessa qualificação.

A reprodução do texto dos documentos confidenciais produzidos pelo Banco Mundial onde essa posição aparece pode trazer elementos para ajudar na compreensão das razões envolvidas na elaboração desse axioma que, como se viu, não tem nenhuma comprovação empírica, pelo menos no trabalho de Jean-Jacques Paul.

Quadro 31 - Impossibilidade de estimar a demanda do mercado de trabalho ou conveniência?

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**
O CFES[66] deve deixar de usar o mercado de trabalho ou a necessidade "social" como critérios para reconhecimento de cursos, uma vez que a experiência tem mostrado que é impossível estimar a necessidade de mão de obra futura com alguma precisão. Além disso, deve resistir ao lobby das sociedades profissionais para restringir a entrada em suas profissões. O CFES deve permitir as instituições privadas aumentar livremente às matrículas. Finalmente, o Governo deve cessar imediatamente todo controle da taxa de matrícula nas universidades confessionais e "comunitárias" como um meio de permitir-lhes aumentar a qualidade. Concomitante com a política de transparência e simplicidade no credenciamento de novos cursos e ao permitir o aumento de matrículas, o governo deve gradualmente acabar com os controles de matrícula para todas as outras instituições privadas. O Governo deve apoiar de forma indireta as universidades confessionais e "comunitárias" que são de particular importância para o público devido a sua qualidade relativamente elevada e senso de responsabilidade social, por meio de um regime de financiamento ampliado de empréstimo ao estudante de pós-graduação e instituições de pesquisa, permitindo essas instituições aumentar livremente as anuidades e através da revisão do código tributário, de modo a estimular a doação privada e corporativa (pp.vi-vii).	O Governo não deve mais usar o mercado de trabalho ou a necessidade "social" como critérios para reconhecimento de cursos, uma vez que a experiência tem mostrado que é impossível estimar, com alguma precisão, as necessidades de mão de obra futura. Consistente com as garantias dos consumidores normais, o Governo deve permitir operar qualquer instituição que tenha consistentes regras internas de operação, pessoal pelo menos com grau de bacharel e mínimas instalações físicas. Uma vez credenciadas as instituições privadas devem ser autorizadas a aumentar as matrículas livremente (...). O Governo deve acabar com todo controle da taxa de matrícula. Coerente com essa política, deve autorizar novos cursos, permitir aumentar a matrícula livremente e reduzir os requisitos de certificação de modo a aumentar a concorrência entre as escolas. O apoio do Governo às universidades confessionais e "comunitárias", que são de particular importância para o público devido à sua qualidade relativamente elevada e senso de responsabilidade social, deve ser indireto através de um sistema alargado de empréstimos e financiamento ao estudante de pós-graduação e pesquisa. O Governo deve permitir que essas instituições aumentem livremente a taxa de matrícula e deve considerar uma revisão do código fiscal de modo a proporcionar incentivos para doações particulares e de empresas ao ensino superior (pp.v-vi).

[66] Nos documentos reservados de 1991 e 1993, o Banco Mundial utiliza a sigla "CFES" para referir-se ao Conselho Federal de Educação (CFE), já admitindo como certa, portanto, a mudança de nome e de função por ele proposta.

Como se pode concluir da leitura do texto de Jean-Jacques Paul, não só o mercado de egressos do ensino superior não é um problema, como o problema não está no fato de que a pesquisa sobre o mercado não seja possível; mas sim está no fato, por ele relatado, de que faltam pesquisas tecnicamente competentes para analisar esse mercado. O modo como, a partir daí, chegou à conclusão de que a experiência tem vindo demonstrar que é impossível estimar, com precisão, as necessidades futuras de mão de obra é questão que só pode ser resolvida recorrendo a Shakespeare: "Há muita coisa mais no céu e na terra, Horácio, do que sonha a nossa pobre filosofia" (2008, p.562).

4.4. Os documentos de governo: marcas da transferência

Podemos observar o processo de transferência de política para a educação superior proposta pelo Banco Mundial, analisando o programa de governo "Mãos à obra Brasil: proposta de governo", de Fernando Henrique Cardoso (1994), lançado em Brasília, em 1994, por coincidência o ano em que o Banco Mundial publica o "Higher education. The lessons of experience". O Banco Mundial lança seu documento em maio e Fernando Henrique Cardoso em 28 de julho.

A proposta de governo de Fernando Henrique (Cardoso, 1994b) representou o coroamento da construção do consenso em torno das ideias de reorganização da atuação do Estado para assumir o lugar de instância reguladora e, no campo internacional, de abertura do Brasil para o que estava ocorrendo no mundo; no campo da educação, influir no necessário estreitamento da relação entre ensino superior e economia, na atuação conjunta do setor privado e do governo, da universidade e indústria, bem como exigir do ensino superior público eficiência, eficácia, agilidade para responder às necessidades do mercado, para isto oferecer qualidade e atender o requisito da inclusão.

Podemos verificar a transferência e recepção da semântica da política de reforma decorrente do processo de globalização, comparando a proposta de governo de Fernando Henrique no "Mãos à obra Brasil", com os quatro pontos de política definidos no "Consenso de Washington" (Novais, 2009, p.212). Em "Mãos à obra Brasil", Fernando Henrique (Cardoso, 1994b) afirma: "Condição indispensável, contudo, é a

manutenção de uma política macroeconômica consistente, que compreenda o controle da inflação e do déficit público, a abertura da economia, a desregulamentação e a privatização" (p.21).

O que queremos dizer é que a transferência-recepção da política de reforma do ensino superior se dá em meio à recepção ativa e aplicação da política que expressava a ascensão de um novo referencial global que, como sugere Müller (2006, p.375), se assenta em uma ideia de sociedade organizada em torno de princípios neoliberais: o referencial do mercado. Aliás, nem se precisaria socorrer de Müller para mostrar qual o referencial dominante e que vai dar sentido às políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso. Bresser-Pereira (1991), responsável pelo ministério criado especialmente com o objetivo de reformar o Estado para atender ao novo referencial, diz que as "Economias capitalistas são por definição orientadas para o mercado" (p.16), em texto no qual discute se a crise da América Latina era decorrente das questões apontadas pelo Consenso de Washington ou se resultavam de uma crise fiscal.

Em vários pontos podemos identificar, no programa de governo de Fernando Henrique Cardoso, a transferência-recepção ativa das políticas defendidas pelo Banco Mundial e as afinidades com a semântica da reforma educativa com ambição de tornar-se global (Schriewer & Martínez, 2007, p.533) presentes nas propostas de reforma da educação superior do Banco Mundial.

A repercussão desse processo no modo de pensar e fazer a educação superior nos setores sociais ligados à educação foi importante para que também nele emergissem os "consensos". É assim, por exemplo, a confluência de discursos no sentido de estreitar as relações entre o sistema produtivo e a educação superior, defendendo ainda a "parceria" entre a universidade e setores exteriores a ela, como os setores empresariais, citados nominalmente, e a participação desses setores nas decisões tomadas em seu interior; a melhor qualidade do ensino privado sobre o público.

Dessa forma, no programa de governo de Fernando Henrique Cardoso (1994b), a educação é definida a partir de seu novo referencial para atender as necessidades do sistema produtivo, nos mesmos termos expostos pelo Banco Mundial: "A competência

científica e tecnológica de uma nação é cada vez mais decisiva para o crescimento da economia (...)" (p.77) (ver World Bank, 1991, p.i, 1993, p.i, 1994, p.1).

É significativo o lugar central que a educação, especialmente a educação superior, tem na proposta de governo "Mãos a obra Brasil". Um dos axiomas sobre o qual é construído o discurso, no documento de autoria de Fernando Henrique Cardoso (1994b), é o de que educação, ciência e tecnologia são meios suficientes para redefinir os contornos da economia e da sociedade no Brasil, seu desenvolvimento concebido como garantia de modernização, da produção, dos padrões de qualidade, da eficácia e produtividade, não só através da qualificação para o trabalho como desenvolvendo tecnologias que garantam o aumento da produtividade (pp.15, 16, 77, 84). Essa mesma visão está presente nos documentos do Banco Mundial com respeito ao ensino superior (World Bank, 1991, p.i, 1993, p.i, 1994, pp.vii, 1).

Já na orelha do livro "Mãos à obra Brasil", Fernando Henrique (1994b) afirma que está "claramente enunciada a estratégia de desenvolvimento que (...) nos permitirá gerar recurso para atender as prioridades imediatas do povo e realizar os investimentos em educação e ciência e tecnologia que redefinirão o perfil da economia e da sociedade brasileiras" (s/n).

No discurso de lançamento da proposta de governo, "O real e o sonho", que vem em anexo no livro, Fernando Henrique coloca outra das teses que vai dar norte à sua administração: a necessidade de superar "nosso ***modelo de desenvolvimento***, baseado na industrialização protegida" (Cardoso, 1994b, p.260) (grifo no original). Tal modelo, segundo afirma, está em esgotamento e expõe suas razões: "Uma nova revolução nos modos de produzir e comerciar transformou o mundo, criando a necessidade de adaptar as economias nacionais às novas tecnologias aos novos produtos e a globalização das relações econômicas" (p.260).

E coloca-nos diante da alternativa, mudança ou mudança: "O Brasil é um país em mudança dentro de um mundo em mudança" (Cardoso, 1994b, p.6). Ou as mudanças em processo no mundo mudam o Brasil ou, para adequá-lo às mudanças em processo no mundo, é preciso mudar o país "com as próprias mãos" (p.6). E para acompanhar o mundo em mudanças é necessário reformar a educação (p.25).

Fernando Henrique Cardoso (1994b) volta a tratar da necessidade de mudar o sentido do desenvolvimento da formação sociocultural brasileira em seu programa de governo, mostrando que ambicionava mais do que uma reforma. Se o primeiro capítulo do documento "Mãos a obra Brasil" tem o título de "Um novo projeto de desenvolvimento" (p.8), o segundo propõe "A construção do novo país". Portanto, disso depreende-se que o que estava sendo pretendido não se limitava a uma reforma, uma mudança, mas a construção de um país novo, uma inflexão no rumo que tomara o desenvolvimento do país até aquela data.

Ao expor seu projeto de construção de um novo país, Fernando Henrique reconhece que o nacional-desenvolvimentismo teve ampla significação no seu tempo, mas deixou de ter sentido porque a configuração sociocultural brasileira, num momento em que o mundo passa por rápidas e enormes transformações, requer: "(...) um ***modelo de participação ativa na vida internacional***, de abertura para o mundo, que conduza o Brasil a procurar no sistema internacional oportunidades para a realização dos interesses nacionais" (Cardoso, 1994b, p.14) (grifo no original).

Ao definir "as bases" para a implementação de seu projeto de desenvolvimento para o novo Brasil, Fernando Henrique revela as ideias sobre as quais constrói seu programa, o referencial que vai dar sentido às normas das políticas públicas para o ensino superior em seu governo: "A competência científica e tecnológica de uma nação é cada vez mais decisiva para o crescimento da economia (...)" (Cardoso, 1994b, p.77) e "(...) tornar a pesquisa acadêmica e institucional mais diretamente relevante para as necessidades econômicas (...)" (Cardoso, 1994b, p.81), axiomas que repousam sobre uma visão do mundo e da sociedade necessariamente organizados em torno e sob os princípios neoliberais que vê as mudanças que transformaram o mundo como resultado de uma revolução aque as configurações socioculturais nacionais se veem impelidas a se adaptar: "às novas tecnologias, aos novos produtos e à globalização das relações econômicas" (Cardoso, 1994b, p.81).

Fernando Henrique aponta como obstáculo a superar para essa adaptação do Brasil a um mundo agora globalizado, a necessidade de avançar muito na "reforma da educação e nos estímulos da ciência e da tecnologia para que tenha condições de forjar um novo modelo de desenvolvimento, que gere empregos de qualidade superior,

impulsione as inadiáveis transformações sociais e alcance presença significativa na economia mundial" (Cardoso, 1994b, p.15).

O desenvolvimento de ciência e tecnologia, a formação de uma competência científica e tecnológica, na proposta de governo, são colocadas em razão da economia defendendo a necessidade de uma política para ciência e tecnologia que envolva de forma mais decisiva o setor produtivo na geração de novas tecnologias, e de que é necessário "inverter" o desinteresse do setor produtivo privado pela pesquisa, propondo apoiar a indústria nacional com o objetivo de aumentar sua a capacidade de inovar os processos produtivos e gerenciais servindo-se dos conhecimentos científicos e tecnológicos disponíveis internacionalmente (Cardoso, 1994b, pp.78-79).

As afinidades com o "pensamento" e as políticas do Banco Mundial são também reveladas ao propor que para alcançar o objetivo de construir o "novo país", seria imprescindível estabelecer parceria entre setor privado e governo, entre a universidade e a indústria para o financiamento e gestão do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico (Cardoso, 1994b, p.15).

E como o Banco Mundial, enfatiza a necessidade de ensino superior voltar-se para formar mão de obra de alto nível, sendo necessário rever profundamente o sistema de pós-graduação para tornar os mestrados mais curtos, eficientes e relacionados com o mercado de trabalho, melhorar a qualidade dos doutorados e buscando incentivar a criação de cursos intensivos e de especialização em vários formatos capazes de atender as demandas do mercado (Cardoso, 1994b, p.81).

E mesmo constatando de que mais de 80% dos gastos em ciência e tecnologia é realizado no âmbito do setor público, Fernando Henrique defende de que o Estado, e não o setor privado, é quem deve ampliar seus investimentos em pesquisa científica e tecnológica: "Além disso, é fundamental que o Estado amplie seus investimentos em C&T, usando recursos orçamentários e outras fontes como a privatização, o financiamento internacional e novas parcerias com o setor privado" (Cardoso, 1994b, p.80), para relacionar o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID entre as fontes bilaterais e multilaterais de crédito e financiamento internacional

das quais diz esperar obter 15 bilhões de reais nos quatro anos de seu governo (Cardoso, 1994b, pp.25-26).

Esta proposta está em consonância com o que o Banco Mundial expôs em seu documento de 1993 ao tratar da justificativa para manter a intervenção do Estado na educação superior (World Bank, 1993, p.33) e, especificamente, da manutenção do papel preponderante do governo federal no esforço de financiamento público à ciência e ao desenvolvimento da tecnologia (World Bank, 1993, p.49).

Em seu discurso "O real e o sonho", com o qual Fernando Henrique Cardoso (1994b) lança sua proposta de governo e anuncia as "cinco metas prioritárias" de seu programa: emprego, educação, saúde, agricultura e segurança (p.268), no que respeita à educação propõem que "o ensino superior federal precisa ser efetivamente revisto. Consome hoje de 70 a 80% de todas as verbas do Ministério da Educação, atendendo apenas a 22% dos jovens matriculados no ensino superior" (p.114). Revisão ou reforma assentada na mesma fundamentação apresentada pelo Banco Mundial nos documentos reservados para defender a necessidade de reformar o ensino superior brasileiro.

Podemos agora sistematizar as metas e diretrizes propostas no programa de governo de Fernando Henrique Cardoso (1994b), "Mãos a obra Brasil", para compará-las com sua política do governo, iniciando pela política de reforma do ensino superior contida no título, "Reforma institucional", em que a reforma do Ministério da Educação e a questão do financiamento da educação encabeça mas propostas para a reforma da educação superior (pp.116-118) (Quadro 32).

Quadro 32 - Proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso: a reforma do MEC e o financiamento da educação superior

Mãos à obra Brasil: proposta de governo. Fernando Henrique Cardoso (1994) Reforma institucional	
Reforma do Estado e do Ministério da Educação	Promover a reforma do Ministério da Educação de maneira a reduzir suas atuais responsabilidades como instância executora (...) (p.116).
Financiamento	Rever os padrões de financiamento, gastos e transferências do setor educacional (...) (p.117).

Mais adiante, Fernando Henrique Cardoso (1994b) critica a burocracia como um obstáculo à melhoria da qualidade do ensino superior público e a necessidade premente de estabelecer critérios de autonomia acadêmica e de gestão de recursos (p.122). São quase as mesmas palavras encontradas nos documentos do NUPES, nos textos de Moura Castro e a mesma crítica que se encontra nos documentos do Banco Mundial.

E sistematizando a posição expressa na proposta de governo sobre a necessidade do país desenvolver tecnologia para garantir a competitividade do setor produtivo, cabendo ao ensino superior fornecê-la nas condições exigidas pelo mercado (Cardoso, 1994b pp.77-84), questão também central para o Banco Mundial dentro da visão da relação ensino superior/mercado (Quadro 33).

Quadro 33 - O referencial do mercado na proposta de Fernando Henrique

Mãos à obra Brasil: proposta de governo. Fernando Henrique Cardoso (1994) **Ciência e Tecnologia**	
Recursos humanos de alto nível para o mercado de trabalho	A política de formação de recursos humanos de alto nível requer uma revisão aprofundada do atual sistema de pós-graduação, tornando os mestrados mais eficientes e voltados para o mercado de trabalho, reduzindo a duração e melhorando a qualidade dos doutorados e estimulando a criação de cursos intensivos e de especialização de diferentes formatos (p.81).
Desenvolvimento científico e tecnológico voltado para o mercado	Implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento científico e tecnológico condizente com a maior abertura e competitividade da economia e articulada às estratégias de desenvolvimento do setor industrial, de serviços e de infraestrutura, e harmonização à política educacional do país (p.81).
Parceria entre o governo e o setor privado	Estabelecer uma política de parcerias entre o governo federal (...) e o setor produtivo público e privado, no apoio a programas específicos de pesquisa básica e tecnológica e projetos de formação de recursos humanos (pp.81, 82).
Parceria entre universidades e setor privado	Criar mecanismos que estimulem e facilitem o desenvolvimento de projetos de cooperação científica e tecnológica entre universidades, institutos governamentais e o setor privado (p.82).
Financiamento pelo governo de centros empresariais de pesquisa e desenvolvimento	Apoiar a tecnologia competitiva (...) e financiamentos especiais para a construção e implantação de centros empresariais de pesquisa e desenvolvimento (p.83).

Para, finalmente, tratar diretamente do ensino superior (1994, pp.114, 116, 121, 122), ao propor políticas para cada uma das "Cinco metas prioritárias e setores complementares" (Cardoso, 1994b, p.90) de seu governo, defendendo a necessidade de uma "revolução" no ensino superior (p.114). Talvez, seja esta a razão pela qual Fernando Henrique Cardoso qualificou a reforma do ensino superior realizada por Paulo Renato Souza, seu ministro da Educação, como uma "revolução silenciosa".

Quadro 34 - Fernando Henrique e as propostas de reforma para o ensino superior

Mãos à obra Brasil: proposta de governo. Fernando Henrique Cardoso (1994) **Ensino superior**	
Reforma ou revolução do ensino superior Autonomia Avaliação Distribuição de recursos pela avaliação da "relação custo-benefício"	A política para o ensino superior deve promover uma revolução administrativa, que dê efetiva autonomia às universidades, mas que condicione o montante das verbas que recebem a uma avaliação de desempenho e, especialmente, ao número de alunos que efetivamente formam, às pesquisas que realizam e aos serviços que prestam (pp.114-115).
Racionalização dos gastos Produtividade	A racionalização dos gastos e o aumento da produtividade deverão se refletir em aumentos salariais (p.115).
Racionalização da administração, dos recursos e das instalações físicas Cursos noturnos Aumento de vagas	(...) uma administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, hoje, existente, para generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas sem despesas adicionais (p.115).
Democratização do acesso	(...) maior democratização do acesso ao ensino superior (p.116).
Avaliação da universidade	Implantar sistema de avaliação das universidades brasileiras de forma a estimular a produção acadêmica coletiva e individual do professores (p.122).
Reformulação do sistema de autorização Reformulação dos critérios de financiamento	Reformular o sistema de autorização para a criação de estabelecimentos e cursos, fixando critérios objetivos para a distribuição de auxílios às instituições comunitárias, condicionados à avaliação da qualidade (p.122).
Reformular o crédito educativo	Implementar e reformular o crédito educativo, relacionando-o a uma avaliação da relação custo-benefício e estabelecendo critérios de ressarcimento de acordo com os princípios de equidade (p.122).

Portanto, não falta nenhuma das recomendações do Banco Mundial: autonomia, racionalização de gastos, aumento da produtividade, condicionar o financiamento a avaliação de desempenho, administração mais racional, utilização da capacidade ociosa, cursos noturnos, aumento das matrículas sem despesas adicionais, democratização do acesso, reformular o crédito educativo, tudo submetido a avaliação da relação custo-benefício como em qualquer setor do mercado.

Como se vê, as marcas das propostas do Banco Mundial estão presentes nas metas, diretrizes e política propostas por Fernando Henrique para seu governo, política que nesse mesmo ano de 1994, passa a ser defendida publicamente pelo Banco Mundial em seu documento "Higher education. The lessons of experience".

Também podemos constatar que a política defendida pelo Banco Mundial não só foi recebida, mas também a forma ativa como foi recebida no Brasil, confrontando as políticas propostas nos documentos do Banco com a política posta em prática em seu governo pelo Ministério da Educação expressa no documento "Planejamento político-estratégico 1995/998" (1995), política que apresenta uma nova concepção de ação pública manifestada em sua proposta de reforma institucional e de reforma da educação superior.

Com o documento "Planejamento político-estratégico 1995/1998", essas políticas passam da condição de propostas de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso à presidência da República à condição de política de governo para ser posta em prática pelo Ministério da Educação. Produzido pelo MEC, em maio de 1995, apresenta a política do governo para a educação superior e para a educação em geral em conformidade com o que está definido nas propostas e discursos de campanha.

Logo à introdução do documento "Planejamento político-estratégico" (MEC, 1995), após uma referência formal à importância do papel da educação para "tornar a sociedade mais justa, solidária e integrada (...) para o pleno exercício da cidadania" (p.2), o mercado é mencionado como referencial para o ensino: "A educação, elemento essencial (...) para a inserção no mercado de trabalho e, consequentemente, para o desenvolvimento econômico" (p.2). É a mesma formulação que encontramos nos documentos do Banco Mundial e na proposta de governo (Cardoso, 1994b, p.108).

Em seguida, vêm expostos os princípios à ação do governo para o quadriênio (MEC, 1995, p.3). Nos mesmos termos que o Banco Mundial, é defendida a prioridade ao ensino primário, após o que elenca as políticas para a educação superior construindo a lógica que conduz a reforma a partir da ideia da desresponsabilização financeira e administrativa do MEC, do Estado, com a educação, questão encoberta por bandeiras de bondade, como a da valorização, autonomia e responsabilidade da instituição de ensino superior com o aluno, com a comunidade e a sociedade (MEC,1995, p.4).

O afastamento do Estado da "execução direta" do ensino é referido no documento. Ao Estado seria reservada a atuação junto a instância parlamentar na proposição e articulação de um arcabouço legislativo, apontando as prioridades e buscando alterar a estrutura legal para regular a qualidade do ensino, evitando, dessa forma, a centralização excessiva e burocrática da administração do ensino, ineficiente, agravando, por isso, as distorções do sistema (MEC,1995, p.4).

Seria necessário empreender a modernização gerencial não só dos "órgãos de gestão", como também de "todos os níveis e modalidades do ensino" (MEC, 1995, p.4). O MEC deveria se retirar da função executiva, transformando-se em órgão gerenciador das políticas públicas na área educacional, para que suas ações tornem-se mais eficazes. O argumento exposto no documento é que, "É na escola que estão os problemas e é na escola que está a solução" (MEC, 1995, p.4), e que, portanto, é a escola, a universidade, que "sintetiza o **nível gerencial-operacional** do sistema" (p.4) (grifo no original), daí a importância da autonomia para que a universidade possa assumir a função "gerencial-operacional".

Podemos organizar sistematicamente as posições apresentadas no "Planejamento político-estratégico 1995/1998" para compará-las com sua proposta de governo em "Mãos a obra Brasil" e, assim, poder confrontá-las com a política proposta pelo Banco Mundial sistematizadas no Capítulo 3.

Quadro 35 - Da ideia à prática. Reforma, desburocratização, descentralização e autonomia.

Planejamento Político-Estratégico 1995/1998 Reforma institucional (1995)	
Reforma do Estado e do Ministério da Educação Estado regulador e gerenciador	(...) a progressiva transformação do MEC num organismo eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas na área educacional, e a consequente redução de seu papel executivo (p.4).
Reforma do Estado e do Ministério da Educação	Partimos do entendimento de que o MEC deve ser um órgão menos de execução direta e mais de formulação e articulação de políticas públicas, indicando prioridades e atuando no sentido de modificar o arcabouço normativo para assegurar a qualidade do ensino, e não a perpetuação de excessivos de controle que, por ineficientes, agravam distorções (p.4).
Reforma do Estado e do Ministério da Educação	Rever o arcabouço normativo para incentivar a inovação implica em: 1) retirar da Constituição dispositivos que engessam a gestão do sistema educacional; 2) aprovar uma Lei de Diretrizes e Bases que possibilite a diversificação institucional: novos cursos, novos programas, novas modalidade; 3) instituir um novo Conselho Nacional de Educação, mais ágil e menos burocrático; (...) transferir a ênfase dos controles formais e burocráticos para avaliação de resultados (p.8).
Reforma do Estado e do Ministério da Educação	Instituir um novo regime jurídico, independente (RJU), para docentes e servidores (p.26).
Desburocratização e descentralização	É preciso descentralizar e desburocratizar o sistema, (...) A descentralização (...) deve presidir a formulação dos programas de ação das secretarias-fim do MEC, em estrita observância da política estabelecida (p.6).
Desburocratização e avaliação	Substituir controles meramente burocráticos por processos de avaliação da qualidade dos serviços oferecidos e da relação custo-benefício (p.26).

Descentralização e autonomia	Descentralizar o sistema, atribuindo maior autonomia às instituições de ensino (p.26).
Autonomia gerencial e operacional	Aqui reside o ponto mais importante do sistema educacional, pois é exclusivamente na escola que os resultados podem ser alcançados. A escola, portanto, sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema: a escola fundamental, a escola de ensino médio, a instituição de ensino superior. E na escola que estão os problemas e é na escola que está a solução (p.4) (grifo no original).

O que propõe o "Planejamento político-estratégico", é a reforma do Estado baseada na concepção de Estado como instância reguladora, gerenciadora e avaliadora da prestação de serviços públicos no interesse do desenvolvimento nacional, interesse que é traduzido nos próprios documentos com "as exigências do mercado".

O documento prossegue seguindo os passos da política proposta pelo Banco Mundial para a educação: a descentralização e desburocratização do sistema e das instituições de ensino superior; a racionalização de sua administração e finanças; a autonomia financeira que autoriza a universidade a buscar recursos no mercado prestando serviços para o mercado; o uso de critérios de mercado, para garantir a eficiência da universidade; a plena utilização de seu potencial em pessoal e instalações físicas: prédios, salas de aula, laboratórios etc.; e, por fim a avaliação por meio de resultados que possam ser avaliados.

Quadro 36 - Novamente da ideia à prática. Autonomia financeira, eficiência e mercado

Planejamento Político-Estratégico 1995/1998 Ensino superior / Ciência e Tecnologia (1995)	
Autonomia Autonomia financeira	Para o terceiro grau, a prioridade é implantar a autonomia financeira na rede federal de estabelecimentos de ensino para assegurar aumento de eficiência na gestão e

Eficiência, desempenho Financiamento	uma maior liberdade na execução. (...) o MEC adotará critérios relacionados ao desempenho nas áreas de ensino, pesquisa e extensão para determinar o montante de recursos a serem repassados a cada instituição federal de ensino superior (p.7).
Eficiência, desempenho Financiamento	Associar recursos [financeiros] a indicadores de desempenho (p.26).
Eficiência, desempenho Financiamento	Estabelecer exigências de padrões mínimos de eficiência e eficácia no uso de recursos públicos (p.26).
Recursos humanos de alto nível para o mercado de trabalho	A demanda [por ensino superior] tenderá aumentar em face das exigências do mercado de trabalho (p.25).
Recursos humanos de alto nível para o mercado de trabalho Desenvolvimento científico e tecnológico voltado para o mercado	A inequívoca definição da educação básica como prioridade da educação nacional não deve impedir o reconhecimento de que a modernização da sociedade e desenvolvimento econômico requer também a formação de recursos humanos altamente qualificados e a produção de conhecimentos científicos e tecnológicos (p.25).
Recursos humanos de alto nível para o mercado de trabalho	A inexistência, em número suficiente, de pessoal de alta qualificação, formado em nível superior, constitui um permanente obstáculo, tanto para o gerenciamento dos órgãos públicos e privados, como para a criação de novas atividades produtivas, a modernização da agricultura, a preservação do meio ambiente, a manutenção da competitividade do parque industrial nacional e a melhoria da qualidade de ensino básico (p.25).
Educação e mercado	Incentivar as relações com o setor produtivo (p.26).

E repetindo a posição do Banco Mundial, é dito que a legislação existente no país para a educação e a estrutura do Estado, são obstáculos à criatividade e à inovação, sendo imprescindível acabar com as "inúmeras amarras legais" que afetam em maior grau a área não governamental onde há mais criatividade (MEC, 1995, p.8-9), para

explicitar a importância de colocar a ciência e a tecnologia, o ensino superior a serviço das exigências do mercado.

Apresenta, ainda, o que define como sendo as "questões centrais" que prejudicam o ensino superior: a procura por ensino superior tenderá a aumentar perante as exigências do mercado de trabalho; o ensino superior não oferece "a necessária equidade" (MEC, 1995, p.6) e que, apesar destes problemas, não há possibilidade de ampliar os recursos destinados ao ensino superior sem prejudicar o ensino fundamental.

A partir das posições apresentadas na proposta de governo e na política exposta pelo MEC em seu "Planejamento político-estratégico", sistematizados aqui, podemos dizer que as políticas de reforma da educação superior, de reforma do Estado, defendidas, no caso do Brasil, principalmente pelo Banco Mundial, foram transferidas-recebidas, elaboradas e reelaboradas no Brasil.

Transferidas-recebidas, elaboradas e reelaboradas a partir do fato de que vinham ao encontro de problematizações e soluções já em elaboração entre os setores sociais nacionais dominantes, atendendo a questões que a ascensão de um novo referencial buscava responder, o referencial do mercado, que se tornava dominante na maioria dos países do mundo no ensejo do processo de globalização.

No caso do Brasil as análises dos documentos do NUPES e de governo demonstram que a elaboração, divulgação e aplicação da política de reforma que essa visão do mundo implicava, foi resultado de um processo complexo levado adiante por setores e grupo sociais que a defendiam, que elegeram representantes seus à presidência da República por doze anos (Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso) a partir de 1990, e que tinham a liderança de políticos capazes de articular essa política no campo internacional como comprova a participação de Bresser-Pereira e Fernando Henrique Cardoso nas reuniões, em Washington, nas quais foi dada a forma do que vai ser chamado de Consenso de Washington.

CAPÍTULO 5 - OS ATORES TOMAM A PALAVRA

Pela palavra de seus atores é possível reconstruir a complexa cena, entre os fins da década de 1980 e meados da década de 1990, em que se dá a elaboração e reelaboração da política para educação superior e as restrições que se impõem a ela opostas por setores sociais com prestígio e capacidade de exercer influência na sociedade.

Como já tivemos oportunidade de referir, os trabalhos de Eunice Durham e Simon Schwartzman destacam-se entre os 24 "Documentos de Trabalho" produzidos pelo NUPES entre 1989 e 1990, sobre os quais nos debruçamos na fase preparatória deste estudo. Selecionamos os mais significativos com relação ao tema deste estudo para analisar neste capítulo. Primeiro porque constatamos que é nos trabalhos de Eunice Durham e Simon Schwartzman que se encontra de forma mais elaborada a política que mais tarde é apresentada nos documentos do Banco Mundial, depois pelo fato de que eles se destacam por sua atuação em postos do Governo Federal aplicando a política que advogam na área da educação.

Selecionamos os seguintes trabalhos de Simon Schwartzman para análise por se demonstrarem de maior relevância com relação ao objeto deste trabalho: "Brasil: oportunidade e crise no ensino superior" (1988), "Universalidade e crise das universidades" (1989), "O contexto institucional e político da avaliação do Ensino Superior" (1990), o "Futuro da educação superior no Brasil" (1991), "América Latina: universidades em transição" (1996). E, pela mesma razão, os seguintes textos de Eunice Durham: "Os desafios da autonomia universitária" (1989a), "A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações" (1989b), "A institucionalização da avaliação" (1990a) e "Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências do ensino superior europeu" (1990b).

5.1. O protagonismo de Simon Schwartzman

Decidimo-nos a iniciar a análise dos textos do NUPES pelos artigos de Simon Schwartzman em razão de seu pioneirismo em difundir no Brasil as políticas de reforma do ensino superior que, como diz, circulavam internacionalmente e pela centralidade do papel que desempenha na elaboração, aqui, destas políticas, como publicizador e operador de sua implantação daí a importância de destacar sua trajetória para melhor contextualizá-lo no processo de transferência-recepção ativa.

Quadro 37 - A posição de Simon Schwartzman - elementos de seu *curriculum*

Simon Schwartzman	
FORMAÇÃO ACADÊMICA	
–	Estudou Sociologia, Ciência Política e Administração Pública na Universidade Federal de Minas Gerais
1963	Mestrado em Sociologia pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) em Santiago do Chile
1973	Ph. D. em Ciência Política pela Universidade da Califórnia, Berkeley
ATIVIDADES NO EXTERIOR	
1978	Pesquisador visitante do Woodrow Wilson International Center for Scholars
1982-1983	Pesquisador visitante na École Pratique des Autes Études, Paris
1985	Professor visitante na School of Education e Center for Studies on Higher Education, the University of California, Berkeley
1986	Pesquisador visitante no Swedish Collegium for Advanced Study in the Social Sciences em Uppsala
1986	"Tinker Professor of Latin American Studies" na Columbia University
1994	Pesquisador visitante no St. Anthony's College, Oxford

2001	Professor da cátedra Joaquim Nabuco de Estudos Brasileiros da Stanford University
2003	Professor no Centre for Brazilian Studies, Oxford
2004	Professor visitante de Departamento de Sociologia da Universidade de Harvard, ocupando a Robert F. Kennedy Professor ship of Latin American Studies
–	Colaborador em "The Encyclopedia of Higher Eduction", que tem Burton R. Clark & Guy Neave como editores chefes[67]
ATIVIDADES NO BRASIL	
1976-1980	Professor e pesquisador na Fundação Getúlio Vargas, na Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)
Até 1988	Professor no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
1990-1994	Professor de Ciência Política da Universidade de São Paulo
2000	Aposentou-se como Professor da Universidade Federal de Minas Gerais
1990	Membro do Comitê Assessor do Programa Fulbright - CAPES de apoio à metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais. Comissão Fulbright. Fulbright. International Educational Exchange Program. U. S. Department of State. Bureau of Educational and Cultural Affairs
1993/1994	Dirigiu equipe de trabalho encarregada pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e o Banco Mundial de elaborar um policy paper sobre a política brasileira de ciência e tecnologia
1995	Membro da Task Force on Higher Education, Latin American Studies Association (LASA). Latin American Studies Association
1996	Recebeu a Grã Cruz da Ordem Nacional do Mérito Científico do governo Brasileiro
1999-2002	Diretor para o Brasil do American Institutes for Research

[67]Burton R. Clark & Guy Neave (Editors-in-chef). (1992). "The Encyclopedia of Higher Education". Oxford: Pergamon Press.

2000	Realizou um estudo para o Escritório da UNESCO na América Latina (OREALC) sobre o futuro da educação na América Latina e no Caribe
2006-2007	Coordenador de um estudo sobre universidade e desenvolvimento na América Latina, com apoio da Fundação Ford
–	É membro da Academia Brasileira de Ciências
–	Foi presidente do Comitê de Pesquisa em Sociologia da Ciência da International Sociological Association
–	Foi presidente da Sociedade Brasileira de Sociologia
Fonte: Consultado em 13 março, 2011 em http://www.schwartzman.org.br/	

A avaliação que Durham faz do trabalho de Schwartzman à frente da relatoria da Comissão nos dá indicações não só do papel exercido por ele como um *leader* dessa posição, como do *modus operandi* desses "publicizadores" e de *think tanks* como o NUPES, na elaboração e difusão dessas políticas.

> Nós estávamos no movimento de passagem da ditadura para a democracia e eu acho que o trabalho básico nessa área, o pensamento nessa área deve muito a Simon Schwartzman. Ele trabalhou numa comissão que tinha sido criada pelo Tancredo Neves e aquele trabalho que eles fizeram sobre a política educacional foi, na verdade, em grande parte trabalho do Simon. (...) levantou publicamente as questões do problema da avaliação, da diversificação do ensino, das coisas que o Simon trazia de sua experiência no exterior. Foi o início, eu acho, de uma visão sistemática desse problema (Entrevista E. Durham, p.12).

É recorrente nos trabalhos e declarações de Durham a afirmação de que "o pensamento" sobre o ensino superior no Brasil deve muito a Schwartzman. O que há de novo em seu depoimento é a informação, que dá como certa, de que o trabalho da comissão, especialmente seu relatório final, "Uma nova política para a educação superior" (1985), resultou, "em grande parte trabalho do Simon", das ideias que ele trazia do exterior.

> Exemplo disso foi seu papel de relator, em 1985, dos trabalhos da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior, proposta

> por Tancredo Neves. (...) Muito desse relatório se deve a ele. A primeira, parte contém uma análise da crise do ensino superior e propõe os princípios para uma nova política. A seguir, apresenta um conjunto de recomendações, de forma ao mesmo tempo moderada e inovadora, abrangendo as questões mais candentes presentes no debate sobre o ensino superior e introduzindo outras ainda atuais, como a natureza da autonomia universitária e suas relações com a necessidade de *accountability* e de controle público através de processos de avaliação; a avaliação como um instrumento de promoção da qualidade do ensino e da pesquisa; a insistência na exigência de mérito como critério para promoção na carreira (...) o financiamento do ensino superior, a gestão do ensino e o oferecimento de uma formação geral nos cursos de graduação. Isso antecedeu a criação do Nupes, mas integrou muito de sua agenda de pesquisa (Durham, 2009, p.17).

Schwartzman parece confirmar que introduziu estes temas no Relatório mesmo a contra gosto de "gente que votou contra".

> Então eu já vinha nessa história há algum tempo. Em 1985 eu fui relator da comissão de avaliação do ensino superior, criada pelo Ministério da Educação. Marco Maciel assume o Ministério. Na verdade isto era uma coisa que estava no programa do governo de Tancredo Neves, que morreu antes de assumir. O Marco Maciel assumiu e criou a comissão. Fez uma comissão composta de pessoas de todas as linhas, de todas as correntes, dirigida por uma pessoa do Direito, pessoa conservadora, que era o presidente da comissão. Eu fui o relator do trabalho da comissão. Eu fiquei com a redação final do documento. Mas houve dissensões, gente que votou contra. Mas aí já tem uma série de ideias sobre avaliação, sobre responsabilidade das instituições, sobre autonomia com responsabilidade, muitas coisas já estão ali (Entrevista S. Schwartzman, p.27-28).

As declarações de Durham e as manifestações de Schwartzman em artigos, relatórios e entrevistas confirmam o pioneirismo de Schwartzman na divulgação e elaboração de ideias que até então não circulavam no Brasil e que vão mudar o sentido no qual se vinha fazendo a educação superior no país. E não só o pioneirismo na divulgação, mas seu papel de *leader* dessas ideias, daí a importância de analisar cuidadosamente seu trabalho.

5.1.1. A Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior: uma análise

Podemos começar a análise da produção teórica de Simon Schwartzman pelo texto "Brasil: Oportunidade e Crise no Ensino Superior" (1988)[68], no qual analisa o trabalho da "Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior"[69], criada em fins de 1985, da qual foi relator, antes, portanto, da constituição do NUPES, por três motivos. O primeiro, porque confirma a tese já delineada, e que é a razão deste trabalho, de que a política, proposta pelo Banco Mundial, para a reforma da educação superior no Brasil em seus documentos a partir de 1991, já vinham sendo debatidas, difundidas e defendidas no Brasil mesmo antes da formação do NUPES; segundo, porque Schwartzman, pela qualidade de sua produção e fundamentação de seu discurso, ocupa um papel de destaque na elaboração e construção das bases da proposta de política para o ensino superior que vai ser apresentada pelo NUPES e defendida pelo Banco Mundial; finalmente, porque, nesse texto se confirma o papel de Schwartzman como o "irradiador" dessa política, tanto no debate interno do NUPES, como aponta Eunice Durham em entrevista para este trabalho, quanto fora dele, como o confirmam seus textos.

Além do "Brasil: oportunidade e crise no ensino superior" (1988), também analisaremos o trabalho de Schwartzman "Universalidade e crise das universidades" (1989), publicado na revista "Estudos Avançados" da USP, em 1989, que vamos analisar concomitantemente ao texto de sua versão revista e publicada em 1996, com o título de "América Latina: universidades em transição"[70].

[68] Publicado originalmente em inglês com o título de "Brazil: opportunity and crisis in higher education", Higher Education, 17, 1, 1988. Consultado em 13 outubro, 2010 em http://www.schwartzman.org.br/simon/oportun.htm.

[69] Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior. Relatório Final. Consultado em 13 outubro, 2010, em http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm.

[70] O texto que trabalhamos "Universalidade e crise das universidades" foi publicado em 1989 na Revista Estudos Avançados da USP, v.3, n°5 como versão revista de conferência pronunciada no "Seminário internacional sobre educação superior: criatividade, legitimação e transformações dos sistemas de ensino superior", organizado pela Diretoria Nacional de Universidades e Escolas Superiores da Suécia, em Rosenõn, Dallarõ, em 1 a 5 de junho de 1987. Posteriormente foi revisado com o acréscimo ao texto publicado em 1989 de mais um item "Educação de massas e qualidade" e publicado como "America Latina: Universidades em transición" (1996), Washington, Organización de los Estados Americanos, Colección Interamer, nº 6, item sobre o qual vamos nos debruçar por revelar a permanência em Schwartzman de uma forma de ver a universidade. Consultado em 13 outubro, 2010 em

Governação

Schwartzman inicia o "Brasil: oportunidade e crise no ensino superior" (1988) com o capítulo "Uma crise de identidade", tema tão a gosto do Banco Mundial, afirmando que o governo brasileiro, o Ministério da Educação e a universidade não só não têm competência para gerir o ensino superior, como também não têm a menor ideia de por onde encaminhá-lo e que a crise do ensino superior no Brasil seria uma crise de identidade:

> A crise que o ensino superior brasileiro enfrenta na década de 1980, entretanto, vai muito além de uma questão administrativa, ou da ausência de recursos; é uma crise de valores, ideias e objetivos, que repercute sobre os problemas administrativos e financeiros que são, geralmente, os mais visíveis (p.1).
>
> A crise do ensino superior brasileiro é que nele coexistem – como camadas justapostas em formações geológicas, ou nos bolos de noiva – os três tipos de universidade indicados acima: a tradicional, a profissional moderna e a de pesquisa; e elas em seu conjunto parecem não saber como processar as demandas e pressões que recebem de todos os lados (p.3).
>
> Estas medidas não poderiam ser concretizadas mediante simples mudança de legislação, mas requeriam algumas mudanças institucionais significativas, a começar por uma reformulação profunda do Conselho Federal de Educação que deveria se transformar em uma instituição verdadeiramente representativa dos ideais universitários do país, (...) e o Ministério da Educação deveria se transformar de uma agência para o controle burocrático e orçamentário das universidades em um núcleo de apoio, promoção e estímulo à criação de mecanismos de avaliação e a inovações pedagógicas e educacionais (p.16).

É interessante chamar atenção para o fato de que o Banco Mundial, em seus documentos reservados de 1991 e 1993, também propõe mudanças no Conselho Federal de Educação, sugerindo, desde o nome para o novo conselho, "Conselho Federal de Educação Superior (CFES)", até novas atribuições e coloca-se contrário ao projeto de lei que estabeleceria novas diretrizes para a educação nacional no que diz respeito à composição do novo conselho.

---

http://www.scielo.br/pdf/ea/v3n5/v3n5a04.pdf e http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?page_id=546&lang=pt-br.

Quadro 38 - As mudanças no Conselho Federal de Educação

Higher education reform in Brazil (1991)	**Brazil. Higher education reform (1993)**
O mandato do Conselho Federal de Educação (CFE) deve ser mudado para fazê-lo o principal órgão de gestão e supervisão, incluindo as decisões sobre alocação de orçamento para as instituições federais e estabelecer regras e diretrizes para assegurar o aumento do custo-eficácia e responsabilidade. O CFE deve também simplificar e fazer mais transparente sua supervisão da educação privada (p.i).	
O novo Conselho Federal de Educação Superior (CFES) deve substituir o atual CFE e deve tornar-se o principal corpo de gestão do sistema da educação superior no Brasil. Para aumentar a responsabilidade e a relação o custo-eficácia, o CFES deve atuar como um intermediário ou agência amortecedora entre o governo e a educação superior, com controle completo do orçamento da educação superior, incluindo, a decisão sobre alocação para instituições individuais (p.iii).	Para aumentar a responsabilidade e a relação custo-eficácia, o MEC deve ser reforçado e profissionalizado. A orientação altamente política do MEC terá de ser reduzida e seria necessário uma maior continuidade de liderança (nos últimos anos têm tido novos ministros da educação a cada doze meses). Uma alternativa seria substituir o atual Conselho Federal de Educação (CFE) ou reestruturar o CFE para ser o principal órgão de gestão do sistema de ensino superior e de agir como um órgão intermediário ou amortecedor entre o Governo e o ensino superior (p.45).
O projeto de lei [Lei de Diretrizes e Bases da Educação] propõe a criação de um novo Conselho Nacional de Educação (CNE), com 28 membros, cada um deles representando um segmento específico da sociedade, bem como um Fórum Nacional de 60 membros, que prestará aconselhamento sobre a política nacional. A estrutura do CNE tornaria muito difícil agir de forma decisiva, uma vez que seria necessário equilibrar politicamente as necessidades de cada grupo de pressão que o compõem (p.21).	O projeto de lei [Lei de Diretrizes e Bases da Educação] propõe a criação de um novo Conselho Nacional de Educação (CNE), com 28 membros, cada um deles representando um segmento específico da sociedade, bem como um Fórum Nacional de 60 membros, que prestará aconselhamento sobre a política nacional. A estrutura do CNE tornaria muito difícil agir de forma decisiva, uma vez que seria necessário equilibrar politicamente as necessidades de cada grupo de pressão que o compõem (p.32).

Schwartzman (1988) não se contenta em criticar a falta de "valores, ideias e objetivos" dos governos do Brasil em geral, do Ministério da Educação e da universidade em particular, e investe contra o governo de José Sarney, presidente da República que constituiu a "Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior" e a própria comissão, da mesma forma sentenciosa.

> Como tem sido típico da Nova República, a Comissão Presidencial estabelecida pelo governo José Sarney para avaliar e fazer sugestões para a reformulação do ensino superior visava, sobretudo, um objetivo político, e não partia de nem uma consideração substantiva mais séria a respeito dos problemas que afligiam o ensino superior do país (p.12).

Talvez o governo tenha criado a Comissão por uma decisão que, segundo Schwartzman (1988), tivesse um conteúdo político, porque para ele, "Nenhum político deixaria de notar que havia cerca de dois milhões de pessoas envolvidas de uma ou outra forma com o ensino superior, cujas atitudes influenciariam suas imagens públicas, assim como a imagem do próprio governo" (p.12). Para mostrar a falta de competência do governo, questiona a iniciativa a começar pela forma como foi constituída a "Comissão Presidencial": "Como se cria uma comissão deste tipo, para que ela tenha um mínimo de chances de chegar a bons resultados?" (p.13).

> A resposta seria relativamente fácil se o governo ou o partido político majoritário tivesse uma ideia clara e articulada dos problemas do ensino superior, e uma visão definida ainda que em termos muito gerais, dos objetivos a atingir. A maneira pela qual a Nova República foi formada excluía essa possibilidade (p.13).

Schwartzman (1988) não tem uma visão negativa apenas do governo Sarney, da Nova República, do partido político majoritário, do MEC e do Conselho Federal de Educação. Sua visão é de um negativismo extremo em relação ao ensino superior no Brasil e suas possibilidades: "Teria sido todo o esforço, todos os debates, todas as discussões, um exercício inútil? Terá o Brasil perdido sua última chance? Em certo sentido, sim" (p.21).

Compara o Brasil a países como a França, México e Espanha onde grupos de interesses ligados ao sistema de ensino superior são, politicamente, mais fortes do que o compromisso dos governos em melhorar o desempenho desse setor e diz que o "cenário

no Brasil aponta para a 'latino-americanização' do ensino superior público brasileiro, com a alienação de seus setores mais competentes, e politização (ou, mais precisamente, corporativização) progressiva de suas atividades" (p.23).

Mesmo que ponha alguma esperança no desenvolvimento espontâneo do sistema de ensino superior, por ser um sistema "demasiadamente complexo e diferenciado para poder voltar atrás, produzindo, incessantemente, inovações tópicas e incrementais nos lugares mais inesperados" (p.23), já identifica marcas evidentes de escleroso precoce.

No texto sobre a universidade na América Latina, "Universalidade e crise das universidades", Schwartzman (1989) faz colocação semelhante com relação a uma perspectiva de reforma da universidade, dizendo que a experiência acumulada desde os movimento estudantis de 1968 mostrou que os atuais sistemas de ensino superior são excessivamente grandes e politizados demais para que possam ser transformados por "grandes projetos reformadores" (p.49) que, inevitavelmente, sofreriam bloqueio pelos interesses que atingiriam.

Coloca, então, em discussão a questão da diversificação institucional do sistema de ensino superior. Para ele, no Brasil, o sistema universitário não seria transformado a partir da busca de amplo consenso relativamente ao seu "novo" papel e sim pelo avanço da diferenciação de suas funções (p.49).

A crítica que Schwartzman (1988) faz à incapacidade do governo de gerir a educação superior, à falta de eficiência do MEC, do CFE e da universidade não corresponde à descrição que faz do ensino superior público do país como, por exemplo, quando discute a reforma de 1968 e a expansão da pós-graduação: "Ficou logo claro, no entanto, que a maioria das pessoas mais competentes estava no setor universitário" (p.7). Ou, em seguida, quando ao discorrer sobre a situação da universidade na década de 1980, estabelece uma hierarquia entre os professores: uma "pequena elite" ou "alto clero" e um "baixo clero" (p.9).

A "pequena elite" é composta por professores com doutorado ou títulos equivalentes e de estudantes de mestrado e doutorado, cursando nas "melhores universidades do país" e avalia que, dos setores que compõem a universidade, só esta

pequena elite que compõe o "alto clero" era, de fato, o segmento que tinha condições de defender propostas "articuladas e coerentes" acerca dos problemas do ensino superior e de sua solução (p.9).

> Os salários dos professores são de razoáveis a bons, existem possibilidades de complementação, existe dinheiro para pesquisas, viagens e instalações razoáveis (...). Os estudantes não só não pagam como recebem bolsas de estudos que equivalem ou superam os salários iniciais das respectivas profissões (Schwartzman, 1988, p.9).

O "baixo clero", estrato composto por professores em sua maioria dedicando tempo integral à universidade, mas, por outro lado, com tendência a se organizarem para defender seus interesses profissionais (1988, p.9).

Sobre os estudantes, Schwartzman (1988) opina que eles não pagam anuidades, têm vantagens como restaurantes baratos, embora não tenham boas bibliotecas, laboratórios e nem alojamento (p.9).

O autor mostra-se descrente com propostas de criar grupos externos de avaliação, discussão ou participação na administração e elaboração de políticas para a universidade: "Os trabalhos da Comissão mostraram quão pouco setores externos ao ensino superior se interessam, ou têm condições de articular suas demandas em relação a ele" (Schwartzman, 1988, p.13), relacionando entre esses setores externos o "empresariado" e o "setor sindical" que pouco participaram das discussões e "nunca trouxeram para o interior da Comissão demandas articuladas provenientes de suas bases" (p.13).

Assim como Durham e o Banco Mundial, Schwartzman (1988, p.14) expressa certa dificuldade em tratar com a diversidade de posições e interesses divergentes, o que fica evidente ao considerar que a posição dos docentes, na Comissão, representados por sua entidade nacional, a ANDES, foi uma mistura de posições políticas radicais com posições conservadoras em termos educacionais e institucionais.

Avalia, do mesmo modo, os funcionários administrativos das universidades públicas, que reivindicavam vantagens como aposentadoria, estabilidade no emprego, facilidades de promoção, colocando-se em aliança com as associações de docentes.

Trata-se de posição análoga à que expõe no documento sobre a universidade na América Latina. Para Schwartzman (1989, p.47) os funcionários tinham ideias próprias sobre seu papel, reclamavam por sua fatia de poder e se organizavam em sindicatos.

Tratamento semelhante merecem os estudantes nos dois documentos. Afirma (Schwartzman, 1988, p.14) que os estudantes apresentavam exigências de curto prazo e de interesse imediato e, como os funcionários, tendiam a se aliar aos docentes em suas reivindicações políticas. Do mesmo modo, sentiam-se no direito de fazer preponderar suas vontades por serem "os destinatários mais óbvios dos serviços acadêmicos" (p.46).

Ao tratar dos resultados da Comissão, no capítulo significativamente intitulado, "Depois da tormenta" (Schwartzman, 1988), reforça sua visão da hierarquia que compõe a universidade pública:

> Em última análise, somente uma minoria dentro do ensino superior brasileiro – aqueles acadêmica e profissionalmente mais qualificados, que se sentem sem condições de trabalhar o melhor que podem, e não se sentem reconhecidos por seu desempenho – tem interesse real na melhoria do sistema (p.22).

E embora somente o "alto clero" tenha verdadeiro interesse em melhorar a qualidade do sistema universitário, e apesar de ter conseguido colocar suas posições no documento final da Comissão, Schwartzman (1988) afirma que o "setor mais acadêmico" não teve força para conseguir que suas propostas fossem colocadas em prática (p.15).

Afinidades com a política do Banco Mundial

Porém, é no capítulo "Temas e não temas" (Schwartzman, 1988, p.15) que relaciona o conjunto de recomendações aprovadas vindas dos diferentes grupos de trabalho e dos diversos grupos sociais que compunham a Comissão, que encontramos pontos que serão mais tarde defendidos nos documentos do Banco Mundial, o que demonstra que não só antes da formação do NUPES, mas também fora do núcleo, debatiam-se e defendiam-se a política que vai, mais tarde, ser assumida pelo Banco.

Inicialmente, Schwartzman (1988) afirma que "O sentido principal das recomendações pode ser resumido em dois pontos: diferenciação institucional e autonomia efetiva com responsabilidade e avaliação" (p.15). Vê-se, pois, que, já em 1985, temas como autonomia, "accountability", avaliação e diferenciação institucional vinham não só sendo debatidos por representantes de todos os grupos[71], como também obtinham apoio suficiente para aparecer como recomendação da Comissão ao Governo.

Assim, como primeira recomendação, a Comissão propunha a diferenciação institucional, devendo o governo reconhecer "a necessidade de aceitar a pluralidade de objetivos, formatos e arranjos institucionais" (p.15), que, até então, apesar de existir na prática, não era reconhecida na legislação sobre a educação superior brasileira. Aliás, esse é o mesmo argumento usado por Schwartzman para concluir, mais tarde, que a revolução silenciosa no ensino superior brasileiro resultou mais de um processo espontâneo do que de políticas de governo.

A segunda recomendação diz respeito à questão da autonomia: "o ensino superior brasileiro deveria assumir responsabilidades cada vez maiores na gestão de seus recursos e no estabelecimento de suas políticas de pessoal, ensino, pesquisa e administração financeira" (Schwartzman, 1988, p.15). No que concerne à avaliação: "a autonomia deveria vir acompanhada de um sistema cada vez mais aperfeiçoado e competente de avaliação *inter pares* e acompanhamento" (p.15). E explica que, em sua opinião, deveria haver uma passagem da tradição de controles formais *a priori*, pela via burocrática a um sistema de "avaliação substantiva", *a posteriori*, conduzido pela própria comunidade universitária.

Em relação ao financiamento, a Comissão recomendava que o Estado continuasse como o principal financiador do ensino superior público, mas recomendou também que o governo apoiasse as instituições privadas "de qualidade reconhecida"

[71] Citando o caso francês, da comissão estabelecida por Laurent Schwartz, Schwartzman refere-se a "multiplicidade dos grupos de interesse envolvidos com o ensino superior" e que, em relação ao Brasil, "A solução final foi formar uma comissão ampla, de 25 membros, que pudesse fazer com que todos os grupos se sentissem, de alguma forma, representados: o Conselho Federal de Educação, as associações de docentes, os estudantes, os operários, os administradores universitários, os católicos, conservadores e os liberais, os protestantes, os cientistas, os comunistas, os militares, os médicos, os advogados, os economistas, os cientistas sociais, as professoras, as universidades federais, as estaduais, as particulares" (1988, p.13). Talvez se deva chamar atenção para a forma de tratamento: "as professoras".

(Schwartzman, 1988, p.15), embora não explique como deveria ser aferida essa qualidade das instituições privadas que deveriam receber apoio financeiro do Estado.

É ao tratar a questão de acesso às instituições públicas que Schwartzman expõe uma posição diferente daquela do Banco Mundial que, recorrentemente, assevera o elitismo da universidade pública no Brasil.

Para Schwartzman (1988, pp.18-19), a democratização do acesso está relacionada com os problemas do ensino fundamental e médio, o que, por sua vez, está na dependência da formação e recrutamento dos professores, além dos problemas relacionados aos baixos salários e pouco prestígio da profissão.

É bem verdade que o Banco Mundial reconhece que o problema da equidade de acesso ao ensino superior público passa pela melhoria do ensino básico e secundário[72], da mesma forma que a Comissão (Schwartzman, 1988, p.15).

Quase um ano depois, em "Universalidade e crise das universidades", Schwartzman (1989) argumenta, ao tratar da questão do acesso ao ensino superior público, que o problema tem, entre outras causas, as condições sociais e a qualidade do ensino básico e secundário: "Poder competir bem em sistemas meritocráticos dependeu sempre de um nível prévio adequado de educação formal ou informal, o que é, por sua vez, função do ambiente familiar e de um investimento prévio em educação" (p.44).

Discorrendo sobre os casos da América Latina, África e Índia, onde o sistema de ensino se expandiu rapidamente sem a correspondente expansão do setor industrial, Schwartzman (1989) observa que é possível constatar benefícios econômicos individuais para o investimento em educação, em geral maiores que nos países industrializados, porém, acrescenta que, nessas sociedades, "o acesso à educação é muito mais restritivo e dependente de recursos sociais e econômicos prévios, e a soma dos benefícios individuais não se traduz em benefícios para a sociedade com um todo" (p.44).

[72] A questão da equidade de acesso sob o prisma da melhoria da qualidade do ensino básico e médio está presente nos documentos do Banco Mundial (ver World Bank, 1991, pp.2, 29, 52; 1993, pp.1, 2, 42).

Ao tratar do financiamento e do custo das universidades públicas, Schwartzman, assim como Durham, trata apenas do financiamento das instituições públicas porque o financiamento das instituições privadas, para utilizar o termo que emprega em seu texto, não é controverso.

Segundo Schwartzman (1988), os dados sistematizados apresentados no Relatório Final dos trabalhos da Comissão demonstram claramente que as instituições públicas são muito mais caras do que as privadas, "ainda que muitas vezes por boas razões" (p.18).[73]

Em relação à outra das recomendações do Banco Mundial, Schwartzman (1988) considera que "a introdução de algum nível de recuperação de custos teria efeitos benéficos" (p.18) e, mesmo sem defender a cobrança de anuidades, ressalva que essa providência deveria proteger de forma adequada os estudantes que não pudessem, efetivamente, pagar.

Aborda a "tradição corporativista", nos mesmos termos que o Banco Mundial, tradição que torna, por exemplo, obrigatória a regulamentação das profissões e que impõe limites à autonomia da universidade: "Todas as atividades profissionais, da medicina ao jornalismo, da engenharia à estatística, tendem a ser regulamentadas por lei, e supervisionadas por um conselho profissional, entidades de direito público supervisionadas pelo governo federal" (p.19).

Schwartzman (1988, p.19) afirma que o estabelecimento de currículos mínimos nas universidades para a obtenção de diploma em cada formação profissional, acaba por inibir a capacidade de iniciativa e criatividade das instituições sobre o que deveriam ensinar.

[73] Reproduz-se aqui trecho do documento preparado por uma das subcomissões e anexado ao Relatório Final da Comissão citado por Schwartzman (1988) para fundamentar as "boas razões", que a seu ver, justificam que as universidades públicas sejam mais caras que as instituições privadas, análise que se choca com as avaliações das universidades públicas brasileiras que o Banco Mundial fez mais tarde em seus documentos: "a baixa relação aluno/professor no ensino superior federal é atribuível em parte ao peso relativo da esfera federal [e também estadual] das áreas de saúde, tecnologia, agronomia, pós-graduação e pesquisa; em parte à infraestrutura de serviços para professores, alunos e funcionários existentes nas instituições públicas de ensino; mas também parece haver um excesso de horas docentes contratadas que não são utilizadas nem na pesquisa nem na prestação de serviços" (p.18).

A Comissão relacionou medidas a serem tomadas: como "o fim do controle, regulamentação e supervisão governamental das profissões; a eliminação de currículos definidos em lei; a criação de mecanismos de acreditação para cursos e diplomados; e a abertura da possibilidade de criação de associações profissionais voluntárias e competitivas" (Schwartzman, 1988, p.19).

Mas é no capítulo final de seu trabalho, ao avaliar a recepção do "Relatório Final" da "Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior", que Schwartzman (1988) apresenta o quadro da *configuração sociocultural* brasileira ao fim de vinte anos de ditadura militar, suas contradições e tensões e as "contradições e tensões que existem dentro do ensino superior brasileiro" (p.22), dessa maneira, permitindo vislumbrar, talvez, algumas das razões pelas quais o Banco Mundial fez publicar seus documentos de forma reservada e com circulação restrita e lançar luz sobre as condições nas quais se vai dar a transferência-recepção da política do Banco.

São exatamente as condições da *configuração sociocultural* brasileira traçadas por Schwartzman que o levam, nos textos escritos nesse período, a acreditar muito mais nas reformas que vão se fazendo espontaneamente no sistema de ensino superior do que na possibilidade de que esses sistemas sejam "alterados por grandes projetos reformadores" (Schwartzman, 1989, p.8).

> Quando o documento final veio a público, em novembro de 1985, ficou óbvio que o consenso relativo e provisório que permitiu que a comissão, ao contrário de tantas outras, concluísse seus trabalhos, não seria reproduzido no mundo real. O documento recebeu elogios, mas também atraiu críticas intensas de muitos lados, e o Ministério da Educação não ousou se comprometer com nenhuma de suas recomendações (Schwartzman, 1988, p.20).

E, mostrando que o pensamento ou o conjunto articulado de ideias que acompanhava o processo de globalização, ainda não assumira a preponderância que vai ter no final da década, Schwartzman (1988) afirma: "A oposição ao documento veio tanto da 'esquerda' quanto da 'direita'" (p.20). Mesmo assim, ressalva que entre setores do Ministério da Educação e no "alto clero" das universidades, as recomendações do Relatório Final da Comissão foi bem recebido, isto é, exatamente uma parte do público

citado nos documentos do Banco, setores do Ministério da Educação e o "alto clero" na universidade.

> Nem tudo certamente foram críticas. O documento foi geralmente bem recebido entre aqueles que, nas universidades, mais poderiam se beneficiar de níveis mais altos de autonomia, responsabilidade e da introdução de procedimentos avaliativos – na maioria dos casos, o 'alto clero'. Alguns setores do Ministério da Educação também entenderam que o documento apontava no sentido correto, e começaram a trabalhar no sentido de pôr em prática algumas de suas recomendações (Schwartzman, 1988, p.21).

Para Schwartzman (1988), o efeito mais sensível dos trabalhos da Comissão foi o de, tendo trazido à tona as contradições e tensões que existiam no interior da educação superior brasileira, "(...) tornou legítimas as opiniões dos muitos que até então permaneciam inibidos ante a pressão avassaladora das assembleias classistas" (p.22).

De todo modo, podemos antecipar a avaliação de que essa consideração de Schwartzman revela o desejo de participação e de livre expressão que tomou conta da sociedade brasileira com o fim do regime militar, expressos, por exemplo, na campanha nacional por eleições diretas, na comoção popular com a morte de Tancredo Neves, nas manifestações nas ruas, no sentimento de necessidade de retomar os sindicatos, associações, uniões acadêmicas, como a União Nacional dos Estudantes (UNE), símbolo da intolerância do regime militar, cujo prédio foi incendiado, tendo sido a UNE colocada na ilegalidade.

Sentimentos que significavam uma reação, na maioria da sociedade e, portanto, também dentro das universidades públicas e privadas, oposição que se expressava a tudo quanto pudesse parecer autoritário e antidemocrático, da mesma forma que havia uma rejeição a tudo que parecesse vir dos Estados Unidos, dada a sua participação comprovada no golpe de 1964, ou pelos organismos internacionais que setores e grupos sociais imediatamente associavam aos interesses dos EUA.

Essa conjuntura, no caso das universidades, tinha especificidades de acordo com a especificidade de seu público, assim como acontecia com cada grupo social, de acordo com suas diferentes posições na sociedade, público que, no caso das universidades,

principalmente as públicas, opunha-se de forma geral, e principalmente por meio de suas associações e sindicatos, ao sentido da política para a educação superior defendido por Durham, Schwartzman e o NUPES.

Como se pôde ver, nos textos de Schwartzman e nas discussões e recomendações da "Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior" e nos debates em diversos setores sociais brasileiros já estavam presentes os axiomas e temas que vão aparecer nas propostas feitas pelo Banco Mundial para a reforma do ensino superior no Brasil na década de 1990 e que são apresentadas sem dizer seu nome: há uma crise econômica, uma crise fiscal, que impõe restrições aos investimentos do Estado na educação superior; as universidades públicas são dispendiosas e ineficientes no gasto dos recursos públicos colocados a sua disposição; as instituições privadas são mais eficazes, mais eficientes e mais sensíveis às mudanças no mercado e as necessidades do mercado de trabalho, as necessidades da economia; a diversificação em instituições de ensino superior e o setor privado permitem uma expansão da educação superior menos onerosa para o Estado e capaz de atender a uma estudantada mais diversificada.

Ensino superior e mercado

Embora não haja no documento "Brasil: oportunidade e Crise no Ensino Superior" menção explícita à relação entre o ensino superior e o mercado, a ideia de mercado como referencial se faz presente construindo a percepção das questões e problemas da sociedade e do ensino superior, definindo os critérios e os objetivos da política proposta.

Um sintoma que nos leva a fazer tal afirmação é o fato de que Schwartzman, ao revisar, em 1996, para nova publicação seu artigo "Universalidade e crise das universidades" (1989), sob o título de "América Latina: universidades em transição" percebe a necessidade de acrescentar-lhe um último item que, certamente, sente falta, "Educação de massas e qualidade", para discutir os efeitos da "massificação" sobre a qualidade do ensino superior e, assim, introduzir a questão da avaliação por resultado, defender um modelo para o ensino superior e o referencial do mercado. Questões que completavam coerentemente com o quadro das ideias em ascensão, seu texto de 1989.

Para chegar ao seu objetivo, Schwartzman (1996, p.8) inicia citando a pesquisa que o educador norte-americano, Abraham Flexner, realizou em 1910e que se tornou um exemplo da importância da avaliação e do controle de qualidade no ensino superior.

Schwartzman relata que Flexner, em seus estudos, conclui pela superioridade do modelo de universidade humboltdiano e que o conceito de qualidade defendido por este autor é que vai orientar a reforma da educação superior brasileira em 1968, quando ficou estabelecido na legislação que o ensino superior é indissociável da pesquisa.

Paradoxalmente, o sistema de ensino norte-americano não caminhou no sentido apontado por Flexner: "(...) nos últimos cinquenta anos, os Estados Unidos desenvolveram o sistema de educação superior de maior porte, abrangência e qualidade de todo o mundo, e que é hoje copiado pela maioria dos países" (Schwartzman, 1996, pp.8-9). E indaga: "A onde Flexner errou? Aonde erramos nós?" (p.9).

A resposta de Schwartzman (1996) está nas características que assumiu o sistema de ensino superior norte-americano. Tornou-se um sistema baseado no pluralismo e na diversidade que, por razões históricas, apresenta uma grande variedade de formatos institucionais e de áreas de estudo que vão desde os modelos de maior qualidade até cursos de economia onde se defendiam teses de mestrado sobre "métodos de lavar pratos" (p.9).

E, apesar de dizer que essa "educação superior de massas" servia como compensação para o ensino secundário de má qualidade e proporcionava cursos e qualificações que sequer mereciam o título de universitários, declara (Schwartzman, 1996) que este sistema permitiu que a metade dos jovens nos Estados Unidos entrasse em alguma instituição de ensino pós-secundária, e justifica: "a tendência à massificação do ensino superior é um fenômeno mundial", que permitiu que, nos Estados Unidos, fossem criados "milhares de 'colleges'", "universidades públicas e privadas de todo tipo e qualidade" (p.9).

Por outro lado, Schwartzman (1996, p.9) afirma que a diversidade também permitiu a criação de universidades e cursos de qualidade, o desenvolvimento da

pesquisa científica e da pós-graduação, onde o sistema de ensino superior mais se sobressai.

A excelência do sistema norte-americano de pós-graduação foi possível, primeiramente, pela "maciça incorporação de talentos" que se formaram e se desenvolveram em outros países ou que se refugiaram nos Estados Unidos no período anterior ou posterior à Segunda Guerra Mundial, e aí, uma constatação interessante de Schwartzman (1996), "recriando nos Estados Unidos as tradições de trabalho e os padrões de excelência típicos das universidades europeias de elite" (p.9) e, em segundo lugar, pela associação das universidades com o setor industrial e da agricultura.

> (...) por mais importantes e influentes que estes imigrantes tivessem sido, eles não impediram que continuassem a existir as centenas de "land Grant colleges", escolas técnicas, institutos de engenharia e outras instituições que trabalhavam em íntima associação com a indústria e a agricultura, e davam à pesquisa acadêmica uma ponte natural e direta com o setor empresarial, que retribuía apoiando e financiando as instituições universitárias (p.9).

Para Schwartzman (1996), a diversidade do sistema possibilitou, além da pluralidade de formatos institucionais, a descentralização do sistema: "Não existe um ministério da educação e ninguém se preocupa em dar uma definição oficial do que seja uma 'universidade'. Cada estado tem suas instituições" (p.9).

Ao contrapor-se a Flexner, para quem a diversidade de instituições e de funções atribuídas a cada uma delas tenderia à deterioração e desagregação do sistema, Schwartzman (1996) coloca o mercado como mecanismo capaz de controlar o sistema: "Na realidade, os Estados Unidos desenvolveram um conjunto também diversificado, mas nem por isto menos efetivo, de controles de seu ensino superior. Em primeiro lugar o controle do mercado (...)" (pp.9-10).

É importante para a melhor compreensão das ideias que vão dar o sentido à reforma dos anos 1990, ver como Schwartzman (1996) descreve como se dá o controle do mercado:

> (...) instituições, mesmo públicas, que não conseguem bons alunos, alunos pagantes, doações filantrópicas e contratos de pesquisa com o

> governo ou com o setor privado, cedo ou tarde fecham as portas. Existe um grande mercado de talentos, que atrai os professores mais qualificados para as universidades de mais prestígio, e forçam as demais a oferecer contratos competitivos. Existem instituições voluntárias de credenciamento que distribuem certificados para as instituições que qualificam, e que são verificados por estudantes, professores e financiadores na hora de escolher suas instituições. Firmas privadas oferecem testes padronizados de conhecimento que são utilizados por muitas universidades para a seleção de seus alunos. Em algumas áreas especializadas, como na área de medicina, existem corporações profissionais que zelam pela qualidade das instituições de ensino, garantindo, assim, os padrões de excelência definidos inicialmente pelo relatório Flexner (p.10).

Já em 1990, portanto anos antes da publicação do texto de Schwartzman, Durham (1990a) defendia posições semelhantes. Constatamos, assim, um movimento de difusão desse modo de pensar o ensino superior, difusão que vai contribuir para criar uma conjuntura favorável ao Banco Mundial quando este começa a difundir e defender essa política.

> Um caso paradigmático e extremo é o dos Estados Unidos. Esse país tem se caracterizado pela extrema descentralização do ensino superior, pela parcimônia de processos de normatização estatal e pela grande autonomia das instituições. E também o país no qual os processos de avaliação são mais antigos. No sistema americano, a flexibilidade, diversidade e qualidade das instituições de ensino superior dependem, em grande parte, de mecanismos semelhantes aos do mercado, envolvendo a competição entre instituições diversas. As universidades competem para atrair estudantes, para contratar pesquisadores e docentes de prestígio, para obter fundos públicos e privados e se especializam no oferecimento de serviços a clientelas diferenciais. Os professores e estudantes competem por vagas em instituições de maior prestígio. Os docentes competem pelas posições melhor remuneradas (Schwartzman, 1996, pp.8-9).

Percebe-se tanto em Durham quanto em Schwartzman certo entusiasmo com os valores do mercado a serem aplicados nos processos de avaliação do ensino superior. Schwartzman (1996), depois de apontar os erros dos legisladores brasileiros ao adotarem o modelo de Flexner na reforma da educação superior de 1968, quais sejam, o de desconhecer a massificação do ensino superior e o de procurar para nossas universidades o modelo europeu, justifica dizendo que “somos, na realidade, muito mais parecidos com os Estados Unidos” (p.8).

Para o Brasil, o modelo deveria ser aquele em que a pesquisa científica, a formação profissional de alto nível, "instituições dedicadas à cultura, à ciência e às profissões cultas – tudo aquilo que a expressão alemã *Wissenschaft* significava" (Schwartzman, 1996, p.8), convivem ao lado das novas funções da universidade, levando em conta que cada um dos "componentes das modernas multiversidades (...) tem seu valor, sua cultura, seus públicos e sua maneira de se organizar e se financiar" (Schwartzman, 1996, p.10). Entretanto, o controle de qualidade deve se apoiar cada vez mais nas "(...) avaliações dos pares, na reputação conquistada pelo desempenho, e no endosso do mercado" (p.10).

Assim, podemos concluir que nestes trabalhos de Schwartzman (1988, 1989, 1996), como no conjunto de seu trabalho sobre a educação superior, já estão presentes os axiomas apresentados pelo Banco Mundial e expressos no conjunto das unidades de análise e sua correlata categorização: a educação é função da economia, as universidades públicas são dispendiosas e ineficientes, as instituições privadas são mais eficazes e mais eficientes, o setor privado e a diversificação em instituições não universitárias são mais eficientes em garantir a expansão do ensino superior.

5.2. O protagonismo de Eunice Durham

Decidimos prosseguir na análise do pensamento do NUPES pelos trabalhos de Eunice Durham, não só porque ela, juntamente com Simon Schwartzman, como já dissemos, compõe o "núcleo irradiador" que influenciou de forma decisiva a orientação do núcleo, como também porque os textos de Durham publicados na "Série Documento de Trabalho", nos anos 1989 e 1990, antes, portanto o, do Banco Mundial publicar seu primeiro relatório reservado sobre a reforma da educação superior no Brasil, permitem acompanhar a evolução de sua posição em meio a uma determinada falta de consistência, a presença de divergências, o vai e vem entre posições, assim como o abandono de preocupações com outras dimensões da educação e da educação superior, e a ascensão do mercado como referencial para a educação superior, processo semelhante ao que se dá com vários setores sociais que vão aderindo as ideias dominantes na conjuntura da globalização.

Antes do documento "Situação e perspectivas do ensino superior no Brasil: os resultados de um seminário", elaborado por Durham e Schwartzman, encontra-se um texto de Schwartzman sobre a USP, "The University of São Paulo - an overview" (1989) e outro de Durham, "Os desafios da autonomia universitária" no mesmo ano, seguidos de mais três trabalhos: um, cujo tema é novamente a questão da autonomia, elaborado ainda em 1989, e dois outros sobre avaliação em 1990. Optamos por estudá-los, um em seguida do outro, de forma a acompanhar o desenvolvimento da posição de Durham a respeito do tema e verificar o que se altera de um para outro.

Percebemos que Durham, naquela conjuntura de grandes mudanças políticas vivida pelo país, vai também consolidando sua forma de pensar a educação superior, que ainda oscilava entre as duas concepções existentes e que estavam em disputa – a que defendia uma educação superior gerenciada pelo Estado e com predominância do ensino público e as ideias de reforma que resumiam a atuação do Estado à atividade reguladora – para ir assumindo as ideias de reforma que dariam um novo sentido ao ensino superior no Brasil, evolução que vamos apontar em seus trabalhos para sistematizá-las ao fim.

Assim é que, embora em "Os desafios da autonomia universitária" (1989a), Durham tenha por objetivo tratar das universidades estaduais de São Paulo, ao longo do texto a autora aos poucos generaliza suas afirmações para o conjunto das instituições públicas de educação superior e, assim, expõe sua concepção de educação superior, concepção que mais tarde aparecerá nos documentos do Banco Mundial: a autonomia de gestão financeira como forma de controlar a irresponsabilidade administrativa das instituições públicas, que são onerosas, perdulárias e ineficientes, a necessidade de controlar os interesses puramente corporativos de professores, funcionários e alunos e a necessidade de criar mecanismos de *accountability*.

Autonomia e financiamento

Durham (1989a) circunscreve aos recursos financeiros postos à disposição das universidades públicas as questões que "são efetivamente cruciais" (p.1) para o exercício da autonomia. A falta de autonomia de gestão financeira que, segundo ela, tem caracterizado as universidades públicas, especialmente as federais, é a responsável pelo

"descalabro", "irresponsabilidade administrativa" dessas instituições e por torná-las "onerosas, perdulárias e ineficientes" (p.1).

É importante ver como este conjunto de questões, a autonomia, o financiamento, a pouca eficiência das instituições públicas, opera num modelo de educação superior – que vai sendo construído como requer essa forma de pensar a universidade – sob a "bandeira de bondade" dos interesses da sociedade e da educação superior.

Para Durham (1989a), o sistema de financiamento das universidades públicas tal como estava estabelecido pelo Ministério da Educação criava condições favoráveis a que essas instituições se submetessem a "pressões políticas", ao "tráfico de influências" (p.3) e infere que, naquele sistema, as decisões não eram transparentes e como tal era impossível saber o custo das instituições e a aplicação de seus recursos (p.4).

A falta de autonomia das universidades levava docentes e funcionários das universidades públicas – que, para ter "força de pressão" organizavam associações de docentes e funcionários (Durham, 1989a, p.2) – a reivindicarem aumento salarial diretamente ao governo federal. Durham (1989a) afirma que para esses segmentos de docentes e funcionários, "os custos da universidade são problemas secundários, que são manipulados, (...)" (p.2). Também critica o fato da comunidade acadêmica demandar residência estudantil, restaurantes subsidiados, instalação e manutenção de laboratórios, ampliação de bibliotecas, e construção de salas de aula (pp.3-4).

As vantagens da autonomia, segundo Durham (1989a), estavam no estímulo à criação de mecanismos internos de negociação; no controle dos interesses puramente corporativos de professores, funcionários e alunos; na promoção de estímulos à transparência interna (p.4); porém, para que dê resultados, "algumas condições deveriam ser satisfeitas e haveria de se criar mecanismos de decisão e de 'accountability'" (p.5).

Governação

Também critica a representação igualitária de docentes, funcionários e estudantes nos organismos de decisão da universidade por lhe parecer "absurda" a participação de funcionários e alunos nos "problemas acadêmicos" (Durham, 1989a,

p.5). Afirma que as unidades de ensino e pesquisa não são capazes de representar esses interesses nos organismo da universidade (Durham, 1989a, p.5).

Segundo Durham (1989a), para garantir a autonomia das instituições de ensino superior era necessário criar formas de avaliação por órgãos externos. Para ela, as prioridades da universidade não resultavam da soma e do confronto dos interesses corporativos de docentes, funcionários e estudantes, sendo necessário que se estabelecessem "critérios externos aos particularismos das demandas conflitantes" (p.7).

Em seguida, discute o que seriam e quem representaria os "interesses propriamente acadêmicos e institucionais", diferenciando-os dos "interesses mais gerais das universidades" (p.6). Para ela, os que permitiriam à universidade cumprir suas funções sociais seriam os interesses propriamente acadêmicos e os interesses corporativos de docentes, funcionários e alunos estariam associados aos interesses que qualifica como "gerais". E termina por concluir que outro tipo de representação, a da comunidade externa, também seria necessária para fazer com que os "interesses acadêmicos e institucionais sejam garantidos (p.6).

Para a autora, era necessário estabelecer critérios externos para avaliar as universidades que, além de externos, deveriam ser considerados legítimos, legitimidade que decorreria da referência à função social da universidade que, por sua vez, expressaria suas finalidades "mais gerais". Essa referência à função social só se concretizava quando deixasse de ser apenas um princípio para se materializar em órgãos externos à universidade que julgassem a posteriori a legitimidade da distribuição de recursos diante das prioridades da universidade (Durham, 1989a, p.8).

O julgamento desse órgão externo sobre o desempenho eficiente e suficiente da universidade é que vai condicionar, como propõe Durham, o aumento ou a redução de recursos financeiros. Uma espécie de *rating agency*, como são as agências de avaliação ou classificação de risco das aplicações nas instituições do mercado financeiro, órgão externo à universidade que julgaria a capacidade da instituiçãoem cumprir com eficácia o que avalia ser a função social da universidade (Durham, 1989a, p.8).[74]

[74] Sobre este tema das agências externas de avaliação ver World Bank, 1991, pp.39, 42; 1993, p.47.

Eunice Durham retoma nesse mesmo ano o tema da autonomia universitária em outro texto publicado na Série "Documento de Trabalho": "A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações" (1989b), desta vez para tratar da autonomia para as universidades estabelecida na nova Constituição brasileira que acabara de ser promulgada, em 1988.

Como indica o título do trabalho de Durham (1989b), o tema da autonomia é o que permite a autora tratar dos mesmos assuntos e repetir as críticas ao sistema de educação superior já feitas por ela, somente sob outro ângulo, como forma de difundir uma nova semântica de reforma para a educação superior que estava em disputa na sociedade brasileira pós-ditadura militar: as universidades públicas devem atender melhor as demandas do mercado de trabalho; os recursos públicos são gastos de forma ineficiente e ineficaz; as universidades públicas não incentivam uma "accountability" apropriada; é preciso diversificar as fontes de financiamento.

Se fazemos a relação de quais são as alterações e as continuidades nos temas tratados por Durham e depois usamos seu texto para ilustrá-los é porque ao expô-los, temos a oportunidade de conhecer as peculiaridades do sistema de educação superior do Brasil e, assim, desde já perceber em que medida se deu a recepção ativa das ideias de reforma da educação superior que já circulavam no mundo.

A *vol d'oiseau*, Durham (1989b) inicia fazendo reflexões sobre os limites da universidade para "reger-se sobre suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais as quais se destina" (p.1), os limites da autonomia e seu controle por instâncias eórgãos públicos mais amplos (pp.1-2).

A autora inicia afirmando que foi a autonomia intelectual que esteve em jogo na longa história da construção das universidades da Idade Média. O caráter universal, um dos fundamentos da universidade desde sua origem é o que permitiria a independência relativa da universidade em relação aos poderes civis e eclesiásticos e advém, não do fato de a universidade pretender "abarcar todo o saber", porém de sua "aspiração de se referir a uma verdade universal" (Durham, 1989b, p.3).

Vamos acompanhar e reproduzir sua argumentação:

> É também em função dessa universalidade que as universidades se comunicam umas com as outras, independentemente das fronteiras políticas e se constituem como comunidades internacionais. (...) A universalidade do saber tem como contrapartida a internacionalização do conhecimento e da comunidade universitária. Essa internacionalização da comunidade acadêmica constituiu uma outra vertente da sua autonomia em relação ao poder civil (Durham, 1989b, p.3).

Durham (1989b) lembra que a autossuficiência financeira, conseguida pelas universidades no início de sua história, deveu-se à prestação de serviços educacionais e ao recebimento de contribuições dos alunos, mas que à medida que se foram desenvolvendo, passaram a depender cada vez mais da contribuição das autoridades civis ou eclesiásticas. Se as universidades conseguiram manter e mesmo ampliar sua autonomia foi devido ao êxito em legitimar-se pela sua importância à sociedade e sua "relação com o saber universal" (p.4).

A autonomia universitária é apresentada como tendo duas dimensões: a primeira dimensão é a da "autonomia da pesquisa" que se expressa hoje na forma de "liberdade de conhecimento, que é o cerne de toda a autonomia universitária" (Durham, 1989b, p.5) ese firmou em grandes lutas da universidade contra a Igreja e o Estado. Foi essa autonomia que transformou a universidade "em suporte fundamental de todo o sistema científico e tecnológico" (p.5) e possibilitou que o desenvolvimento da pesquisa ocorresse tendo como referência a investigação desenvolvida pela comunidade internacional, referência "que age como contrapeso às tendências imediatistas de uma política científica limitada, tanto por parte do Estado, como por parte das forças sociais organizadas" (Durham, 1989b, pp.4-5).

A segunda dimensão, segundo a autora, é a da "autonomia de gestão financeira" da universidade e se expressa em "poder garantir a sobrevivência de áreas de pesquisa que não possuem relevância política ou econômica imediata" (Durham, 1989b, p.6). Todavia, ela estabelece limites para essa autonomia ao afirmar que é legítimo que instituições externas à universidade estabeleçam incentivos financeiros e políticos para desenvolver áreas de particular relevância e interesse à sociedade e, também, limita as instituições externas a que se refere: "mas, não pode caber a agências governamentais, partidos políticos ou movimentos sociais determinarem o que a universidade deve pesquisar" (p.5).

Sobre a intervenção do Estado

Em relação ao Brasil, Durham (1989b, p.7) afirma que o Estado tem interferido excessivamente na educação superior, a mesma afirmação, aliás, que será encontrada nos documentos do Banco Mundial (World Bank, 1991, pp.iii, iv, 18, 20, 69; 1993, pp.iv, v, 17, 24, 30). Um dos exemplos que confirma a intervenção do Estado é no estabelecimento do currículo mínimo que restringe a autonomia didática. Entretanto, essa interferência tem sido inútil e não tem produzido efeito para assegurara qualidade que é necessária ao ensino. E conclui, dizendo que não há motivo para preservar tal interferência (Durham, 1989b, p.7).

A segunda dimensão da autonomia, a autonomia de gestão financeira, permite a Durham tratar de outra questão de relevo para a semântica de reforma da educação superior que se vinha difundindo no Brasil, que é o tema da desregulamentação das profissões. E, então, da liberdade de pensamento, Durham (1989b) passa à proposta de "tornar o currículo mínimo apenas indicativo e separar o diploma acadêmico do direito ao exercício da profissão" (p.8), questão que, como já se viu, é também abordada pelo Banco Mundial (World Bank, 1991, pp.iv, 18; 1993, pp.v, 16).

Durham (1989b) declara que os estatutos e regimentos das universidades significam para a autonomia administrativa o controle burocrático do Estado sobre essas instituições. "Na tradição brasileira, a aprovação do estatuto, assim como o estabelecimento do currículo mínimo, tem sido um instrumento de controle burocrático do Estado sobre as universidades" (p.9) e, como no caso do currículo mínimo, "esse tipo de controle justificado como forma de assegurar a qualidade do ensino não tem cumprido essa função, mas tem amarrado a universidade a normas burocráticas que dificultam seu desenvolvimento interno e restringem sua flexibilidade e sua capacidade de adaptação" (p.9).

Durham (1989b) mostra ainda que a condição para a autonomia didática e científica da universidade é a autonomia administrativa, que significa poder a universidade organizar-se livremente, podendo criar e alterar as unidades que a compõem, dividi-las ou reuni-las, sendo "indispensável (...) a liberdade de selecionar os seus quadros, admitir e demitir docentes e funcionários" (p.9), reivindicação feita da

mesma forma pelo Banco Mundial que, igualmente, protesta contra o fato de que professores e funcionários estejam enquadrados no mesmo regulamento que o funcionalismo público (Durham, 1989b, p.9) (ver World Bank, 1991, pp.i, iii, 69; 1993, pp.iv, 17).

Da mesma forma que o Banco Mundial, Durham (1989b) critica as reivindicações de docentes e funcionários por carreira única e completa isonomia salarial para docentes e funcionários nas universidades federais, argumentando tal qual o Banco: "constituem demandas que ferem a autonomia universitária" (p.10). E tece sua crítica com os mesmos adjetivos: "A carreira única constitui uma forma artificial de garantir burocraticamente vantagens funcionais para docentes e pesquisadores que trabalham em condições muito heterogêneas" (p.10).[75]

Durham (1989b) relaciona três pontos que resumiriam a autonomia de gestão financeira: a liberdade e a competência para, estabelecido o orçamento, remanejar os recursos disponíveis "entre itens de pessoal, custeio e capital", constituir patrimônio próprio e liberdade de captar recursos de diferentes fontes (p.11). Embora a autora propugne tal liberdade, afirma que ela não pode ser absoluta, como não é absoluta a autonomia.

Assim, em coincidência com as propostas do Banco Mundial, Durham (1989b) enumera as condições da autonomia de gestão financeira, para que essa autonomia não exclua a "garantia quanto ao fluxo regular de recursos" (p.13) do Estado[76]. Justifica essa consideração em face da dependência quase total dos recursos do Estado, condicionando a autonomia a "uma dupla garantia: a de que os recursos indispensáveis à sobrevivência da universidade sejam assegurados pelo Estado e que não estejam condicionados a posições político-ideológicas" (p.13).

O certo é que tanto o Banco Mundial quanto Durham não dispensam o aporte regular pelo Estado de recursos às instituições públicas. Defendem a autonomia de pesquisa para as universidades diante dos interesses do Estado e, ao mesmo tempo, a

[75] O Banco Mundial também se manifesta contrário à Lei da Isonomia e à carreira única para professores e funcionários das universidades federais (ver World Bank, 1991, pp.v, 37, 44; 1993, pp.iii, iv, 38, 39).
[76] Sobre a permanência do Estado em prover a educação superior ver World Bank, 1991, pp.35, 36, 37; 1993, pp.33, 34, 35.

liberdade de buscar recursos em diferentes fontes sem tratar da autonomia da universidade diante dessas diferentes fontes, mas sempre com referência à dependência da pesquisa à "comunidade científica internacional".

Dessa forma, perante a nova Constituição que estabeleceu autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, Durham apresenta, neste texto, o que chama de implicações deste preceito configurando e irradiando sua maneira de pensar e fazer a educação superior.

Educação superior e mercado

Durham produz ainda dois textos sobre a avaliação: "A institucionalização da avaliação" (1990a) e "Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências do ensino superior europeu" (1990b) e, desta vez, superando certa hesitação presente em seus trabalhos de 1989, nesses dois estudos, talvez porque realizados nos fins do ano de 1990 – visto a numeração que trazem na Série "Documento de Trabalho", oito e doze, em treze "documentos" publicados àquele ano – o modo de pensar e fazer a educação superior que vinha se conformando no trabalho do NUPES, ao longo de 1989, encontra seu referencial: o mercado. Mesmo que ainda nesse primeiro "documento", "A institucionalização da avaliação" (1990a), a absolutização do mercado como razão da educação superior não apareça de forma tão forte e marcante como no trabalho seguinte.

Durham dedica-se neste documento a abordar a questão da avaliação das instituições de educação superior como forma de, por meio dela, discutir a necessidade da universidade estreitar relação com o setor produtivo, diversificar os modelos institucionais, estabelecer critérios para distribuição de recursos e a racionalizar dos gastos.

Durham (1990a) introduz a questão da necessidade de avaliar as instituições de educação superior como decorrência das profundas alterações no sistema produtivo que, em decorrência, modificou o mercado de trabalho com o maior crescimento relativo do "setor terciário em relação ao primário e o secundário" (p.5) e a educação superior passara a ser "um instrumento importante para o acesso a este setor em expansão do mercado de trabalho" (p.5).

Assim, Durham assume o bordão do Banco Mundial em seus documentos sobre o ensino superior: o mercado de trabalho em rápida transformação e o imperativo de que o ensino superior atenda às suas necessidades.[77]

Para a autora, o ensino superior teve e tem dificuldades em se transformar para atender esse "conjunto complexo de novas funções e novas pressões" (Durham, 1990a, p.6) e relaciona cinco questões que resultam dessa transformação: a primeira questão é a de que as novas funções do ensino superior implicam em um custo crescente que leva à exigência de "racionalidade dos gastos" e "capacidade gerencial"; depois, como segunda questão, a "necessidade de grande flexibilidade na organização curricular e de inovação no sentido de preparar os estudantes para um mercado de trabalho em rápida transformação" (p.7).

A cada linha, Durham vai deixando perceber a nova maneira de ver a universidade, maneira que vai tomando forma à medida que elabora seus textos, expondo os argumentos que vão servir de suporte para justificar à sua posição, formulando questões como problemas a serem superados.

É dessa forma que procede quando, por exemplo, apresenta como problema a pressão do mercado para que a universidade contribua com suas necessidades de desenvolvimento tecnológico, oque pode prejudicar o desenvolvimento da ciência básica: "o lento processo de formação de grupos de pesquisa altamente qualificados e de desenvolvimento de novas descobertas encontra dificuldades para responder às pressões para rápidas alterações na orientação das pesquisas de acordo com os interesses mais imediatos do setor produtivo" (Durham, 1990a, p.7).

A autora evoca a avaliação como o único processo capaz de sustentar mecanismos capazes de estabelecer parâmetro para a distribuição de recursos (Durham, 1990a, p.11). Trata-se de avaliação que deve atender dupla necessidade: a do Estado, de melhor dirigir seus recursos financeiros e atender às demandas da sociedade por ampliação do acesso e "de colaboração mais estreita com o setor produtivo" (Durham,

[77] Sobre a relação do ensino superior com o mercado de trabalho ver World Bank, 1991, pp.3, 48, 69; 1993, pp.3, 11, 17, 40, 52; 1994, pp.5, 7, 8, 10, 24, 31, 34, 43, 50, 59, 64, 74.

1990a, p.8) e a da universidade, tanto a de evitar revelar-se incapaz de atender a essas demandas quanto a de se reduzir a só atender as "pressões imediatas" (p.8).

Para respaldar seu argumento, Durham (1990a) oferece o caso paradigmático da avaliação nos Estados Unidos, onde o ensino superior se caracteriza por "extrema descentralização", "parcimônia de processo de normatização estatal" e "grande autonomia das instituições" (p.8). Lembra que nos Estados Unidos, a "flexibilidade, diversidade e qualidade das instituições de ensino superior (...) dependem em grande parte de mecanismos semelhantes aos do mercado" (p.9): as universidades competem para trazer para si estudantes, trazer e manter em seus quadros pesquisadores e docentes de prestígio, para obter financiamento público e privado e para isto se especializam no oferecimento de serviços a clientelas diferenciais (p.9).

No caso do Brasil, Durham (1990a) lembra que o sistema de ensino superior necessita crescer, diversificar-se, flexibilizar-se, institucionalizar a pesquisa, melhorar o ensino, assumir novas funções na extensão, na educação continuada e, ainda e acima de tudo isto, colaborar "com o setor produtivo", por isto, "não se pode dispensar os processos de avaliação" (1990a, p.10).

Constrangimentos

Durham (1990a) faz uma espécie de diagnóstico da educação superior brasileira para mostrar as dificuldades de estabelecer um processo de avaliação nos moldes que a nova semântica de reforma exige: o corpo docente sindicalizado exige e obtém estabilidade no emprego e remuneração uniforme independente do trabalho que realizam. "Os professores são poupados das pressões dos alunos mesmo quando o ensino que oferecem é insatisfatório, pois seu salário é garantido independentemente de seu desempenho" (p.10).

O diagnóstico prossegue, afirmando que, no Brasil, o sistema de ensino superior é levado à imobilização por professores, funcionários e alunos que se utilizam muitas vezes de "retórica revolucionária" para defender suas reivindicações; essa postura conduz a que a universidade não tenha incentivo, "mas apenas manifesta resistências em

alterar currículos, eliminar cursos sem demanda, redistribuir vagas" (Durham, 1990a, p.10).

Para que o sistema de educação superior possa crescer, diversificar-se, ser mais flexível e "absorver novas funções (...) de colaboração com o setor produtivo" (Durham, 1990a, p.10) é indispensável instituir processos de avaliação, ainda mais "porquanto se sabe que as instituições públicas de ensino são particularmente ineficientes e perdulárias em termos da utilização dos recursos disponíveis" (p.10).

Diante deste quadro, Durham (1990a) diz não acreditar que o Brasil pudesse reproduzir o sistema americano e conclui dizendo que é urgente a necessidade de reforma da universidade brasileira que "É hoje um paquiderme moroso e caro, sob o risco de fossilização permanente" (p.14).

É perceptível, nos textos de Durham, a evolução do tratamento que dá às questões da universidade, especialmente entre os editados em 1989 e os publicados em 1990, como o que analisamos agora, "A institucionalização da avaliação" (1990a). Nos textos de 1990 a crítica à universidade pública situa-se no centro da análise, suas posições e modo de pensar estão muito mais próximas das posições que serão apresentadas pelo Banco Mundial.

Interpenetração entre indústria-governo-universidade

Durham em 1990 ainda publicou na série "Documentos de Trabalho" o texto "Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências do ensino superior europeu" (1990b), resultado de uma visita a universidades europeias, a convite do Conselho de Reitores Europeus (CRE), feita por representantes de universidades latino-americanas, com a finalidade de analisar a forma como os problemas da avaliação e das relações com o setor produtivo estavam sendo discutidos e encaminhados em países desenvolvidos e pesquisar se as soluções poderiam ser adaptadas aos países da América Latina.

Ao analisar este documento, podemos dizer que, nele, Durham chegou à formulação não só mais elaborada como mais acabada de um modo de pensar e fazer a

universidade subordinada, se não a hegemonia, a influência preponderante do referencial do mercado.

Segundo a autora, no mundo todo, as universidades passavam por intenso e rápido processo de transformação e, apesar dos diversos países e contextos em que as universidades se situavam, defrontavam-se, todas, com questões semelhantes que surgiram com a generalização de certos temas e tendências: "A avaliação e as relações com o setor produtivo constituem dois desses temas que parecem preocupar universidades do mundo todo" (Durham, 1990b, p.1).

Apesar desta afirmação, o tema que Durham trata com mais profundidade no documento é o da relação da universidade com o setor produtivo, seu financiamento, deixando o tema da avaliação para segundo plano.

Refere-se ao contexto em que se processavam as relações entre a universidade e o setor produtivo e às experiências de universidades europeias e, ao final do documento, apresenta um rol de indicações de como aprimorar as relações entre a universidade e o setor produtivo para atender ao que classifica como as novas demandas sociais.

Durham (1990b) expõe assim o objetivo de seu trabalho:

> Procuramos mostrar, neste trabalho, que a diminuição de recursos orçamentários para as universidades, o estímulo às relações com o setor produtivo e a ampliação de processos de avaliação constituem fenômenos correlacionados que indicam uma profunda alteração nas demandas sociais em relação à universidade e nos mecanismos de controle exercidos pelo poder público no sentido de orientar a transformação das universidades em termos destas demandas (p.36).

Neste texto, a autora parte da tese de que as mudanças que ocorriam na sociedade decorreriam da crise econômica que ocupou toda a década de 1970, resultado do choque do petróleo.[78]

[78] Os anos 1970 viveram uma crise econômica internacional desencadeada pelo primeiro choque do petróleo em 1973, quando os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) quadruplicaram o preço do barril de petróleo e pela aproximação da plena utilização da capacidade instalada, que por si só já indicava uma mudança no ambiente econômico. Em 1979 verificou-se outra crise do petróleo.

Todavia, admite que as mudanças a que se refere podiam ter outras causas além da econômica: "Mas é possível aventar a hipótese de que, além de causas econômicas, esteja em jogo uma reorganização do Estado e de sua forma de atuação" (Durham, 1990b, p.6) e, por essa razão, diz Durham, seria uma simplificação reduzir o problema de financiamento das universidades públicas à questão da contenção dos gastos governamentais diante da crise fiscal. Portanto, Durham coloca a questão de uma reforma muito mais abrangente do que somente a do ensino superior.

A especificidade da crise na América Latina é abordada por Durham (1990b), mesmo que declare não caber em seu trabalho a análise desse processo.

> Na América Latina, o processo é um pouco diverso. A crescente pauperização absoluta e relativa provocada pela crise econômica decorrente da inserção cada vez mais desfavorável desses países no mercado internacional tem provocado uma redução das verbas para o ensino superior, sem que este fator tenha sido compensado por um aumento substancial de investimentos, quer públicos quer privados, no setor de C&T (p.9).

Mesmo ressaltando a especificidade latino-americana, Durham (1990b) crê ser "inevitável" o processo de adequação das universidades às mudanças de natureza global que ocorrem na "sociedade moderna".

> Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que em grau maior ou menor, trata-se de um desenvolvimento inevitável, que resulta de transformações do sistema produtivo e da natureza do trabalho de investigação científica. A crescente relevância da pesquisa para o sistema produtivo e a necessidade do uso da tecnologia na própria pesquisa, torna essa conexão necessária (pp.17-18).

E por fim, Durham (1990b) volta a referir-se a "interpenetração" entre o setor produtivo, a universidade e o Estado e à atuação do Estado em direcionar e financiar as universidades e a pesquisa científica para atender às exigências do setor produtivo. Afirma que no "conjunto o que ocorre é uma crescente interpenetração entre indústria-governo-universidade na qual os setores governamentais desempenham um papel crescente e estratégico no sentido de promover e financiar o desenvolvimento tecnológico" (p.9) e que a redução de recursos públicos para a universidade, as pressões para que estabeleça ligações com o setor produtivo e a avaliação são processos

resultantes de uma mesma causa, das "causas econômicas" e da "reorganização do Estado e de sua forma de atuação".

Portanto, esse texto traz um conjunto de temas ainda não abordados por Durham em seus trabalhos anteriores e introduz novos temas sob uma nova visão da realidade já regida pelo referencial do mercado, o que nos permite ver a trajetória do pensamento de Durham.

Voltemos ao primeiro trabalho de Durham publicado na série "Documentos de Trabalho", após o trabalho em coautoria com Schwartzman, "Os desafios da autonomia universitária" (1989a). Nele, Durham está muito presa à situação de São Paulo, à autonomia das universidades estaduais paulistas estabelecida por decreto do governador do Estado, porém, ainda assim, aborda os interesses que moveram a universidade desde o seu surgimento. É assim que discorre sobre "liberdade", relacionando-a com a autonomia e esta com a "verdadeira democratização da universidade" (pp.4, 8).

No texto seguinte, "A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações" (1989b), Durham aborda primeiramente a questão dos interesses que caracterizam a universidade para, em seguida, declarar que a autonomia não concede liberdade absoluta às instituições, define autonomia como sendo o reconhecimento de sua capacidade de governar-se por normas próprias na observância das finalidades sociais às quais se destina e explicita que a universidade é uma instituição dedicada ao avanço do conhecimento e a sua divulgação (p.2).

Como podemos observar essas questões não são debatidas no documento que se está analisando, "Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências no ensino superior europeu" (1990b). Neste, Durham não trata da questão da autonomia, liberdade ou independência moral e intelectual, também não se refere à luta por um espaço de autonomia com relação aos poderes organizados da sociedade, não apresenta nenhuma opinião sobre a universalidade da universidade, a autonomia de pesquisar, ensinar, de administrar-se e de gerir seus recursos e, em contrapartida desenvolver pesquisas que sejam importantes para o avanço do conhecimento e para a solução de problemas sociais (Durham, 1989b, p.7).

Para Durham (1990b) a análise do que estava acontecendo na Europa era importante à formulação de políticas adequadas para orientar o desenvolvimento do sistema de ensino superior na América Latina (p.37). E embora advogue ser imprescindível que as instituições de ensino superior atendam as demandas do setor produtivo, lembra que, nessa relação, dois problemas podem ocorrer: o primeiro refere-se à conservação e resguardo do papel crítico que deve ter a universidade (p.23); o segundo problema diz respeito ao fato de que as universidades não podem se restringir à perspectiva das grandes empresas de alta tecnologia e devem olhar para os "setores atrasados da economia" (p.23).

O que podemos constatar é que Durham vai incorporando em seu discurso, a cada documento de forma mais explícita, a semântica de reforma da educação superior do Banco Mundial, reforma que era apresentada como necessária, racional, como consequência das transformações advindas do processo de globalização e que, no Brasil, como vamos ver, vinha ao encontro dos anseios de setores sociais predominantes, principalmente a partir do governo Collor de Mello.

5.3. Ascensão de novo referencial global no pensamento de Schwartzman

Da análise que se fez de alguns dos textos de Eunice Durham e Simon Schwartzman, produzidos entre 1988 e 1990, portanto antes que o Banco Mundial publicasse seu primeiro relatório reservado e no momento em que Fernando Collor de Mello assume a presidência da República, tendo Goldemberg como ministro da Educação, o referencial do mercado sai das sombras de onde dá sentido aos documentos e assume, às claras, a definição dos objetivos para as políticas do Estado, seus critérios de intervenção, descortinando, assim, e pondo em cena um novo modo de pensar e fazer o ensino superior.

Porém, para que essa política fosse colocada em prática, necessitaria, como sugere o Banco Mundial e com o que concorda Schwartzman, de uma ampla reforma não só da educação superior, mas também do Estado: "Estas medidas não poderiam ser

concretizadas mediante simples mudança de legislação, mas requeriam algumas mudanças institucionais significativas" (Schwartzman, 1988, p.16).[79]

Trata-se de medidas que já vinham sendo debatidas e defendidas por um conjunto de setores sociais nacionais antes mesmo que o Banco Mundial as propusesse, o que não quer dizer que não tenha existido nenhuma participação do Banco Mundial e de outras instituições ou agências internacionais na difusão dessas posições e no apoio a leaders e grupos que as debatiam e defendiam como respostas às problematizações que faziam.

E se as debatiam e defendiam é porque correspondiam à representação da realidade que se tornava preponderante para esses setores sociais e às respostas que encontravam a partir de seu referencial e que, não podendo ser postas em prática pelos atropelos do governo de Collor de Mello, vão ser aplicadas no bojo da reforma de Estado de Fernando Henrique Cardoso.

Todavia, ainda é importante retomar o trabalho de Schwartzman para mostrar o papel do NUPES como publicizador dessas posições e também o modo como o MEC participa desse processo de construir o consenso possível em torno destas políticas. Assim é que no mesmo ano e logo em seguida ao primeiro seminário, realizado em abril de 1989, o NUPES organizou, em São Paulo, com o patrocínio da OEA e do MEC, nos dias 23 e 24 de novembro de 1989, um segundo seminário subordinado ao tema "Avaliação do ensino superior: contexto, experiências, desdobramentos e perspectivas" para o qual Simon Schwartzman prepara o documento, "O contexto institucional e político da avaliação do Ensino Superior", publicado pelo NUPES em 1990.

Tendo sido escrito em outra conjuntura, o processo de divulgar a posição que defendia sobre o ensino superior do Brasil torna-se mais objetivo, sem os volteios em torno da essência da universidade, sua história e as transformações por que passou, porém ainda com a necessidade de enfrentar os constrangimentos que a conjuntura sociocultural colocava à frente da aplicação da política de reforma como forma de limpar o terreno a ascensão de um novo referencial global.

[79] A questão da necessidade de mudar a legislação brasileira, incluindo a Constituição Federal está exposta nos documentos do Banco Mundial (ver World Bank, 1991, p.37; 1993, p.38).

É assim que Schwartzman (1990) volta a insistir no obstáculo à aplicação dessa política que representava a politização dos setores envolvidos na educação superior, visão que enfatiza neste texto e que também é encontrada nos documentos do Banco Mundial: "A politização dos estudantes (...) nunca esteve relacionada necessariamente com demandas pela melhoria do ensino universitário, já que sua orientação foi sempre muito mais política do que propriamente acadêmica ou educacional" (p.4). Visão que é reproduzida ao longo do texto.

> As dificuldades salariais do início dos anos 80, combinadas com a militância cada vez maior do professorado do sistema público por melhores salários, levaram ao progressivo abandono dos critérios de excelência acadêmica na concessão de regimes de tempo integral e dedicação exclusiva, assim como na efetivação e promoção de professores do sistema público (p.6).

Uma justificativa para crítica tão dura a setores que, ao ver de Schwartzman, dificultavam a reforma do ensino superior, é a de que o Seminário foi realizado em novembro de 1989 quando o país já estava vivendo a campanha eleitoral que vai levar Fernando Collor de Mello à presidência da República com sua posse em março de 1990, portanto o momento se fazia propício para uma postura mais ofensiva na defesa das reformas que Collor prometia realizar.

Feita a crítica, Schwartzman (1990) retoma temas e posições caras ao Banco Mundial introduzindo a noção da educação como um "produto". Além de pensar a educação como um "produto", Schwartzman reproduz a noção-consenso de que há uma frustração insustentável das expectativas quanto ao "produto" da educação superior e que esta "frustração" coloca a qualidade da educação e a necessidade da avaliação, "na ordem do dia" (p.1).

Schwartzman (1990) trabalha sobre axiomas, noções-consenso tal qual o Banco Mundial, dando-os como evidentes por si próprios: a centralização é sempre formal e burocrática, da mesma forma que o "planejamento *a priori*" e a avaliação *a posteriori* são sempre benéficos e decorrem da necessidade de ajustar a educação às demandas de um mercado de trabalho em mutação (p.2).

Também encontramos, como nos documentos do Banco Mundial, a mesma afirmação de que o governo brasileiro não tem política para o ensino superior e que as universidades "são vistas como uma fonte potencial de dificuldades políticas que custa mais do que vale e que requer um tratamento politicamente habilidoso (...) para que não se transforme em um foco de perturbação e de conflitos" (Schwartzman, 1990, p.12).

Schwartzman (1990) qualifica o processo de expansão do ensino superior, principalmente após a reforma de 1968, de "expansão praticamente forçada e desregulada de todo o sistema, baseado principalmente em escolas isoladas, no ensino privado", resultando que "o sistema brasileiro de ensino superior, no lugar de convergir para um modelo único como pretendiam os reformadores de 1968, passou a se constituir cada vez mais como um conjunto de camadas superpostas", que disputam "o caminho que a universidade brasileira deve seguir" (p.6).

Schwartzman aponta como fatores que pressionam a mudança, nos anos 1989 e 1990, na situação do ensino superior brasileiro, os mesmos que vão ser referidos nos documentos reservados dirigidos ao Brasil e, quatro anos depois, no "Higher education. The lessons of experience" (1994) para justificar as propostas de reforma.

O primeiro desses "fatores de mudança" é a "crise financeira da educação brasileira" que encurrala o Estado entre o crescimento contínuo dos gastos com o ensino superior e a crise fiscal dos governos federal e estaduais, crise que impede o atendimento das crescentes despesas com a educação superior. E conclui que a crise deverá forçar, num prazo curto, não só a revisão da distribuição de recursos públicos para a educação superior, como a alteração dos critérios de financiamento, subvenção e gratuidade (Schwartzman, 1990, p.12-13).

O segundo fator de mudança apontado resulta da dinâmica do mercado de trabalho que, submetido a sucessivas transformações tecnológicas, parece impor o fim do ensino superior por profissões e favorece uma formação genérica que possibilite valorizar "habilidades específicas", como por exemplo, "o uso de língua nacional ou estrangeira"; o "uso de conceitos matemáticos e formais"; "capacidade de relacionamento com o público", "iniciativa" e "criatividade", que, como alega Schwartzman (1990), têm "relação com diplomas (...) cada vez mais duvidosa" (p.13).

Schwartzman ainda elabora, em 1991, o documento "O futuro da educação superior no Brasil" (1991), citado nos relatórios do Banco Mundial, "Higher education reform in Brazil" (1991) e "Brazil. Higher education reform" (1993), como um dos textos de consulta, daí porque não poderíamos passar adiante sem mencioná-lo porque expõe a relação entre o NUPES e seus integrantes com a formulação pelo Banco Mundial de sua política de reforma do ensino superior no Brasil.

Da mesma forma que os documentos reservados do Banco Mundial não são encontrados em nenhuma das bibliotecas onde pesquisamos, também não consegui encontrar nenhuma referência ao original desse texto de Schwartzman, a não ser as suas versões devidamente revisadas, embora Schwartzman mantenha um sítio na internet extremamente bem organizado, onde relaciona sua produção, exceção feita ao original desse texto.

Schwartzman (1991) apresenta o artigo, em seu sítio, da mesma forma que faz referência na edição, em inglês, publicada pelo NUPES, na série "Documento de Trabalho 5/91":

> Trabalho apresentado à sessão "Educação Superior na América Latina: as perspectivas de mudança e de reforma em the1990s", no XVI Congresso Internacional da Associação de estudos latino-americanos, Washington, 04-06 abril, 1991. Este texto é uma versão revista de O Futuro da Educação Superior no Brasil, 1990, elaborado com apoio parcial do o Banco Mundial (p.1).

Em seu sítio também apresenta a versão publicada, em 1994, em português:

> Publicado em Vanilda Paiva and Mirian Jorge Warde, Dilemas do ensino Superior na América Latina, Campinas, Papirus, 1994, pp.143-178. Versão revista de trabalho elaborado por solicitação do Banco Mundial, 1990. English version: "The Future of Higher Education in Brazil", Working Papers # 197 of the Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C.: Nupes, Documento de Trabalho 5/91, 24pp. (Consultado em 5 dezembro, 2010 em http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/future_english.pdf).

Apesar de que, não tendo acesso a versão original do texto, nada se possa afirmar da posição que Schwartzman apresenta ao Banco Mundial, sua participação,

entre outros integrantes do NUPES, como consultor dos documentos reservados do Banco mostra as afinidades e ligações que se estabeleceram entre o NUPES e o Banco Mundial.

5.4. As ideias de reforma após a experiência do governo Collor

Durham e Schwartzman são, sem dúvida, os principais leaders dessa política, porém, não se pode esquecer o lugar que José Goldemberg ocupa neste processo, lugar que vai colocá-lo, não sem razão, como o primeiro ministro da educação do período de reforma do ensino superior iniciado em março de 1990.

Em meados de 1993, quando já havia deixado o ministério que ocupara no governo Collor de Mello, Goldemberg publica, no NUPES, juntamente com Schwartzman e Durham, um artigo avaliando a situação da educação no Brasil, intitulado "A educação no Brasil em uma perspectiva de transformação", com o objetivo de caracterizar o sistema educacional brasileiro, identificar seus problemas "e caracterizar a agenda emergente de discussão sobre os temas educacionais" (Schwartzman, Durham & Goldemberg, 1993, p.1).

Os autores avaliam que as transformações por que passara a educação brasileira nas últimas décadas foram insuficientes para "colocar o país no patamar educacional necessário" (Schwartzman *et al*., 1993, p.1).

> No entanto, estas transformações não têm sido suficientes para colocar o país no patamar educacional necessário, tanto do ponto de vista da equidade, isto é, da igualdade de oportunidades que a educação deve proporcionar a todos os cidadãos, quanto da competitividade e desempenho, ou seja, da capacidade que o país tem, em seu conjunto, de participar de forma efetiva das novas modalidades de produção e trabalho deste fim de século, altamente dependentes da educação e da capacidade tecnológica e de pesquisa (Schwartzman *et al*., 1993, p.1).

Dois dos objetivos não haviam sido atingidos: a equidade, isto é, que todos os cidadãos tenham igualmente oportunidade de se qualificar e "participar de forma efetiva das novas modalidades de produção e trabalho deste fim de século" e a educação como

forma de prover o país de "capacidade tecnológica e de pesquisa" requerida por estas novas formas e modalidades de "produção e trabalho".

Assim como declararam, em suas entrevistas, os protagonistas do NUPES não estavam satisfeitos com as mudanças alcançadas na curta gestão de Goldemberg e vão apontar os problemas do ensino superior em meio a uma relação dos problemas do ensino no Brasil que começam na educação pré-escolar.

Abordam a questão a partir da equidade, citando, mais uma vez, o exemplo dos Estados Unidos, onde a ampliação do acesso ao ensino superior foi feita através da diversificação das instituições de ensino superior, um sistema no qual "as universidades em sentido estrito são uma minoria" (Schwartzman *et al*., 1993, p.17).

O sistema brasileiro é criticado porque atribui a todos os cursos pós-secundários a condição de universitários. No entanto, mostram os autores, somente 10% da população da faixa etária visada consegue ingressar no ensino superior, tanto pela dificuldade de acesso às universidades públicas, em razão da baixa qualidade do ensino médio público, quanto pela dificuldade de ingresso nas instituições privadas, por causa dos custos.

Trata-se da mesma argumentação encontrada nos textos do NUPES anteriores a 1991, no primeiro documento reservado do Banco Mundial sobre a reforma do ensino superior no Brasil, de 1991 e no de 1993, que contradiz a afirmação recorrente de que a universidade pública é elitista.

No documento em análise, reconhece-se que o problema do acesso à universidade pública não está em seu elitismo, mas na baixa qualidade do ensino público básico e secundário. Por isso, estudantes de famílias de renda mais elevada, que fazem seus estudos em escolas de qualidade, privadas e caras, têm muito mais chance de acesso ao ensino superior público, geralmente de melhor qualidade, enquanto que os estudantes de menor renda, cujos estudos foram feitos em escolas públicas, "terminam por ingressar em instituições privadas, onde os custos podem ser altos, e a qualidade do ensino nem sempre é adequada (Schwartzman *et al*., 1993, pp.17-18).

Essa argumentação apresenta várias incongruências. A primeira, a de defender a expansão das instituições privadas de ensino nas quais reconhecem que "a qualidade do ensino nem sempre é adequada" (Schwartzman *et al*., 1993, p.18); a segunda, porque os autores propõem um sistema de crédito educativo ou de bolsas, que reconhecem, não passar de uma forma indireta e mascarada de transferência de recursos públicos do ensino público para o ensino privado.

Os autores, apontam a inexistência de sistemas apropriados de bolsas de estudo e de crédito educativo como um dos obstáculos ao ingresso e permanência de estudantes de baixa renda em cursos de melhor qualidade (Schwartzman *et al*., 1993, p.18).[80]

O interessante é que Durham, em sua entrevista a este trabalho, refere-se ao Programa de Crédito Educativo brasileiro como sendo um dos interesses manifestados pelo Banco Mundial naquele período dos anos 1990-1992, tendo participado de reuniões com técnicos do Banco sobre este tema e em relação ao qual diz ter-se posicionado contrária por reconhecer representar uma forma indireta de transferência de recursos públicos do ensino público para o ensino privado (ver Entrevista E. Durham, p.19).

Abordam, ainda, outro tema presente na proposta de reforma muitas vezes repetido, que aparece desde os primeiros documentos do NUPES e também nos do Banco Mundial: a formalização das diversas carreiras profissionais, sob a alegação de que, no momento em que o país tem a necessidade de se capacitar para atuar em "economia internacional extremamente competitiva", é necessário avaliar se a "organização corporativa do ensino e das profissões de nível superior" é a melhor para capacitar o país para essa competição (Schwartzman *et al*., 1993, p.20). Trata-se de considerações feitas praticamente nos mesmos termos que os documentos do Banco Mundial:

> Existe no Brasil uma extensa e complexa legislação garantindo privilégios aos detentores de diversos tipos de credenciais educacionais, e uma grande parte da atividade educacional que ocorre desde a escola

[80] O Banco Mundial em seus documentos de 1991 e 1993 tece comentários sobre o Programa de Crédito Educativo existente no Brasil e propõe mudanças para otimizá-lo (ver World Bank, 1991, pp.i, 26, 28, 36, 48; 1993, pp.i, 29, 30, 40, 49).

> secundária até o término dos cursos universitários tem muito mais a ver com os rituais de credenciamento do que com a obtenção efetiva de habilidades e conhecimentos. Em parte, esta legislação procura garantir reservas de mercado de trabalho no setor privado para os detentores de determinados diplomas (...) (Schwartzman, *et al*., 1993, p.20).

E seguem repisando os axiomas presentes nos documentos do Banco Mundial e nos trabalhos anteriores de Schwartzman e Durham.

Um deles é a extrema ineficiência na aplicação de recursos públicos.[81] Apesar das qualidades do ensino público, estas qualidades não podem esconder o fato de que, para os autores, o ensino superior público brasileiro é, em termos gerais, extremamente ineficiente quanto ao uso de seus recursos. Situação que afirmam ser especialmente grave no sistema de universidades federais (Schwartzman *et al*., 1993, p.20).

Essa ineficiência da universidade pública está relacionada ao corporativismo de docentes e funcionários que resulta no estabelecimento de uma carreira no serviço público, na estabilidade e isonomia de salários. Afirmam, os autores, que o ensino superior se expandiu com grande rapidez na década de 1970, tendo como ponto de partida "uma base acadêmica e profissional precária, e se cristalizou como um segmento rígido do serviço público, em grande parte imune a incentivos de desempenho" (Schwartzman *et al*., 1993, p.20). Por essa razão, posicionam-se, como o Banco Mundial, contra a carreira no serviço público com estabilidade e isonomia salarial para funcionários e docentes, contra os limites para que a universidade contrate, demita, e estabeleça salário e vantagens para professores e funcionários.

Schwartzman, Durham e Goldemberg (1993) também criticam a rigidez burocrática da universidade, seu *status* jurídico, a impossibilidade de transferir recursos de um setor a outro. Para eles, há somente um elemento que pode servir de contrapeso a essa rigidez burocrática e a esses limites: "a existência de um forte corpo acadêmico no seu interior cuja carreira profissional dependa de avaliações de comunidades externas" (p.21).

[81] Este é um dos axiomas que analisamos no Capítulo 3 (Categoria de análise 3) presente no discurso do Banco Mundial (ver World Bank, 1991, pp.i, iii, iv, 1, 14, 37; 1993, pp.i, iv, 1, 21, 25, 35, 52).

Após, todas essas críticas, apresentam uma avaliação do curto período de José Goldemberg no Ministério da Educação:

> Durante a gestão José Goldemberg no Ministério da Educação, no período de 1991-1992, surgiram diversas iniciativas de uma reforma mais profunda no ensino superior federal que, no entanto, se frustraram com a crise política do governo Collor. Um dos principais projetos foi o de substituir os atuais procedimentos de controle centralizado e burocrático das universidades públicas por mecanismos fundados em um sistema que associasse a autonomia das universidades na definição de seus objetivos e autonomia de execução, com procedimentos permanentes de acompanhamento e avaliação de resultados. Um primeiro passo neste sentido foi a elaboração de uma fórmula para o cálculo dos orçamentos das universidades, baseada em indicadores (...) (Schwartzman *et al*., 1993, p.32).

Depois, seria necessário eliminar os mecanismos burocráticos da administração universitária e substituí-los por avaliações de desempenho.

> Estas reformas deveriam substituir o atual sistema (...) para administrar um orçamento global, com liberdade de transferir recursos entre diferentes finalidades e estabelecer sua própria política salarial, (terminando, assim, com o atual sistema de isonomia); e eliminar os atuais mecanismos de controle burocrático das administrações universitárias, e substituí-los por avaliações de desempenho (Schwartzman *et al*., 1993, p.33).

O objetivo da reforma pretendida por Goldemberg e sua equipe era dotar as universidades públicas da indispensável provisão de eficiência, eficácia, racionalidade, melhorar seu desempenho para competir por verbas públicas e por recursos privados, "dentro de um ambiente competitivo em que seus recursos dependam de resultados" (Schwartzman *et al*., 1993, p.33).

Schwartzman, Durham e Goldemberg (1993) defendem a cobrança de anuidades nas universidades públicas, apesar do alto custo político:

> Em relação a este aspecto, [a equidade] a cobrança de anuidades nas universidades públicas tem sido proposta com frequência, mas é proibida pela Constituição de 1988. Um sistema adequado de cobrança de anuidades escolares, (...) poderia contribuir para reduzir a iniquidade hoje existente no subsídio generalizado à formação para carreiras de alto

> rendimento econômico, mas encontraria certamente grandes resistências e teria um custo político elevado. (...) O efeito benéfico destes recursos adicionais sobre as universidades públicas não seria negligenciável (...) e haveria também outros efeitos importantes, eliminando, por exemplo, a ocupação de vagas públicas por alunos pouco empenhados em seus estudos (pp.33-34).

Schwartzman em sua entrevista a este trabalho também refere-se à questão da cobrança de anuidades, lembrando que este era, para o Banco Mundial, um problema insolúvel e condicionava sua ajuda ao ensino superior do Brasil.

> (...) o Banco Mundial tinha um problema na época que eu achava insolúvel, porque ele insistia muito em que o governo tinha que introduzir a cobrança nas universidades. E isso era uma condição *sine qua non* do Banco e se não fosse isso eles não fariam nada para o ensino superior (Entrevista S. Schwartzman, p.29-30).

Portanto, não era apenas o Banco Mundial a insistir na cobrança de anuidades[82], os *leaders* do NUPES consideravam que mesmo proibida pela Constituição a cobrança de anuidades teria efeito benéfico e importante, apesar de reconhecerem que a conjuntura brasileira impusesse, naquele momento, a esta política, forte constrangimento.

Mas, o interessante nessa referência à cobrança de anuidades é que, pela primeira vez, nos documentos do NUPES já analisados até aqui, é feita menção ao Banco Mundial. No último capítulo, intitulado "Uma perspectiva de transformação", informa-se que "estas noções estão também presentes nos projetos que o Banco Mundial vem desenvolvendo em colaboração com treze estados brasileiros" (Schwartzman *et al*., 1993, p.37).

Assim como o Banco Mundial, Schwartzman, Durham e Goldemberg (1993) repetem a afirmação de que existe um "forte consenso" entre o público de especialistas em educação e na "elite política e econômica" do país sobre a importância da educação para a economia:

[82] Sobre a cobrança de anuidades pelas instituições públicas de ensino superior ver World Bank, 1991, pp.iv, vi, 35, 45; 1993, pp.iii, vi, 35.

> Já existe um forte consenso entre os especialistas e em parcela importante da elite política e econômica sobre a importância estratégica da educação como elemento fundamental para a modernização industrial, e, consequentemente, para sua participação plena no mundo do século XXI (p.38).

É sintomático que, em socorro a essa afirmação, se refiram, em nota, a um trabalho realizado para a Fundação Herbert Levy e Fundação Bradesco, intitulado, "Educação Fundamental e competitividade empresarial: uma proposta para a ação de governo" (1992)[83]. No entanto, tratando-se de instituições ligadas ao setor produtivo e financeiro, sem nenhuma relação com a educação, a referência serve mais para levantar dúvidas acerca da existência do consensodo que para confirmá-lo.

Apesar dos autores afirmarem que existia "um consenso razoável a respeito dos caminhos pelos quais a educação pode ser melhorada e tornada mais equitativa e produtiva" (Schwartzman *et al*., 1993, p.38), também admitem que faltava a esse consenso já existente adquirir maior amplitude de modo aalicerçar políticas de governo, sendo importante para isto a atuação de "instituições formadoras de opinião pública" como a Inter-American Dialogue[84] (Schwartzman *et al*., 1993, p.38).

Estava-se em 1993 e, no ano seguinte, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, o "consenso" tornar-se-ia preponderante e chegaria ao governo. Contudo, como se poderá concluir das entrevistas concedidas por Durham e Schwartzman, o consenso não foi suficiente para que as reformas fossem levadas até o ponto que julgavam necessário.

[83] O Bradesco é uma das maiores instituições do sistema financeiro brasileiro e um dos maiores bancos do mundo. Herbert Levy era, à época, o proprietário do principal veículo de imprensa ligado ao setor empresarial, "A Gazeta Mercantil", por isso, pode-se dizer que eram setores sem ligação orgânica com a educação.

[84] "O Inter-American Dialogue é o principal centro dos EUA para a análise política, intercâmbio e comunicação sobre as questões em assuntos do Hemisfério Ocidental. (...) Desde 1982 - por meio de sucessivas administrações, Republicanas e Democratas, e muitas mudanças de liderança em outras partes do hemisfério - o Dialogue ajudou a moldar a agenda de questões e escolhas nas relações inter Americana. (...) O Inter-American Dialogue, uma organização sem fins lucrativos, é financiada por contribuições de indivíduos, corporações, governos e fundações que ajudam a apoiar seus programas e fornecer a essencial receita operacional" (Consultado em 17 julho, 2011, em http://www.thedialogue.org/About_the_Dialogue).

5.5. Construindo o caminho da recepção: afinidades, influências e lições adquiridas

As entrevistas realizadas com Eunice Durham e Simon Schwartzman permitem perceber a maneira como, no cenário do contexto sociocultural brasileiro que compõe o espaço onde decorre o processo de transferência, é tecida a trama de afinidades, influências, restrições e da busca de lições entre as "complexas forças sociais e políticas responsáveis"[85] pela elaboração, reelaboração, transferência e aplicação das políticas de reforma do ensino superior, no Brasil, na década de 1990.

As entrevistas ajudam a firmar a tese de que havia setores nacionais interessados em aplicar no ensino superior política igual ou semelhante à preconizada pelo Banco Mundial. E ainda, que especialistas em educação e instituições de pesquisa no campo da educação superior, como foi o caso do NUPES, vinham não só elaborando e discutindo esta política, mas também participam de sua aplicação, a partir do governo de Collor de Mello e, principalmente, no de Fernando Henrique Cardoso.[86]

Os depoimentos recolhidos nas entrevistas permitem-nos dizer, em primeiro lugar, que as ideias de reforma do ensino superior que vão ser aplicadas no Brasil já estavam "circulando" no exterior. Como dizem Durham e Schwartzman, essas "ideias" estavam sendo elaboradas, formuladas e difundidas por várias instituições no exterior, inclusive pelo Banco Mundial; e, ainda, que são essas "ideias" que vão ser "indigenizadas" e aplicadas à reforma do ensino superior no Brasil.

Ideias, propostas de reforma que vão se tornando, nos anos 1980 e início dos 1990, a visão dominante no mundo social (Hey, 2008) e que, portanto, da mesma forma, e para atender a questões iguais ou semelhantes às que buscavam responder no exterior, começavam a ser elaboradas no Brasil.[87]

---

[85] Maneira como Eunice Durham (2009, p.13) se refere às forças que criaram o sistema universitário brasileiro durante o período inicial do governo Vargas.

[86] Para fundamentar esta tese, também se recorrerá às entrevistas de Durham e Schwartzman concedidas a Ana Paulo Hey e publicadas em seu trabalho "Esboço de uma sociologia do campo acadêmico. A educação superior no Brasil" (Hey, 2008).

[87] Para fazer esta afirmação levamos em consideração desde sintomas, como os que estão expressos na preocupação de Tancredo Neves em seu discurso de posse, ao anunciar a necessidade de reformar a educação superior, até as discussões no decurso dos trabalhos da Comissão Nacional de Reformulação

Ana Paula Hey (2008) começa sua abordagem sobre o NUPES com a constatação, partilhada por grande parte dos estudiosos da educação superior no Brasil, de que:

> Os integrantes do NUPES, principalmente Simon Schwartzman e Eunice Durham exemplificam o uso dessas duas diferentes espécies de capital no trabalho de imposição tanto da agenda política como da acadêmica no espaço de produção da educação superior. Ao mesmo tempo, são vistos como produtores de um discurso dominante sobre o mundo social (p.40).

Em suas entrevistas, Durham e Schwartzman declaram seguidamente que, tanto eles quanto o NUPES, tornaram conhecidas, divulgaram e defenderam essas "ideias" que estavam sendo elaboradas no "estrangeiro". Utilizam, assim, essa semântica da reforma educativa com ambições globais de que nos fala Schriewer, esse discurso dominante sobre "o mundo social" de que o NUPES se faz porta-voz e que passa a ter influência preponderante no Brasil a partir do governo Collor e do círculo de afinidades e influências dos setores sociais que presidem à sua aplicação.

Schwartzman começa a entrevista concedida para este trabalho confirmando o papel do NUPES em trazer para o Brasil "novas ideias e linhas" que já circulavam no mundo entre a comunidade de especialistas em educação superior e difundi-las: "Concordo que a formulação de novas ideias e linhas para o ensino superior foram, no Brasil, estruturadas e sistematizadas pelo NUPES (...) uma coisa que se fez foi trazer essa literatura, foi trazer esses contatos" (Entrevista S. Schwartzman, p.22-23). Os contatos a que se refere são os especialistas de várias nacionalidades que vão fazer parte do Conselho Externo do NUPES, Burton Clark, Jorge Balán e José Joaquim Brunner.[88]

---

da Educação Superior de 1985, expostas no relatório final, passando pelo fato de que, exatamente, Simon Schwartzman tenha sido chamado para ocupar o papel-chave de relator, pela criação do NUPES e pelo empenho de tantos organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, em viabilizá-lo e financiar a intensa atividade de divulgação, como a Inter-American Dialogue e a Fundação Ford, pelo empenho de Schwartzman, Durham e do NUPES em elaborá-las, buscá-las fora do país, divulgá-las, participando de sua aplicação, e pelo papel do Banco Mundial na elaboração e difusão dessas políticas através de documentos públicos ou reservados. O importante é que estes sinais indicam redes de afinidades, influências, interesses internos e externos que vão tecendo este processo.

[88] No documento em que o NUPES avalia seu primeiro ano de atividades, constam do Conselho os seguintes nomes: Burton Clark, professor titular da cátedra Allan M. Carter de Educação e Sociologia da Universidade da Califórnia em Los Angeles, coordenador do Higher Education Research Group naquela universidade; Ulrich Teichler, diretor do Centro de Pesquisa sobre Educação e Trabalho e professor do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Gesamthochschule Kassel, na Alemanha; José Joaquim Brunner, diretor acadêmico e professor da Faculdad Latinoamericana de Ciencias

Antes de prosseguir com a exposição da entrevista de Schwartzman é interessante reproduzir a avaliação que ele faz de Brunner e que nos ajuda a situar, primeiro, seu modo de pensar a educação superior e, depois, situar as "lições tomadas do estrangeiro", em particular as ideias de reforma educacional, na semântica da reforma do ensino superior que estava sendo elaborada por essa comunidade internacional de *experts* da qual Brunner faz parte, e que vai ser trazida pelo NUPES.

Brunner, de acordo com Schwartzman, teve papel destacado em todo o processo de reforma do ensino superior no Chile. Participou "muito fortemente da articulação do plebiscito que acabou derrotando o Pinochet". Além disso, ele também "tem uma presença muito importante no Chile na ideia de que eles não deveriam desmontar aquele sistema com forte participação do setor privado que havia sido montado na época de Pinochet" (Entrevista S. Schwartzman, p.24-25), posição com a qual concorda Schwartzman:

> Eles fazem uma reforma em que criam todo um sistema pelo qual as instituições introduzem a cobrança de anuidades, eles definem que algumas instituições vão receber subsídios e outras não. O critério não é se a instituição é pública ou privada. A Católica do Chile, por exemplo, recebe tanto quanto a universidade pública nacional, porque tem boa qualidade, mas a subvenção está associada a que elas têm que cobrar anuidade (Entrevista S. Schwartzman, p.24-25).

Mas, prossegue Schwartzman, "o governo chileno depois da redemocratização começa a mudar isso aos poucos (...) uma política social mais forte, o papel maior do Estado" (Entrevista S. Schwartzman, p.25) e Brunner, que estava fora do governo, ao assumir como Chefe da Casa Civil "toma partido de que não era o caso de fazer como a Argentina fez quando os militares foram embora, eles voltaram aos anos 50" (Entrevista S. Schwartzman, p.25), no sentido de que, na Argentina, não se mantiveram as reformas realizadas pelos militares durante o regime ditatorial, e seu sistema de ensino superior teria voltado às condições em que se encontrava nos anos 1950.

Como se terá oportunidade de mostrar mais adiante, Durham por sua vez, não só confirma o papel do NUPES em divulgar as ideias que circulavam no mundo sobre

Sociales (FLACSO), em Santiago do Chile; e José Arthur Giannotti, presidente do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) (NUPES, 1990, p.5).

reforma do ensino superior, como vai mostrar o papel que Schwartzman assume em trazê-las para o NUPES e em estabelecer relações com esta comunidade internacional de *experts* em ensino superior.

Como diz Schwartzman, "havia uma comunidade, havia gente aqui na América Latina, na Europa, havia toda uma discussão inglesa, muito importante nessa época, havia as publicações de Burton Clark que se tornaram muito influentes" (Entrevista S. Schwartzman, p.30).

É o próprio Schwartzman quem confirma seu papel nesse processo de trazer para o Brasil e para o NUPES essas ideias que já estavam circulando na comunidade de *experts* e em instituições internacionais, como o Banco Mundial, que discutiam e buscavam estabelecer políticas de aplicação global para reformar o ensino superior de acordo com a semântica dominante sobre reforma educativa.

> Aqui no Brasil essas coisas não estavam postas. Tem o livro "Aspects of the Higher Education", é de 1984, onde tenho um artigo. E se você observar toda a comunidade internacional, a principal comunidade internacional que escrevia sobre o tema universitário participa deste livro. Isso aqui é de 1984, 1985, antes do NUPES, então eu já estava circulando neste meio (Entrevista S. Schwartzman, p.26) (grifo nosso).

Schwartzman, em entrevista a Ana Paula Hey, também descreve sua relação com esta comunidade internacional de *experts*, sempre acentuando que, em sua avaliação, essa discussão não estava acontecendo no Brasil, esses temas não estavam sendo estudados e seu papel em introduzi-los no país:

> Fora do Brasil a densidade é maior; têm instituições dedicadas a isso [Ensino Superior]. O mundo acadêmico é mais estruturado. Tem a rede européia em educação superior, eu participei disso. Há instituições políticas, instituições nacionais. Na América Latina a rede que mantemos criou uma pequena comunidade... o Brunner do Chile, o Balán da Argentina e da Fundação Ford para o Ensino superior, no México, na Colômbia... tudo entre 90-95. (...) A produção científica no Brasil é fraca. Uma das coisas que se poderia fazer é conectar com o circuito internacional da área. O NUPES ajudou nisso. Tinha um conselho consultivo com gente de fora, dos Estados Unidos, da França, o Clark... tivemos contribuição nessa ponte, nesse universo (Hey, 2008, p.62) (grifo nosso).

Percebe-se que, mais do que se considerar o responsável por ter trazido para o Brasil toda uma discussão sobre a necessidade de reformar o ensino superior, que já vinha sendo feita em nível internacional por *experts*, *think tanks* e instituições como o Banco Mundial, Schwartzman considera-se participante dessa comunidade internacional, manifestando, de várias formas, essa participação: "tenho um artigo", "antes do NUPES, então eu já estava circulando neste meio", "Tem a rede europeia em educação superior, eu participei disso", "tivemos contribuição nessa ponte, nesse universo", o que confirma a importância de seu papel na transferência desses discursos e política, embora não esteja de acordo com a afirmação por ele feita de que, antes do NUPES, essas "ideias" não eram conhecidas no Brasil.

A atuação da "Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior" e o fato, evidentemente não gratuito, da indicação exatamente de Schwartzman para assumir o lugar-chave, politicamente, de relator da Comissão, são sintomas de que essas questões já estavam sendo discutidas.

Durham confirma o papel que Schwartzman ocupou neste processo ao dizer que ele "tinha uma ideia da necessidade absoluta de uma relação com o exterior, e ele já tinha relação com o exterior, então foi ele que fez tudo, que articulou com o Brunner (...)" (Entrevista E. Durham, p.16).

O Conselho Consultivo Externo, montado a partir, principalmente, das indicações de Schwartzman, teve grande importância no processo de estabelecer e consolidar a conexão do NUPES e dos pesquisadores a ele vinculados com a comunidade internacional de *experts* em educação superior, e não apenas no simples aporte de "novas idéias", "trazer essa literatura, foi trazer esses contatos", como relatam tanto Schwartzman, quanto Durham em suas entrevistas:

> Para o conselho do NUPES eu indiquei basicamente pessoas que eu tinha contato e que na minha percepção, na nossa, a Eunice também participava, eram pessoas representativas da comunidade internacional nessa área de estudos sobre ensino superior (Entrevista S. Schwartzman, p.31).

Uma coincidência relevante que se deve mencionar é que José Arthur Giannotti, membro do Conselho Consultivo Externo do NUPES, criou juntamente com Fernando Henrique Cardoso outra instituição de pesquisa, o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), também fortemente financiado pela Fundação Ford e que também tinha entre seus pesquisadores Jorge Balán.

Durham e Schwartzman concordam com a importância do Banco Mundial, pelo menos, na formulação dessas políticas. Digo pelo menos, por serem sintomáticas, vagas e generalizantes suas declarações quando se trata do Banco Mundial, suas relações com o NUPES e sua influência, interferência na reforma que se inicia com Collor de Mello e que se consolida com Fernando Henrique Cardoso. Isso, apesar de Schwartzman ter admitido: "Não se tem que desprezar o Banco Mundial. O Banco Mundial tinha gente que estava interessada, que tinha suas ideias, que circulava" (Entrevista S. Schwartzman, p.29).

Nas entrevistas, Durham em resposta à pergunta: "Como se deu a relação do NUPES com os organismos internacionais, como o Banco Mundial, UNESCO, OCDE, BID, etc.?", respondeu: "Nós líamos o que o Banco Mundial produzia e cada vez que vinha alguém do Banco Mundial aqui falava conosco. Nós ficamos sendo, digamos, autoridades consultadas (...)" (Entrevista E. Durham, p.19).

Já Schwartzman limita-se a uma resposta vaga diante de minha declaração de que "A Profa. Eunice diz [em sua entrevista] que o NUPES se tornou uma referência na pesquisa sobre ensino superior no Brasil e que técnicos do Banco Mundial quando vinham ao Brasil procuravam o NUPES": "É, pode ser" (Entrevista S. Schwartzman, p.30).

Também é sintomático, na entrevista, o que diz Durham e o modo como comenta sua relação e as relações do NUPES com o Banco Mundial. Se, por um lado, afirma que o NUPES se tornou "autoridade consultada", por outro lado diz que só teve "um contato muito direto com o Banco Mundial quando estava no governo" (Entrevista E. Durham, p.19). Ora, foi Durham quem disse que o Núcleo sempre foi muito pequeno, razão que não justifica que não tivesse um contato mais direto com o Banco nas

ocasiões em que seus técnicos estavam no Brasil, já que cada vez que vinha alguém do Banco Mundial procurava o NUPES.

> Nós líamos o que o Banco Mundial produzia e cada vez que vinha alguém do Banco Mundial aqui falava conosco. Nós ficamos sendo, digamos, autoridades consultadas. Nenhum de nós foi para o Banco Mundial. (...) Nem eu nem o Simon nem ninguém do NUPES foi pra o Banco Mundial. Agora, eu tive um contato muito direto com o Banco Mundial quando eu estava no governo, especialmente quando eu estava no governo junto com o Goldemberg porque o que o Banco Mundial estava interessado era no Programa de Crédito Educativo, uma das formas de privatização, não é, e eu era inteiramente contra, de modo que eu tive algumas entrevistas, não hostis, mas de resistência em relação à questão do crédito educativo, que no Brasil tinha sido um desastre (Entrevista E. Durham, p.19) (grifo nosso).

E não é só. Aqui, vale a pena abrir um parêntesis na análise das entrevistas e repetir a menção já feita no Capítulo 1 deste trabalho de que é o próprio Banco Mundial que afirma esse lugar do NUPES entre, digamos, as "autoridades consultadas". Nos dois documentos reservados de que temos notícia, coloca o Núcleo numa posição de relevo entre as autoridades consultadas (ver World Bank, 1991, p.4; 1993, p.3). O Banco Mundial distingue o NUPES do IPEA e mesmo do próprio MEC. E mais, arrola entre seus "consultores", no Anexo 4, do "Higher education reform in Brazil" (World Bank, 1991, p.91) e no anexo de mesmo número, do "Brazil. Higher education reform" (World Bank, 1993, p.73): Jacques Schwartzman, Jean-Jacques Paul, Herbert Guarini Calhau com dois trabalhos, Edson de Oliveira Nunes, Laura Dantas, Violeta Maria Monteiro, Simon Schwartzman, Pedro Lincoln Mattos e Teodoro Rogério Vahl também com dois trabalhos. Dos pesquisadores mencionados, três participam do NUPES: Jacques Schwartzman, Jean-Jacques Paul, Simon Schwartzman; dois outros, Edson de Oliveira Nunes e Pedro Lincoln Mattos vão atuar no Banco Mundial. Pesquisando a Plataforma Lattes e o currículo de ambos, ficamos sabendo que o primeiro, em 1990, atuou como consultor do Banco, e que Pedro Lincoln Matos (mais específico em seu currículo), em 1990, atuou como consultor, assessorando o Banco Mundial sobre o tema, "Administração do sistema público de ensino superior no Brasil", para a redação do "Documento sobre situação e estruturação do ensino superior brasileiro".

Regressando à voz dos atores, o fato é que se vai montando no Brasil uma "comunidade de especialistas" que verbaliza as posições, ideias que estavam circulando no mundo, como informa Schwartzman, que também são as posições defendidas pelo Banco Mundial, assim como relata na entrevista:

> O Banco Mundial tinha gente que estava interessada, que tinha suas ideias, que circulava. (...) antes do The lessons [Higher Education. The lessons of experience] não havia um documento assim oficial do Banco. Mas havia um grupo. O Banco Mundial negociou na época do governo Collor, (...). A política do Banco Mundial até um certo momento era de que a educação básica era mais importante do que a educação superior. Depois ele muda. O fato é que havia gente do Banco Mundial pensando, escrevendo, pesquisando. O Banco Mundial era também um formador de ideias, de pensamento nessa época (Entrevista S. Schwartzman, p.29-30).

Schwartzman aparece como *consultant* nos dois documentos reservados, editados pelo Banco Mundial e escritos para um público bem definido pelo Banco. Nessa condição, ele elabora, sob encomenda, o documento "O futuro da educação superior no Brasil". Examinando a bibliografia dos três documentos do Banco Mundial que vimos referindo, verificamos que, nos dois relatórios reservados e dedicados ao Brasil, são citados três trabalhos de Schwartzman, "A diferenciação do ensino superior no Brasil", "Brazil: Oportunity and crisis in higher education" e "Ciência, profissões e a questão da autonomia"; no "Higher education. The lessons of experience" (World Bank, 1994), é citado o trabalho "Higher education and government in Brazil"[89], escrito juntamente com Lúcia Klein, publicado em 1992 e editado pelo Banco Mundial.

Diz Schwartzman, "mas havia um grupo"; o que quer que isso signifique, parece clara a existência de um grupo de pessoas, no Brasil e no exterior, que participa da formação do NUPES, do estabelecimento de sua linha de trabalho e pesquisa, pondo certas ideias em circulação e depois participa de sua aplicação, primeiro no governo de Collor de Mello e depois com Fernando Henrique Cardoso. O grupo manteve, à época, relações com o Banco Mundial, relações evidenciadas pelos trabalhos de pessoas que faziam parte desse "grupo" relacionados na bibliografia dos textos oficiais do Banco, ou são contratados, como consultores, para realizar trabalhos de pesquisa para o Banco que

[89] Schwartzman, S. & Klein, L. (1992). Higher education and government in Brazil. World Bank, Education and Social Policy Department, Washington, D. C.

publica seus trabalhos. Sem dúvida, esse entremear de ligações, conexões, afinidades, expressa, sobretudo, confluência, certa convergência, se não identidade, para uma forma de pensar a educação superior, para uma mesma representação da realidade.

O quadro abaixo relaciona os pesquisadores ligados ao NUPES que aparecem como consultores nos relatórios de 1991 e 1993 – que, vale lembrar, foram escritos por uma equipe liderada por Laurence Wolff e que incluía a brasileira Alcyone Saliba – ou ainda na bibliografia dos documentos de 1991, 1993 e 1994. Foram relacionados separadamente autores que publicam pelo NUPES e os que publicam pelo Banco Mundial, permitindo, dessa forma, ver o grupo que se organiza em torno do NUPES formando a rede de afinidades e influências que se vai constituindo em torno do processo de transferência.

Quadro 39 - Pesquisadores do NUPES e suas relações com o Banco Mundial

Higher education reform in Brazil (1991)	
Participam do NUPES ou tem trabalhos publicados pelo NUPES e constam da "List of consultant reports".	Jacques Schwartzman Jean-JacquesPaul Simon Schwartzman Pedro Lincoln Mattos
Participam do NUPES ou tem trabalhos publicados pelo NUPES e são citados na Bibliografia.	Eunice Durham Simon Schwartzman Ronald Braga
Participam do NUPES ou tem trabalhos publicados pelo NUPES, constam da "List of consultant reports" ou da Bibliografia e tem trabalhos publicados pelo Banco Mundial.	Jean-Jacques Paul Simon Schwartzman Lucia Klein

Brazil. Higher education reform (1993)	
Participam do NUPES ou tem trabalhos publicados pelo NUPES e constam da "List of consultant reports"	Jacques Schwartzman Jean-Jacques Paul Pedro Lincoln Mattos Simon Schwartzman
Participam do NUPES ou tem trabalhos publicados pelo NUPES e constam da Bibliografia.	Elisa Wolynec Eunice Durham Francisco Gaetani Jacques Schwartzman Jean-Jacques Paul Ronald Braga Simon Schwartzman
Participam do NUPES ou tem trabalhos publicados pelo NUPES, constam da "List of consultant reports" ou da Bibliografia e tem trabalhos publicados pelo Banco Mundial.	Jean-Jacques Paul Lucia Klein Simon Schwartzman
Higher Education. The lessons of experience (1994) **Bibliografia**	
Participam do NUPES ou tem trabalhos publicados pelo NUPES	Jean-Jacques Paul Lucia Klein Simon Schwartzman
Participam do NUPES ou tem trabalhos publicados pelo NUPES e tem trabalhos publicados pelo Banco Mundial.	Jean-Jacques Paul Lucia Klein Simon Schwartzman
Consultores do NUPES com trabalhos publicados pelo Banco Mundial	Burton Clark José Joaquim Brunner Ulrich Teichler

A observação do quadro põe em evidência as ligações, conexões, influências, afinidades com certa forma de pensar a educação superior, que o grupo de especialistas em educação superior que forma o NUPES, como pesquisadores, colaboradores ou membros de seu Conselho Consultivo Externo, mantinha, de alguma forma, com o Banco Mundial. Do mesmo modo, também se pode inferir da entrevista de Schwartzman as ligações do grupo de especialistas em ensino superior que vai formular e colocar em prática a reforma da educação superior no governo de Fernando Henrique Cardoso com o Banco Mundial:

> Paulo Renato tinha estado em Washington, trabalhava no BID, representante do Brasil no BID, e ele trouxe como secretário executivo o João Batista de Oliveira que era uma pessoa do Banco Mundial, que tinha estado na OIT e que era uma pessoa que tinha uma visão muito moderna, eu acho, sobre a educação superior em diversos aspectos (Entrevista S. Schwartzman, p.24).[90]

Durham também fala deste grupo de intelectuais que vai elaborar, difundir e por em prática as ideias que vão presidir a reforma do ensino superior, classificando-o como "mais modernizador", incluindo nele José Goldemberg.

> Mas o Paulo Renato também já tinha uma visão porque na questão da avaliação o Paulo Renato trabalhou junto com o Goldemberg (...). Eram ambos reitores nessa época, de modo que o Paulo Renato também participava desse grupo intelectual que se pode chamar de mais modernizador. Eles começaram a pensar o Brasil, a educação superior no Brasil, incluindo o ensino privado (Entrevista E. Durham, p.20).

De acordo com Durham, a política praticada no governo de Fernando Henrique já tinha sido proposta na gestão de Goldemberg no Ministério da Cultura, no governo Collor de Mello: "Toda essa política tinha sido anunciada na gestão do Goldemberg" (Entrevista E. Durham, p.20), mostrando que, na verdade, era a mesma política de reforma, elaborada, reelaborada e divulgada pelo NUPES e apresentada pelo Banco Mundial.

Contudo, a rede de afinidades, influências e ligações se dá de forma muito mais extensa. Nas entrevistas, fica-se sabendo que Durham, Goldemberg, Ruth Cardoso e Fernando Henrique Cardoso mantêm entre si relações de "proximidade".

Schwartzman, por exemplo, ressalta em sua entrevista a importância de Goldemberg, tanto na criação do NUPES quanto para o início de reforma realizado no curto governo de Collor de Mello: "a Eunice (...) tinha uma relação muito próxima com José Goldemberg (...) e quando ele assume o Ministério levou Eunice para Brasília" (Entrevista S. Schwartzman, p.24).

[90] Paulo Renato Souza. Gerente de Operações do BID - 1991 a 1994. Ocupou a terceira posição na hierarquia do BID, em Washington. Responsável pela aprovação e supervisão de todos os financiamentos do Banco na América Latina. Consultado em 29 novembro, 2010 em http://www.paulorenatosouza.com.br/curriculo.asp.

Ele comenta também a relação de Durham com Ruth e Fernando Henrique Cardoso: "A Eunice também é pessoalmente muito próxima ao Fernando Henrique Cardoso, da Ruth Cardoso, ela é da mesma geração" (Entrevista S. Schwartzman, p.24). Ao discutir o papel e a importância do NUPES, declara que, se não conseguia avaliar a importância do Núcleo, avaliava a importância de Durham para o processo de reforma: "Certamente no caso de Eunice ela teve uma oportunidade maior de influenciar diretamente porque ela estava em Brasília, ela era próxima do Fernando Henrique, era próxima do Paulo Renato, ela tinha uma presença em Brasília, uma influência mais direta" (Entrevista S. Schwartzman, p.33).

É a própria Eunice Durham que relata a Hey o convite de Fernando Henrique Cardoso para que fizesse parte do ministério, tendo criado para isso, uma nova secretaria, especialmente para atendê-la, o que dá indicações do modo como funcionava a rede.

> "Daí o Fernando Henrique ganhou a eleição e o Paulo Renato foi para o Ministério da Educação. E o Fernando Henrique Cardoso me pediu para fazer parte do ministério, porque as pessoas que estavam sendo escolhidas – todas muito competentes, diga-se de passagem – não tinham, na verdade, nenhuma experiência de sistema federal e do governo federal, eu tinha. Daí então eu voltei para o ministério, não quis assumir a SESU [Secretaria de Ensino Superior], fui para uma secretaria nova, que foi criada para mim, chamada Secretaria de Políticas Educacionais" (Hey, 2008, p.74) (grifo nosso).

Na entrevista que nos concedeu, Durham confirma a existência dessa rede de "proximidades", de afinidades: "a proposta foi minha para o Goldemberg de criar o Núcleo". Falando sobre Ruth Cardoso, diz que a "Ruth chegou a participar um pouco dessas iniciativas" (Entrevista E. Durham, p.13-14). Depois de esclarecer que o papel do NUPES não era o de assessorar os reitores, "eu assessorava porque eu era assessora do Goldemberg, mas não era o NUPES que assessorava" (Entrevista E. Durham, p.14), afirma que Goldemberg abraçou essas ideias, não as suas, mas possivelmente as do NUPES, mostrando ainda como essas ideias foram difundidas.

> Ele é o primeiro núcleo de pesquisa na USP porque foi a solução que encontramos, tanto que ele é ligado diretamente a reitoria. O Goldemberg esposou muito as nossas ideias. O Goldemberg não estava pensando só

> na Universidade de São Paulo. Ele era um homem de ideias muito avançadas. Ele sempre pensava o Brasil e o mundo, no mínimo, tanto é que com todo esse começo quando o Goldemberg estava na Reitoria ele começou a atuar no conselho de Reitores brasileiros defendendo as ideias de avaliação e eu participei muito dessas questões porque eu ia fazer conferência para os reitores, essas coisas todas. Então essas ideias básicas de reforma, avaliação, financiamento, da modernização burocrática eram colocadas. Aliás, não eram ideias originais, estavam tocando o mundo inteiro (Entrevista E. Durham, p.15) (grifo nosso).

Em relação a sua participação no Ministério da Educação, no governo de Fernando Henrique Cardoso, declara: "Depois com o Paulo Renato eu fui com a ideia do que estava no programa do Fernando, que eu mesmo fiz, de fazer a reforma universitária, que era o sonho do Goldemberg, o meu" (Entrevista E. Durham, p.20).

A forma como Eunice Durham participou da elaboração do programa do candidato Fernando Henrique Cardoso e exatamente quanto do programa sobre o ensino superior se deve a ela, não é relevante para atestar as teses que levantamos no início deste trabalho, a da existência de setores sociais interessados nas políticas de reforma para a educação superior.

A respeito de Cláudio de Moura Castro, Schwartzman declara ter sido "uma das pessoas que foi central nesse processo (...) que também era do Banco Mundial e que foi depois diretor de educação do BID e teve um papel muito importante nesse momento da educação brasileira" (Entrevista S. Schwartzman, p.24).

5.6. Moura Castro: a rede de comunicação e de afinidades para além do NUPES

Embora o foco de nossa investigação seja o NUPES e os atores que lá desempenharam seu papel, não se pode deixar de fazer referência a Cláudio de Moura Castro, tanto por ser ele um dos primeiros porta-vozes dessa posição como também um dos mais importantes atores envolvidos no processo de transferência da política do Banco Mundial e, talvez, a pessoa que melhor a expresse e expresse a rede de ligações, conexões, influências, afinidades com certa forma de pensar a educação superior, apesar de que este, diferente de Durham e Schwartzman, não interveio, pelo menos não

exclusivamente ou principalmente, a partir de instituição pública de ensino superior ou do Estado.

E ainda mais pela razão de que seu texto, "O que está acontecendo com a educação no Brasil?" que vamos a analisar, em razão da situação em que foi publicado, permite expor as diferenças entre o modo de pensar e ver a educação superior representado por ele e aquele dos setores e grupos sociais que vão se opor a essa visão e ajuda a compreender a complexidade da conjuntura em que se constrói uma forma específica de transferência.

Não é sem razão que Palharini (1998) inclui Cláudio de Moura Castro, juntamente com Schwartzman e Durham, no que chama de "núcleo irradiador" das formulações das políticas que o NUPES vai divulgar e defender, como são verdadeiras as afirmações de Schwartzman de que Cláudio de Moura Castro "foi central nesse processo (...) e teve um papel muito importante nesse momento da educação brasileira" (Entrevista S. Schwartzman, p.24) e de que ele estava ligado ao Banco Mundial.[91]

Podemos constatar que logo após concluir sua formação acadêmica em Economia pela Vanderbilt University (USA), em l970, Moura Castro começou a trabalhar na Fundação Getúlio Vargas e, como economista sênior, na Secretaria de Planejamento e Pesquisa Brasileira (IPEA/INPES), até l974. Em 1979, assumiu o cargo de Diretor Geral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), onde permanece até l982, durante a ditadura militar, entre os governos dos generais Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985).

Em 1986 começou a trabalhar na Organização Internacional do Trabalho e nos períodos de l986 a 1992 e de 1992 a 1995, atuou como economista sênior de Recursos Humanos do Banco Mundial. Em seguida passou a atuar no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), primeiro como chefe de Divisão do Programa Social, de 1995 até 1998, e depois como conselheiro do Departamento de Desenvolvimento Sustentável,

[91] Cláudio de Moura Castro tem um resumo de seu currículo no sítio do Fórum Mundial de Educação, realizado entre 3 e 5 de março de 2008, na República Dominicana, onde consta em relevo sua relação com o Banco Mundial: "Ele também trabalhou na Divisão Técnica do Banco Mundial como Economista Sênior de Recursos Humanos. Ele foi Chefe da Divisão de Programas Sociais do Banco Interamericano de Desenvolvimento e, em seguida, Conselheiro Educacional Chefe do mesmo banco" (Consultado em 13 março, 2010, em http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en.html).

onde se mantém até hoje. Também atua como consultor da Fundação Ford e do Banco Mundial. Em 2000, transferiu-se para o setor privado do ensino e assumiu a presidência do Conselho Consultivo da Faculdade Pitágoras, cargo que ocupa até a presente data (dados de fevereiro de 2011).

Da mesma forma que Durham e Schwartzman, Moura Castro configura o especialista no campo dos estudos sobre o ensino superior com longa formação acadêmica marcada pela passagem por instituições as mais conceituadas no mercado mundial da educação, na "comunidade [mundial] de especialistas em educação superior" a que se refere Schwartzman (Entrevista S. Schwartzman, p.23), comunidade essa em que estava incluída a "University of Chicago", onde atuou como professor visitante no "Centro Comparativo de Educação" durante os anos l973 e l974.

Coincidentemente, foi nesse período em que naquela universidade se formaram os *Chicago Boys* que, a partir de 1975, formularam e reformaram a política econômica do Chile durante a ditadura do general Augusto Pinochet, antecipando medidas que só dez anos mais tarde seriam adotadas por Margaret Thatcher, Ronald Reagan e Helmut Kohl, reforma econômica e política, implementadas no Chile, que inclui a reforma da educação superior elogiada por Schwartzman.

Já em 1973 publica o livro "Desenvolvimento Econômico, Educação e Educabilidade" no qual aborda a relação da educação com o desenvolvimento econômico, tema que, como se viu, vai ser retomado pelo NUPES e pelo Banco Mundial[92] no fim da década de 1980. O foco de suas preocupações com a educação o leva a publicar vários livros e artigos tanto pelo BID como pelo Banco Mundial, com quem tem relações desde 1978 quando participou do Grupo de Trabalho que avaliou as atividades no setor educacional do Banco Mundial, da mesma forma que com a Fundação Ford, onde foi membro do Comitê de Educação entre l97l e l978.

[92] É Schwartzman quem nos informa que Moura Castro publica, pelo BID, um trabalho com Daniel Levy: "Um livro recente na mesma linha, também editado pelo BID, é o de Cláudio de Moura Castro e Daniel Levy, "Myth, Reality and Reform: Higher Education Policy in Latin America", The Johons Hopkins University, Washington, D.C., 2000)" (Consultado em 5 fevereiro, 2011, em http://www.schwartzman.org.br/simon/com99.htm). Na entrevista que nos concedeu, Schwartzman refere-se a Daniel Levy como um de seus interlocutores, ao lado de Burton Clark (ver Entrevista S.Schwartzman, p.26).

Antes de entrar na análise de seu texto e diante da importância de Moura Castro para o processo de transferência e recepção de políticas de reforma para a educação superior que se investiga, optamos, assim como se fez com Durham e Schwartzman, por expor em um quadro sua trajetória de especialista em educação.

Quadro 40 - Moura Castro: especialista na comunidade mundial de especialistas em educação superior

Cláudio de Moura Castro	
FORMAÇÃO ACADÊMICA	
1962	Graduado em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil)
1964	Mestrado em Economia pela Yale University (USA)
1964-1965	Doutorado pela University of California - Berkeley (USA)
1965	Cursos de Filosofia e Desenvolvimento Político pela Havard University (USA)
1970	Ph.D. em Economia pela Vanderbilt University (USA)
EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL	
1973-1974	Professor Visitante no Centro Comparativo de Educação da University of Chicago no Curso de Economia da Educação, substituindo o Professor Mary Jean Bowman.
1974-1979	Coordenador do Projeto de Pesquisa Tópicos da Pesquisa Comparativa de estudos feitos em dez países. Determinantes da realização, custos e eficiência educacional das escolas, educação e mercado de trabalho. Projeto do Centro de Estudos de Integração Econômica Latino-americana (ECIEL), Rio de Janeiro.
1979-1982	Diretor Geral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.
1982-1985	Secretário Executivo do Conselho Nacional para Recursos Humanos (CNRH).

1986-1992	Chefe de Políticas de Treinamento da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em Genebra. Esta filial monitorou e avaliou o desenvolvimento do treinamento ao redor do mundo e desenvolveu diretrizes para a política das escolas vocacionais e técnicas. Interagiu com outras unidades operacionais da OIT que conduziam programas de auxílio técnico na área de treinamento.
1992-1995	Economista Sênior de Recursos Humanos, Divisão Técnica, na Europa, Região Média do Leste e Norte da África pelo Banco Mundial.
1995-1998	Chefe de Divisão do Programa Social, Departamento de Desenvolvimento Sustentável, do Banco Interamericano de Desenvolvimento.
1998-	Conselheiro do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, do Banco Interamericano de Desenvolvimento.
de 2000-	Presidente do Conselho Consultivo da Faculdade Pitágoras.
PUBLICAÇÕES, LIVROS E MONOGRAFIAS	
1973	Desenvolvimento Econômico, Educação e Educabilidade (Economic Development, Education and Educability). Esta monografia ganhou o Prêmio da União de Bancos Brasileiros, publicada pela Universidade do Estado da Guanabara e Editora Tempo Brasileiro.
1998	Education in the Information Age (editor). Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
1999	Economía política de la reforma educacional en Chile: La reforma vista por sus protagonistas (editado com Viola Espínola).
1999	Myth, Reality, and Reform: Higher Education Policy in Latin America. Co-authored with Daniel Levy. Inter-American Development Bank. Washington, DC: Inter-American Development Bank / John Hopkins Press, October.
2002	Making Education Work: Latin American Ideas and Asian Results. Co-edited by Aimee Verdisco. Washington DC: Inter-American Development Bank.
-	Figuring Vocational Training Costs: The Cookbook Approach. Development Communication Report (Bureau for Science and Technology, Office of Education of USAID).
1992	Training Policies in the World Bank: Putting the Act Together. *Prospects*. vol. 22, nº. 2.

2002	The World Bank Polices: damned if you do, damned if you don't. Comparative Education, vol. 38 n.4, pp.387-399.
DOCUMENTOS PUBLICADOS PELO BANCO MUNDIAL	
1992	Management Training for Kazak Enterprises.
1993	Algeria: Training for Jobs or Training to Keep the Youth out of the Streets.
1993	Training in Morocco: Expand, Contract or Improve?
1994	Iran: The Less Visible Training Systems (Chapter on a Education Sector Report).
1994	Tradition and Disruption in Russian Vocational Training. Co-authored with Marina Feonova.
1994	Training and Retraining: Some Observation.
1994	Training in Tunisia.
1994	Can Poor Craftsmanship in Russia be Improved by Imposing 'International Standards'?
1994	The Stillbirth of the European Training Standards: So what?
1994	Islamic Republic of Iran - Education, Training and the Labor Market. October
1996	Islamic Republic of Iran - Education Training and the Labor Market. July
ARTIGOS EM REVISTAS	
1997-	Ensaio mensal, para a seção Ponto de Vista, da Revista semanal Veja.
CONSELHOS E COMISSÕES	
1971-1978	Membro do Comitê de Educação da Fundação Ford no Brasil.
1976-1979	Membro do Comitê de Educação da Fundação Ford para seleção de projetos em Israel.
1978	Membro do Grupo de Trabalho que avaliou as atividades do Banco Mundial no setor educacional.
1979-1986	Membro da Comissão Fulbright no Brasil.
1982-1985	Membro do Conselho Federal do Ministério do Trabalho.

Fonte: http://www.claudiomouracastro.com.br/arquivos/CMC_CV_2008_20062007.pdf

O texto de Moura Castro, "O que está acontecendo com a educação no Brasil?", tem especial importância por tratar-se de um modelo desse tipo de intervenção e nos permite ver as restrições que se opunham a transferência desta política pela contradição que estabelece, inclusive e significativamente, com os próprios organizadores do livro onde é publicado, revelando o desempenho dos protagonistas do processo de recepção ativa e de como o "consenso" sobre a reforma do ensino superior foi construído na imprensa, na opinião pública e no embate com outras posições.

O trabalho "O que está acontecendo com a educação no Brasil?", publicado no livro "A transição incompleta. Brasil desde 1945", organizado por Edmar Bacha[93] e Herbert S. Klein (1986), apresenta os resultados da "Conferência sobre a evolução social no Brasil desde 1945", realizada pela Columbia University e patrocinada pela Fundação Ford e Inter-American Foundation (IAF) e tem a importância de marcar um dos momentos-chave da construção do consenso em torno das ideias de reforma (Hey, 2008, pp.28-32), e dentro delas a reforma do ensino superior.

Também significativos são os patrocinadores da conferência. A Fundação Ford que mais tarde vai tornar o NUPES exequível, e vai também financiar o CEBRAP de Fernando Henrique Cardoso e José Arthur Giannotti e a Inter-American Foundation (IAF), agência independente do Governo dos Estados Unidos mantida com recursos provenientes do Fundo Fiduciário do Progresso Social, que é administrado pelo BID[94], Banco do qual Moura Castro é funcionário desde 1995.

[93] Edmar Lisboa Bacha é economista e pode ser considerado como fazendo parte dos setores que defendiam, nas décadas de 1970 e 1980, o nacional desenvolvimentismo. Com essa posição ganhou destaque ao publicar, em 1974, seu trabalho "O Economista e o Rei da Belíndia: uma fábula para tecnocratas" no qual criticava a ditadura militar, argumentando que esta estava criando um país dividido entre os que moravam em condições similares às da Bélgica e aqueles que tinham padrão de vida das regiões mais pobres da Índia. Na década de 1980, como presidente do IBGE, participou, sob a direção do ministro da Fazenda, Dilson Funaro, da elaboração do Plano Cruzado. Na década de 1990 participou da equipe econômica que instituiu o Plano Real, durante o governo Itamar Franco, e que levou o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, à presidência da República. Desde 2003 é diretor do "Instituto de Estudos de Políticas Econômicas Casa das Garças", instituição dedicada a estudos e divulgação de Economia e também é consultor sênior do Banco Itaú (Consultado em 13 março, 2012 em http://iepecdg.com.br/Arquivos/ArtigosBacha/Bel%EDndia.pdf).

[94] Inter-American Foundation (IAF), agência independente do Governo dos Estados Unidos, criada em 1969, pelo Congresso norte-americano, e dirigida por um Conselho Diretor nomeado pelo Presidente dos Estados Unidos e confirmado pelo Senado daquele país. O financiamento dessa agência vem do Congresso dos Estados Unidos e de recursos provenientes do Fundo Fiduciário do Progresso Social, que é administrado pelo BID (Consultado em 24 junho, 2011 em http://www.iaf.gov/index.aspx?page=100).

Castro, que à época da publicação de seu texto ocupava o cargo de Secretário Executivo do Conselho Nacional para Recursos Humanos (CNRH), apresenta, no geral, os mesmos argumentos que vão servir para fundamentar os axiomas com que o Banco Mundial e Fernando Henrique Cardoso irão justificar a necessidade da reforma do ensino superior no Brasil, defendendo a mesma política proposta no "Higher education. The lessons of experience" e no "Mãos à obra Brasil: proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso".

Podemos avaliar o embate que se travava em torno da educação superior nos fins dos anos 1980 início de 1990, reproduzindo à *vol d'oiseau*, a referência à educação superior que se encontra na introdução que os organizadores, Edmar Bacha e Herbert Klein, fazem ao livro, para em seguida passar ao texto de Moura Castro.

Bacha e Klein (1986) contrapõem-se claramente à posição de Moura Castro e mostram, repetindo suas palavras, os avanços na educação brasileira: Moura Castro "(...) demonstra que, qualquer que seja o índice utilizado, o Brasil registrou importante crescimento da oferta de instrução à população, o que levou a grandes mudanças nas taxas de alfabetização e de pessoas que completam o ciclo de educação formal" (p.26), para expor em seguida a avaliação que fazem do nível alcançado pela educação superior no Brasil no período que vai do fim do Estado Novo a realização do seminário: foi "(...) ao nível universitário que ocorreu a mudança mais marcante em termos de quantidade e qualidade. Nos quarenta anos decorridos desde 1945, o Brasil pode criar um moderno sistema de educação superior que é um dos melhores do mundo recém-industrializado" (p.27).

Cláudio de Moura Castro (1986), em seu artigo, ao contrário, não apresenta uma análise positiva do conjunto da educação brasileira, porém em razão do objetivo deste trabalho, nossa análise do texto de Moura Castro ficará limitada a avaliação feita do ensino superior que, significativamente, inicia pelo item denominado: "Crise de identidade e conflito no ensino superior brasileiro". Aliás, o artigo "Brasil: oportunidade e crise no ensino superior", escrito por Schwartzman (1988) e publicado dois anos depois, inicia pelo título, "Uma crise de identidade", crise que, como já vimos, quase nos mesmos termos é referida por Durham.

Moura Castro estrutura seu texto sobre dois eixos. No primeiro, critica a universidade pública, principalmente as federais, e no outro aponta o setor privado como caminho a ser seguido pelo ensino superior, centrando sua avaliação no que, em seu ponto de vista, seriam os problemas do ensino superior: a relação ineficiente com o mercado; a crise da universidade pública decorre das dificuldades de financiamento; o sistema de financiamento do ensino superior é ineficiente e inoperante; há perda de legitimidade diante da sociedade; o controle centralizado pelo governo federal impõe ao sistema um modelo único; a politização e ideologização de professores, funcionários e alunos das universidades públicas; predomínio do corporativismo na formação acadêmica e profissional (Castro, 1986, pp.125 -146).

Para Moura Castro (1986) "As universidades brasileiras são hoje produtoras visivelmente ineficientes de uma educação pouco recompensada pelo mercado de trabalho" (p.133) e, avoca o julgamento da "opinião pública": "(...) a ineficiência da universidade é óbvia demais. É claramente percebida pela opinião pública e pelos dirigentes públicos" (p.133); "A opinião pública vem se mostrando menos complacente em relação aos pecados da universidade e cada vez mais severa no julgamento de seus persistentes insucessos" (p.133); "A legitimidade das universidades brasileiras nunca foi tão questionada quanto agora" (p.134).

Também alude a opinião da imprensa que corrobora a "opinião pública" a que se refere: "A opinião pública com a ajuda da imprensa, identifica prontamente as fraquezas e as disfunções óbvias das universidades brasileiras" (Castro, 1986, p.134); "Ninguém as socorre quando a imprensa assesta suas baterias contra os frequentes casos de corrupção, desorganização e estado crônico de crise das universidades" (p.134).

O roteiro de sua crítica inicia com a afirmação da crise financeira que atingia as universidades públicas (Castro, 1986, p.132), crise que, se já existia à época do artigo de Castro e é referida por Schwartzman no relatório final da "Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior", em 1985, também nos textos do NUPES e nos relatórios do Banco Mundial, completa uma década quando é lançado o "Higher education. The lessons of experience".

Depois, critica a burocratização, a ineficiência e a ineficácia da universidade pública que não foge a regra das burocracias públicas, não é eficiente e parcimoniosa, há ausência de critérios para aferir seu desempenho (Castro, 1986, p.132) e antes de discutir os "novos caminhos" para o ensino superior investe em outros temas caros ao Banco Mundial e também debatidos por Durham e Schwartzman, como a desregulamentação das profissões: "Este processo de desprofissionalização é consequência natural e espontânea das forças de mercado. Vem sendo observada em todo o mundo que é inevitável" (Castro, 1986, p.130). E sem explicar o porquê da inevitabilidade da desprofissionalização, da mesma forma que Paul (1989) e o Banco Mundial em seus documentos (1991, 1993, 1994), defende "uma espécie de educação geral" para formar mão de obra apta "a uma variedade maior de empregos" (Castro,1986, p.130).

Castro (1986, p.143) aponta os "novos caminhos" para o ensino superior brasileiro, iniciando por lembrar que o ensino superior privado, apesar de ter merecido menos atenção sendo tratado de forma subalterna e complacente pelo governo, comporta-se de forma diferente diante da crise, mencionando que um número cada vez maior dessas instituições se torna mais robusta e inicia experiências inovadoras e interessantes no ensino superior.

O texto de Moura Castro (1986) é, como nenhum outro, categórico na defesa do ensino superior privado. Ressalta as qualidades do ensino privado: cultiva a "boa gerência" pela necessidade imperiosa "de fechar seus balanços"; "a administração é espartana"; o controle dos professores, a frequência e a preparação das aulas; são mais "administráveis"; criam modelos próprios e como sua preocupação é o ensino "este, em geral, não será brilhante, mas competente e dedicado"; da mesma forma a pesquisa, "pouca e bem localizada" tem como objetivo, "antes de tudo, aumentar a receita da instituição; há uma preocupação crescente com extensão e venda de serviços", para chegar à afirmação de que "este é o novo ensino superior" (pp.144-145).

Essa forma de defesa do ensino privado como solução para o ensino superior e de crítica ao ensino público apresentada como fato, busca criar uma conformidade de opiniões em torno do que seria a crise crônica do ensino superior público, sua desorganização e deterioração administrativa e de gestão financeira, da ineficiência, da

perda de legitimidade, da corrupção e, por fim, da perda de referência no ensino público por parte da sociedade e, de outro lado, as vantagens do ensino superior privado submetido às exigências do que identifica como uma seleção darwiniana diante da inevitabilidade das instituições privadas de apresentar resultados positivos e de, portanto, mostrar eficiência (Castro, 1986).

5.7. A transferência-recepção sob constrangimento

Antes mesmo do fim da ditadura e em todo o período da Constituinte, os professores das instituições federais organizados na ANDES vinham formulando e debatendo posições para a educação superior, elaborando documentos que se tornaram o ponto de unidade em torno do qual se reuniram os setores organizados de estudantes e funcionários e que vão receber o apoio de setores da sociedade civil organizada.

O documento mais importante nesse debate, o "Caderno Andes nº 2", tem sua origem nas discussões entre professores sobre a política para a educação superior e para as universidades brasileiras em simpósios, reuniões, congressos e assembleias realizados por todo o país, desde 1981.

A primeira versão deste Caderno foi aprovada no V Conselho Nacional de Associações Docentes - CONAD, realizado em Belo Horizonte, em junho de 1982, e apresentada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) ainda naquele ano.

Para demonstrar a amplitude dos setores sociais que se opunham à política de reforma que vai ser posta em prática a partir dos anos 1990, mencionamos o fato de que, ainda em 1982, a ANDES reúneno Rio de Janeiro a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) para discutir e firmar acordo de ação comum com proposições para a reestruturação da universidade brasileira com base nos seguintes princípios: (1)"manutenção e ampliação do ensino público e gratuito"; (2)"autonomia e funcionamento democrático da universidade com base em colegiados e cargos de direção eletivos"; (3)"estabelecimento de um padrão de qualidade para o ensino superior, estimulando a pesquisa e a criação intelectual nas universidades"; (4) "dotação

de recursos públicos orçamentários suficientes para o ensino e a pesquisa nas universidades públicas"; (5)"criação de condições para adequação da universidade à realidade brasileira"; (6)"garantia do direito à liberdade de pensamento nas contratações e nomeações para a universidade, bem como no exercício das funções e atividades acadêmicas. Estes princípios estruturaram a "Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira" (ANDES, 1996, p.5).

Outro fato a demonstrar as restrições de amplos setores sociais à política de reformaé o "Seminário Nacional sobre a Reestruturação da Universidade", organizado pela ANDES, UNE e FASUBRA e realizado em maio de 1985, na Universidade de Brasília, com a participação de representantes do Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Administração, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, de sociedades científicas e entidades da sociedade civil.

O XIII Conselho Nacional de Associações Docentes (XIII CONAD) elaborou uma atualização da "Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira", dando origem à edição do Caderno da ANDES nº 2, de julho de 1986.

A década entre o lançamento do Caderno da ANDES nº 2 e o de sua edição atualizada e revisada em agosto de 1996, foi marcada pelo intenso movimento de professores, funcionários e estudantes e de instituições e organizações sociais defendendo, no geral, a proposta para a universidade brasileira constante no Caderno e de seus seis pontos.

A apresentação do Caderno nº 2, em sua "Edição Especial Atualizada e Revisada" (1996)[95], assinada pelo XXXII Conselho da ANDES - Sindicato Nacional, refere-se à reação desses setores à política de reforma do ensino superior que estava sendo posta em prática por Fernando Henrique Cardoso e seu ministro da Educação, Paulo Renato Souza. Alude ao autoritarismo do Estado e à identificação da política coma visão de mundo conceituada como neoliberal e identifica a política do governo para a educação em subordinação à imposição do Banco Mundial (Quadro 41).

[95] A revisão e a atualização em nada alteram a formulação da política para o ensino superior elaborada em 1986, somente acrescenta uma avaliação dos dois primeiros anos do governo de Cardoso.

Avaliando que se agrava o "embate" entre dois projetos para a educação nacional, o "neoliberal" e o "democrático-popular", a ANDES decide republicar em 1996 o Caderno nº 2 revisto e atualizado, considerando a necessidade de se "ter à mão um instrumento (...) quanto às propostas do Movimento Docente para a Universidade Brasileira" (p.6).

Quadro 41 - Pontos de constrangimentos

Caderno Andes, nº 2 - Edição especial atualizada e revisada (1996)	
Autoritarismo estatal Neoliberalismo	Entretanto, é preciso ter claro que a chamada redemocratização da sociedade brasileira não eliminou o autoritarismo estatal e que as investidas neoliberais, mais arrojadas a partir do início dos governos de Fernando Henrique Cardoso, nos colocam diante de uma situação muito adversa em relação à construção da universidade que defendemos (p.6).
Implementação de programa neoliberal de governo Subordinação política às exigências do Banco Mundial (BID)	As ações do atual governo de Fernando Henrique Cardoso para a Educação Nacional são compatíveis com a implementação do seu programa neoliberal, haja vista a sua subordinação política às exigências do Banco Mundial (BID) e ao ideário de Controle de Qualidade Total, em que se destacam a concorrência, a rentabilidade e a excelência individual e se pressupõe a exclusão social das classes populares. (p.6).
Progressiva aceleração do processo de privatização do ensino superior Desobrigação do Estado com a universidade pública	Neste período, quatro aspectos caracterizam o quadro da educação de terceiro grau: progressiva aceleração do processo de privatização e de empresariamento do ensino, a crescente desobrigação do Estado com o financiamento da Universidade Pública, a definição pelo poder público de uma política nacional que não assegura condições reais de ensino e pesquisa na produção acadêmica e o autoritarismo estatal (p.9).

Privatização da universidade pública	A carência de recursos nas universidades e a aviltante diminuição dos salários geram atualmente um processo acelerado de privatização da Universidade Pública por dentro dela mesma (p.10).
Racionalidade empresarial	Estes projetos guardam identidade de conteúdo, hoje encampado pelo governo Fernando Henrique Cardoso que, sob o discurso aparentemente progressista da autonomia universitária, propõe uma reforma gerencial e administrativa das IES federais, com base em uma concepção conservadora e tecnocrática da Universidade, que mensura o rendimento do ensino superior a partir de uma racionalidade empresarial (p.11).
Isonomia Fim da carreira única	A proposta de se romper a isonomia e a carreira única implica um processo de diferenciação entre várias IFES que acabará por transformar alguns nos chamados 'Centros de Excelência' e outras passarão ao papel de simples reprodutoras do conhecimento (p.11).
O sentido da reforma e o mercado	Qualquer proposta para a Universidade Brasileira que seja centrada apenas na reforma gerencial não pode ser identificada como um projeto de reestruturação da universidade (p.11). A política governamental brasileira tem se caracterizado, notadamente nos últimos anos, pela combinação entre a progressiva desobrigação do Estado com a manutenção dos serviços públicos de caráter social e a criação de mecanismos que apóiam e facilitam a sua transformação em atividades rentáveis pelo capital privado (p.19).

5.8. Os atores, a transferência e a recepção ativa

É em meio a esses constrangimentos que Simon Schwartzman, Eunice Durham, José Goldemberg, Cláudio de Moura Castro passam a atuar em eventos acadêmicos, empresariais e na imprensa imprimindo ideias e programas de reforma educativa e de

ideologias educacionais (Schriewer, 2001, p.16), tanto no "público informado", como quer o Banco Mundial, como em um público mais amplo, preparando terreno favorável às reformas que serão iniciadas no governo Collor de Mello, em 1990, e retomadas com a eleição de Fernando Henrique, papel que também cumpriram o NUPES e os documentos reservados, de 1991 e 1993, produzidos pelo Banco Mundial.

Esta é uma questão sobre a qual agora podemos chamar a atenção. Tanto o Banco Mundial, *think tanks* como do NUPES ou especialistas como Goldemberg e Moura Castro, ao apresentarem suas afirmações como fatos, acabam por criar fatos, processo que, no objetivo de construir uma verdade, isto é, uma visão da universidade pública e da necessidade de um novo caminho para o ensino superior, resulta muito mais eficiente do que simplesmente propor uma política que se afirma ser melhor ou mais adequada às necessidades daquela sociedade.

São ideias, políticas, discursos que já estavam sendo elaborados no Brasil, iguais ou semelhantes aos que circulavam no exterior, porém, certamente, sob a influência de *think tanks* e de redes de comunicação de especialistas que as elaboravam e advogavam seu emprego global, transformando-as em um modelo de reforma educativa e que mais tarde estarão presentes no documento "Proposta de Governo" de Fernando Henrique Cardoso e na política a ser seguida pelo Ministério da Educação exposta no documento "Planejamento político-estratégico 1995-1998".

E mais, as complexas forças sociais e políticas nacionais vão ser responsáveis pela reforma do ensino superior brasileiro e também pelos "processos de adaptação e colocar em prática" (Steiner-Khamsi, 2003, p.133) a política pela indigenização das importações educativas, na forma que as condições internas da específica *configuração sociocultural* brasileira permitiram.

Podemos dizer que se confirmam as constatações levantadas ao início deste trabalho e que vimos procurando demonstrar, de que as ideias, políticas, discursos que vão informar a reforma do ensino superior na década de 1990 já estavam sendo elaborados no Brasil, iguais ou semelhantes as que circulavam no exterior, preconizadas por organismos internacionais e, principalmente, pelo Banco Mundial, como resposta racional a um problema percebido, levando atores, de bom grado, a ver na transferência

desses discursos e na recepção ativa dessas políticas a resposta às condições que eram percebidas como problema.

Essa transferência certamente se deu sob a influência de *think tanks*, de redes de comunicação de especialistas e, principalmente, de organismos internacionais que as elaboravam e defendiam sua aplicação global, convertendo-as em modelo de reforma educativa de uso internacional. Nomeadamente, os atores que se envolveram, destacadamente, no processo de transferência-recepção ativa: o Banco Mundial, o NUPES, seus expoentes Simon Schwartzman, Eunice Durham, José Goldemberg, Cláudio de Moura Castro e os governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso.

E mais, que as complexas forças sociais e políticas, os setores nacionais responsáveis pela eleição de Collor e depois de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, interessados em aplicar políticas iguais ou semelhantes às preconizadas pelo Banco Mundial, vão ser responsáveis pela transferência-recepção ativa das ideias para a reforma do ensino superior brasileiro que passam a fazer parte do discurso e da ação desses grupos e setores sociais, como se fossem de sua iniciativa e de seu interesse e que, portanto, essas políticas não são meramente impostas. Configura-se assim a externalização em direção ao estrangeiro em busca de justificações relevantes à adoção de políticas e práticas para a educação superior.

Assim, as ideias de reforma foram recebidas seletivamente e passaram pelo processo de reelaboração, de indigenização na forma que os constrangimentos impostos pelas condições internas do Brasil permitiram.

Essas ideias representaram uma inflexão no sentido em que vinha se dando a educação superior no Brasil desde 1930 até aquela década.

A TÍTULO DE CONCLUSÃO: UMA POLÍTICA QUE NÃO PODE DIZER O NOME

Partimos neste trabalho de três constatações, buscando estabelecer os caminhos da recepção no Brasil da política para o ensino superior propugnadas pelo Banco Mundial.

A análise do *corpus* documental confirma de que na década de 1990 houve uma inflexão no sentido em que vinha se dando a educação superior no Brasil como resultado da recepção da política, para este nível de ensino, aplicada em vários países, discutida e publicizada por especialistas e instituições internacionais, como o Banco Mundial.

As ideias, políticas, discursos que vão prevalecer na reforma do ensino superior brasileiro nos anos 1990 já estavam sendo elaborados no Brasil desde a década anterior, iguais ou semelhantes às ideias sobre as reformas da educação que circulavam no exterior, como resposta racional a um problema percebido, levando atores, de bom grado, a ver na transferência desses discursos e na recepção ativa da política a resposta às condições que eram percebidas como problema, questões colocadas pelo processo de inflexão de sentido, mudança de referencial da sociedade brasileira.

No Capítulo 1 mostramos que a reforma desse nível de ensino, realizada principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso, significou uma mudança de referencial para o ensino superior brasileiro, uma inflexão no sentido em que este vinha se dando, orientada por um novo referencial global que se tornava preponderante com o processo de globalização, inflexão que teve como norte a política de reforma do ensino superior defendida, no caso do Brasil, principalmente pelo Banco Mundial. Assim, a reforma do ensino superior foi analisada como parte do processo de reformas que viveu a configuração sociocultural brasileira no decorrer da década de 1990, tendo como fundo teórico o chamado processo de globalização, ou como o vê Fernando Henrique Cardoso (1994b), um processo de reformas "inevitavelmente inscrito no espaço, agora globalizado de um mundo de rápidas e enormes transformações" (p.11).

A partir da análise dos documentos do Banco Mundial sobre ensino superior, produzidos no período entre de 1991 a 1994, estabelecemos qual a política defendida pelo Banco e, especificamente, qual a política que o Banco propunha para o Brasil (Capítulo 3). Constatamos, principalmente pela análise dos documentos do NUPES (Capítulo 4), que propostas de reforma da educação superior já vinham sendo elaboradas e discutidas no Brasil, desde a década de 1980, tendo em vista a necessidade de atender a questões postas por importantes setores sociais nacionais, propostas iguais ou semelhantes à política para a reforma do ensino superior preconizada pelo Banco Mundial e que passa a preponderar no campo das políticas públicas brasileiras na década de 1990 com a eleição de Collor de Mello e a eleição e reeleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República. Assim, foi possível confirmar a hipótese que levantamos no início, de que a política para o ensino superior não foi simplesmente imposta pelo Banco Mundial em um processo de transferência coercitivo, como sugerem pesquisadores da educação superior no Brasil.

Também afirmamos que sem conhecer os caminhos através dos quais se deu a recepção ativa, as razões pelas quais as ideias de política para a educação superior discutidas e implementadas em outros países, na década de 1980, foram recebidas, reelaboradas e aplicadas no Brasil, a que interesses internos elas atendiam, seu referencial, a especificidade desse processo, tornava-se difícil a melhor compreensão de seu significado e dos caminhos que percorreu o processo de recepção. Para isto, colocamos no centro da análise o papel do receptor, como propõem Schriewer e Martínez (2007, p.131) e Steiner-Khamsi (2003, p.158).

E para analisar o papel do receptor iniciamos pela crítica dos trabalhos do NUPES (Capítulo 4), por ser este núcleo o exemplo-modelo de instituição empenhada em trabalhar no sentido apontado por Schriewer (2001), isto é, no sentido da "recepção interpretativa e a transformação das circunstâncias internacionais, dos corpos de conhecimento e dos modelos educacionais nos discursos sobre educação em diferentes contextos sociais" (p.21) e, assim, confrontar sua produção teórica com os documentos elaborados pelo Banco Mundial, a partir de 1990, nos quais expõe sua proposta de política para o ensino superior.

A análise dos textos dos autores brasileiros sobre o ensino superior, basicamente

os que trabalharam no NUPES, em justaposição aos da agência internacional, permitiu-nos identificar nestes textos a presença da característica central da política para o ensino superior propugnada pelo Banco Mundial, seu referencial expresso em certo número de proposições fundamentadas em afirmações que classificamos de axiomáticas e, desse modo, foi possível demonstrar a afinidade, a confluência, a convergência entre o pensamento desses setores sociais nacionais e o modo de pensar e fazer a educação que estava sendo difundido no Brasil fundamentalmente pelo Banco Mundial.

As entrevistas conduzidas junto a atores centrais nesse processo (Capítulo 5) também ratificaram o que foi verificado nos documentos analisados: a elaboração e difusão das ideias de reforma da educação superior desde a década de 1980, próximas ou semelhantes às divulgadas pelo Banco Mundial, e a identificação de redes de afinidades entre atores internos, especialistas em educação com circulação no meio internacional e organismos internacionais e a recepção ativa dessa política que representou uma mudança nos rumos do ensino superior no Brasil.

Neste capítulo conclusivo recorremos ao esquema de Dolowitz (2000) de modo a estabelecer a especificidade do caminho pelo qual se deu a transferência, a atuação dos atores que construíram esses caminhos e verificar a recepção ativa, interpretativa, da política para a educação superior propugnada pelo Banco Mundial.

A noção de transferência elaborada por Dolowitz (2000, p.3) foi importante porque, ao rejeitar duas possibilidades extremas – de um lado, a visão da difusão como um processo espontâneo e, de outro, a visão que se centra no processo enquanto tal, no conteúdo das políticas envolvidas na transferência – possibilitou-nos perceber o contexto específico do receptor e o papel determinante dos atores (Dolowitz, 2000, pp.9-37). O emprego do modelo desenvolvido por Dolowitz permitiu-nos examinar por debaixo da superfície da transferência educativa (Steiner-Khamsi, 2003, p.156) e, ao olhar sob o processo de transferência, ver as condições que, na recepção, "indigenizam" a política transferida.

No caso investigado era necessário colocar o foco sobre os atores para chamar a atenção para sua ação na construção dos caminhos da recepção ativa no palco onde se apresentava a peça da difusão de políticas educativas; chamar a atenção para os atores

sem esquecer que ali eram representadas afinidades, problematizações e soluções a questões levantadas por setores e grupos sociais concretos, interesses que vão de encontro a outras visões do mundo, valores e interesses de outros grupos e setores sociais, o que levou a uma conjunção complexa de circunstâncias sociais, políticas, econômicas e culturais na qual se vai dar a transferência-recepção ativa, no bojo do processo de mudança do referencial que regia a sociedade.

Colocamos o foco nos atores visto que eles representaram variáveis importantes no processo de difusão-transferência-recepção ativa e influíram, interferiram e contribuíram para a qualificação do processo, a forma e o grau em que se deu a transferência. E diferentes atores encenaram diferentes formas e graus de transferência de política.

No caso do Brasil, atuaram as principais categorias de atores identificados por Dolowitz e Marsh (1996) e Dolowitz (2000): políticos eleitos, funcionários públicos, grupos de pressão, *think tanks*, partidos políticos, corporações transnacionais, instituições supranacionais e, principalmente, *experts* em educação superior.

Atores como José Goldemberg, Eunice Durham, Simon Schwartzman, Cláudio de Moura Castro e o NUPES, *think tank* que obtém uma posição preponderante no processo de recepção a ponto de impor uma agenda política para o ensino superior entre instituições, públicas e privadas, que debatiam e elaboravam essa política, conformaram o conjunto de especialistas e setores sociais nacionais achegados às políticas que se fizeram predominantes na década de 1990.

Como constata Hey (2008): “A relação desse grupo com uma elite de poder que passa a dominar o campo da política brasileira nos anos 1990 demonstra o uso social do espaço acadêmico para fins não necessariamente acadêmicos, corroborando a heteronomia desse espaço” (p.50). Durham e Schwartzman em suas entrevistas confirmam esse fato: a ausência de autonomia da educação e, no caso da reforma, na década de 1990, a relação do espaço da educação com o político é muito próxima.

Do ponto de vista teórico e metodológico essa era uma questão importante para a investigação: compreender que os processos de construção da internacionalidade

educativa (Schriewer, 2000, 2001, 2003a, 2004) são "processos de diferenciação sempre renovados" (Schriewer, 2004, p.11) e que a transferência de política de um sistema a outro não é meramente um processo de imposição, manifestando-se no bojo de complexos processos culturais, políticos e socioeconômicos.

O complexo caminho percorrido pelo processo de transferência-recepção ativa para o Brasil de políticas para o ensino superior propugnadas pelo Banco Mundial e por um conjunto de setores sociais internos envolve políticos eleitos para cargos no poder executivo, no caso a presidência da República, setores sociais e partidos políticos que os elegendo passam a assumir um papel preponderante na política brasileira, grupos de pressão – os que defendiam a política propugnada pelo Banco, como setores empresarias ligados ou não à educação, grupo de pesquisadores universitários formuladores e publicizadores dessas políticas – e ainda, decisores no campo da política educacional que colaboram na elaboração do programa de governo de Fernando Henrique Cardoso e vão aplicá-las já participando do Governo.

Os constrangimentos que sofre o processo de recepção se expressam na impossibilidade de poder dizer o nome, de assumir a origem da política que estava sendo implementada diante da contraposição colocada por outros grupos de pressão, setores sociais expressivos – como estudantes, funcionários e professores universitários organizados em suas instituições, setores sociais ligados à educação no geral, trabalhadores em educação, intelectuais nas mais diversas áreas do conhecimento – e mesmo diante de condicionantes, muitas vezes intransponíveis, de formas culturais arraigadas.

São os complexos caminhos que percorre a recepção ativa da política para educação superior defendida pelo Banco Mundial e os constrangimentos que sofre esse processo que levaram a que se conformasse, não um novo caráter, mas um novo *modus operandi*, com a elaboração, pelo Banco Mundial, de documentos reservados e confidenciais dirigidos ao governo e a um público restrito e, certamente, aos publicizadores dessa política, fazendo com que a transferência-recepção ativa se desse de forma particular.

Podemos assim concluir que o processo de recepção ativa de políticas para o

ensino superior defendidas pelo Banco Mundial no Brasil, políticas que começam a ser realmente implementadas a partir do ano de 1995, têm características específicas decorrentes das especificidades do polo receptor, que exigiram que se elaborasse, a partir do modelo de análise de Dolowitz, o desenho da forma particular de como a recepção se fez no Brasil:

1. Pelo fato de que no Brasil aqueles que já defendiam, na década de 1980, políticas iguais ou semelhantes às políticas aplicadas efetivamente a partir do governo Fernando Henrique e aqueles que colaboraram em maior ou menor grau em sua aplicação na década de 1990, fizeram sequer a menor referência ao fato de que a política que defendiam e aplicavam tinha qualquer relação com as políticas propostas pelo Banco Mundial. O exemplo de Bresser-Pereira, já mencionado, que, apesar de ministro da Administração e Reforma do Estado de 1995 a 1998 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando iniciou a reforma do Estado e do ensino superior, nega a influência do Banco Mundial e sequer sua inspiração no processo de reforma e qualquer parentesco entre o que foi feito no Brasil e a política neoliberal. É importante também assinalar que desde *think tanks*, como o NUPES, pela palavra de seus expoentes, Eunice Durham e Simon Schwartzman, até Paulo Renato Souza, ministro da Educação no período, não estabelecem qualquer relação entre a política que formularam, defenderam e aplicaram e as propostas do Banco Mundial.

2. Pelo fato de que os que aplicaram essa política, a partir de 1995, exercendo cargos no poder Executivo, nos órgãos de educação superior, reportam que a política aplicada foi pensada e elaborada no Brasil respondendo a problematizações originais sobre questões nacionais, afirmando que a política foi elaborada por eles, tanto a política elaborada e defendida pelo NUPES quanto aquela posta em prática pelo Ministério da Educação durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

3. Pelo fato que os autores que criticam a política aplicada a partir do governo Fernando Henrique Cardoso – e consultamos os principais estudiosos da educação superior nesse período – afirmam que a política para a educação

superior do governo Cardoso representa a aplicação no Brasil da política defendida pelo Banco Mundial, sem que nenhum daqueles pesquisados, aponte qualquer declaração de algum dirigente do setor educacional do governo Fernando Henrique Cardoso admitindo ou declarando que a política aplicada tinha inspiração na política do Banco Mundial.

4. Assim, tem-se uma conjuntura específica na qual aqueles que defendem a política exposta nos documentos do Banco Mundial analisados neste trabalho e a aplicaram, ou não fazem nenhuma referência a qualquer interferência e influência do Banco ou, explicitamente, negam essa influência. E os que a criticam, afirmam e constatam que a política de reforma da educação superior aplicada nesse período atende a proposta do Banco Mundial ou tem, pelo menos, a inspiração ou influência da política propugnada pelo Banco.

5. O dado objetivo dessa conjuntura contraditória é o de que, se de um lado foi possível aplicar a política proposta pelo Banco Mundial pelo fato de atender razões, problematizações já em elaboração por setores sociais que se fazem predominantes na política nacional, indigenizando-a às condições de nossa realidade, por outro lado, ao mesmo tempo, a reação contrária a essa política por outros setores, setores organizados de professores, funcionários e de estudantes, principalmente das universidades públicas, intelectuais, o constrangimento posto por formas culturais, formas de pensar e fazer a educação arraigadas na cultura de setores sociais ligados à educação e de camadas sociais médias, foi tão forte que não permitiu que seus adeptos a nomeassem, assumindo-a como política influenciada pelo Banco Mundial. Diante desses constrangimentos, dessas restrições, o Banco se viu na necessidade de produzir, no espaço de tempo que vai de outubro de 1991 a fevereiro de 1993, pelo menos dois documentos de circulação reservada, para trabalhar no sentido de buscar a adesão, ao que tudo indica, em setores decisores ainda reticentes com relação as suas propostas, trabalho que podemos denominar de inculcação de sua posição em relação ao ensino superior entre setores sociais que apresentavam restrições a essa política, já

que setores sociais preponderantes na sociedade, os mesmos que propiciarão a eleição de Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, apoiavam as ideias contidas na política que vinha sendo difundida pelo Banco.

6. O fato específico é o do *modus operandi* a que se viu obrigado o Banco Mundial em seu trabalho de divulgação e inculcação entre setores diretamente ligados ao ensino superior e que apresentavam reservas ou podiam se fazer reticentes à política que defendia para este nível de ensino no Brasil. Trabalhar de forma reservada com documentos de divulgação restrita, dirigidos a um público específico, documentos que quase nunca são mencionados e que não restam em nenhum arquivo ou biblioteca, só se explica pelos constrangimentos impostos por uma conjuntura na qual os atores internos não tinham força suficiente para aplicar a política ali exposta dizendo seu nome. O fato é que, apesar de Fernando Henrique Cardoso ter sido eleito para dois mandatos, os setores que o apoiavam não tiveram força suficiente para assumir a origem intelectual da política proposta à educação superior diante da reação, principalmente, de atores e setores vinculados ao ensino superior, ao novo sentido que este tomaria obrigando-o, em certa medida, a moldá-lo aos constrangimentos resultantes da problemática nacional. E estrategicamente, ao perceber – e essa é a avaliação que a nosso ver tende mais a se moldar aos fatos – que assumir publicamente a paternidade intelectual da ideia de reforma poderia gerar uma maior reação, o que tenderia a inverter a relação de força entre atores e setores nacionais que disputavam o sentido que deveria tomar a educação superior, tornando mais difícil ou talvez impossível sua aplicação, decidiram não reivindicar sua paternidade.

7. Dessa forma, pode-se dizer que essa política foi recebida em meio a fortes constrangimentos e restrições mesmo depois de mais de uma década de divulgação e de busca, fora do país, de exemplos, de ideias que circulavam na comunidade de especialistas e que estavam sendo implementadas nos países classificados como desenvolvidos, ideias que vinham sendo

> elaboradas e reelaboradas aqui para atender problematizações e interesses internos. E nessas condições foram aplicadas.

A partir destas constatações, a primeira questão que podemos levantar diante da tese de que a transferência para o Brasil da política para a reforma da educação superior defendida pelo Banco Mundial resultou de uma imposição, é a de que ela não observa o fato de que grupos e setores sociais nacionais de peso e importância na definição das políticas públicas que davam sentido à sociedade vinham, desde o fim do regime militar, colocando a necessidade de reformar a educação superior num sentido muito próximo à política que vai ser proposta pelo Banco Mundial, em seus documentos, a partir de 1991.

E mais, que a eleição para a presidência da República de Collor de Mello e depois a de Fernando Henrique Cardoso representava uma inflexão no sentido no qual se vinha dando a sociedade, uma mudança de referencial; aliás, mudança explicitamente apontada por Fernando Henrique Cardoso nos textos e pronunciamentos que fez e publicou antes e depois de sua eleição, inflexão nos rumos da política para a educação, marcada, se não pela hegemonia, pelo menos pelo predomínio cultural, social e político dos grupos sociais que já defendiam a reforma da educação superior ao início do governo Sarney, predomínio que, a criação do NUPES, as facilidades que encontrou para imediatamente entrar em atividade, a abrangência dessa atividade teórica e prática, a ida de José Goldemberg e de Paulo Renato Souza e de um conjunto de participantes do NUPES para o Ministério da Educação, é prova.

Consequentemente só um processo de rápida inculcação de valores que vão sustentar um novo referencial para a sociedade, uma inflexão de sentido que essa sociedade se dá, pode explicar o fato de que apenas pouco mais de dois anos após ter sido constituído o NUPES, seus fundadores já estejam no comando da política de reforma do ensino superior no Ministério da Educação e em cargos com poder de decisão no governo federal.

A segunda questão é que, mesmo assim, diante dos constrangimentos que conformam a conjuntura na qual se dá a recepção ativa, a política proposta pelo Banco Mundial não é aplicada na sua integralidade.

Essa especificidade do caminho pelo qual se deu a transferência-recepção ativa da política para a educação superior divulgada e defendida pelo Banco Mundial revela-se mais claramente nas respostas à questões colocadas por Dolowitz (2000) que, embora já trabalhadas ao longo do texto, procuramos sintetizar nestas palavras finais.

No caso do Brasil a transferência se deu num *continuum* entre formas voluntárias e coercitivas, numa amálgama em que atores envolvidos no processo da transferência tomam uma decisão racional e consciente, a partir de suas percepções sobre a situação da educação superior, de voltar-se para fora do país. O que é transferido é a política para a educação superior propugnada pelo Banco Mundial ao Brasil.

As questões sobre os atores envolvidos, as afinidades e constrangimentos que o processo de transferência-recepção ativa envoleu trataremos a seguir.

(a) Quem está envolvido no processo de transferência-recepção ativa?

Os setores sociais nacionais em posição de decidir sobre a aplicação ou não de políticas para a educação superior. Setores sociais com afinidades com as políticas que vinham sendo elaboradas para os quais problematizações e soluções já em elaboração vinham ao encontro da mudança de sentido da política para o ensino superior: setores sociais interessados em investir ou já investindo no ensino superior privado; setores do empresariado industrial, setores do empresariado do agronegócio e exportador naquele momento em ascensão diante das características do processo de globalização interessados na qualificação da força de trabalho e de força de trabalho de nível superior; setores dentro do Estado representando esses interesses; intelectuais e especialistas em educação superior ligados a esses setores e os *think tanks* que formulavam e difundiam a política.

Os setores que opunham restrições à aplicação das políticas de reforma preconizadas pelo Banco Mundial, políticas orientadas por um novo referencial: setores das camadas médias – professores, funcionários das universidades públicas, estudantes, intelectuais organizados ou não em entidades como a OAB, ABI, SBPC – e setores das camadas médias comprometidos com as ideias do nacional desenvolvimentismo.

É importante registrar que as ideias nacionalistas, como as que se exprimem no nacional desenvolvimentismo, tem peso na cultura do povo em suas diversas camadas, resultado da contradição com a dominação colonial e de um longo período de formação do Brasil como nação e da formação e desenvolvimento de uma cultura com caráter próprio, nacional, do qual participaram, no geral, principalmente desde a proclamação da República e do Movimento de 1930, amplos setores sociais, inclusive as forças organizadas de esquerda.

É nessa complexidade que se vai construir uma forma específica de transferência desenhada tanto pelos setores e grupos sociais que defendiam políticas iguais ou semelhantes à proposta pelo Banco Mundial como pelos que a elas impunham restrições.

Apesar de que não seja do escopo deste trabalho debruçar-se sobre a questão do regime militar, o governo, no período dirigido pelo general Ernesto Geisel, representou o auge da visão do nacional-desenvolvimentismo. Fernando Henrique Cardoso corretamente assinala e identifica este período com o Movimento de 1930 e o governo de Getúlio Vargas, propondo-se a estabelecer novo rumo, a mudar o sentido no qual se fazia a sociedade brasileira para incorporá-la no processo de rápidas transformações que vinha moldando a maioria dos países do mundo.

O fim do regime militar cria uma conjuntura política complexa na qual, pelo menos durante o governo do presidente José Sarney e até a eleição de Collor, setores sociais e grupos de pressão, como o de professores, funcionários e estudantes, organizados em suas entidades, intelectuais nacionalistas ligados a grupos ou partidos de esquerda, partidos políticos ou setores desses partidos que ganham relevo por sua participação contra a ditadura militar e no processo de redemocratização, não só se opõem a qualquer política que pareça, ou seja, oriunda ou defendida por países desenvolvidos que apoiaram o regime militar, principalmente os Estados Unidos, ou organismos internacionais identificados com seus interesses, notadamente o FMI e o Banco Mundial, como também depois de vinte anos em que a participação democrática foi impossível, reclamam a democratização de todas as instituições e processos de decisão, inclusive da universidade num longo processo de debates e disputas internas no qual esses setores saem vitoriosos.

O que torna mais complexa a situação política é que as posições defendidas por setores que mais consequentemente se opuseram à ditadura, conseguem, se não o apoio, mas a simpatia, mesmo que difusa, de grande parcela da população, o que leva a que mesmo tendo as políticas defendidas pelo Banco Mundial o apoio de grande parte da burocracia dentro do Ministério da Educação, de partidos políticos e de políticos eleitos, de setores empresariais e que, com a eleição de Fernando Collor e mais tarde Fernando Henrique Cardoso, essa política de reforma do Estado e da educação passe a ser política oficial do governo eleito, resulte que seja aplicada de forma específica, não podendo dizer seu nome, assumir sua origem, nem ser aplicada inteiramente integralmente.

(b) As afinidades

As afinidades com as políticas que se gestavam em meio ao processo de globalização, envolvendo governos nacionais, organismos internacionais, não se reduziam à política para o ensino superior ou a setores sociais no terreno acadêmico da educação superior, como o representado por José Goldemberg, Simon Schwartzman, Eunice Durham e Cláudio de Moura Castro ou por *think tanks* como o NUPES, mas abrangiam a mudança do referencial que vinha servindo de guia para a sociedade brasileira, implicava em grandes e rápidas transformações para acompanhar um mundo agora ainda mais globalizado o que requeria a adesão, pelo menos, dos setores predominantes na sociedade.

Essa rede de afinidades que se estabelece nas comunidades internacionais de pesquisadores e *think tanks* especialistas em educação superior são fáceis de constatar, basta ver o fato de Moura Castro, Simon Schwartzman e José Goldemberg terem participado da elaboração do documento "Higher education in developing countries. Peril and promise", publicado em 2000 e elaborado nos dois anos anteriores, isto é, 1998 e 1999, no qual o Banco Mundial, em conjunto com a UNESCO, buscava avaliar através do trabalho de uma força tarefa, o desenvolvimento da educação superior nos "países em desenvolvimento" e "explorar" o seu futuro.

Maria Amélia Sabbag Zainko (2001), representante do Brasil na "Reunião Regional de Acompanhamento dos Resultados da Conferência Mundial de Educação Superior na América Latina e Caribe", realizada nos dias 15 e 16 de março de 2001, em

La Plata, na Argentina, relata em informe que: "Com uma forte presença dos Estados Unidos, o documento contou para sua elaboração com a contribuição dos especialistas brasileiros: José Goldemberg, como representante do Brasil, Cláudio de Moura Castro e Simon Schwartzman, como estudiosos da questão vinculados ao Banco Mundial" (p.4). Apesar de que, como diz Zainko (2001), não tenham feito sua redação final, a cargo de professores dos EUA: "A redação final ficou sob a responsabilidade de David Bloom e Henry Rosovsky, ambos da Universidade de Harvard, garantindo, assim, a supremacia da visão norte-americana" (p.4).

Também, como é possível constatar neste trabalho, setores sociais nacionais com preponderância na sociedade não só se interessavam por essas políticas de reforma do Estado e da educação superior como elaboravam no Brasil políticas iguais ou semelhantes as que buscavam reformar o Estado e a educação na Inglaterra, EUA etc. e ganhavam, com a eleição de seus representantes posição preponderante na sociedade e, portanto, a condição de aplicá-las.

Somente tendo em conta esses fatos é que se pode compreender como, após a abortada tentativa de reforma de Collor de Mello que levou ao Ministério da Educação um dos expoentes dessa política, José Goldemberg, foi possível começar a aplicá-la imediatamente após a posse de Fernando Henrique Cardoso.

Em 1994, quando se inicia a campanha presidencial que vai levar Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, já são antigas as afinidades dos que vão compor seu governo, como no caso de Bresser-Pereira e Paulo Renato Souza, com as políticas de reforma decorrentes do processo de globalização, com as posições do Banco Mundial e com as ideias que vão compor o que vai ser chamado "Consenso de Washington".

Assim é que no início da década de 1990 o "consenso", a unanimidade de que fala Moura Castro, em torno dos axiomas sobre os quais o Banco Mundial elabora seu discurso para o ensino superior é construída na "opinião pública", na imprensa, na área técnica do governo federal ligada à educação, nos setores sociais ligados ao ensino privado, externalizada e indigenizada, divulgada e propagandeada pelo trabalho de um grupo de acadêmicos e pesquisadores em educação superior reunidos no NUPES, parte

deles ligados a organismos nacionais e internacionais, governamentais ou não, conectados entre si pelas modernas redes de comunicação, no trabalho cruzado de difusão da semântica da reforma de educação superior com pretensões globais e de atribuição de prestígio que se faz entre a imprensa, acadêmicos e pesquisadores em educação, "comunidades" de estudo/pesquisa, universidades, organismos nacionais e internacionais.

E, principalmente, o consenso em torno de políticas públicas que expressam a representação da realidade dos setores sociais dominantes é construído em meio aos políticos e partidos políticos que vão eleger sucessivamente Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso à presidência da República e que assumem, com eles, o governo federal a partir de 1990.

(c) Os constrangimentos presentes no processo de transferência

A primeira questão a levantar e que permite qualificar a complexidade política do processo de transferência-recepção de políticas para o ensino superior para o Brasil na segunda metade da década de 1990, diante dos constrangimentos que cercam e qualificam o processo é quanto a unanimidade da sociedade brasileira, afirmada por Moura Castro, em torno da crítica à universidade pública, da necessidade de reformá-la e da política de reforma propugnada pelo Banco Mundial e defendida pelo NUPES, porquanto não abrangia, como já dissemos, importantes setores sociais, inclusive setores sociais ligados ao ensino superior e organizados: os professores no Sindicato Nacional - ANDES; os estudantes universitários, na UNE; funcionários das universidades públicas organizados na FASUBRA, cientistas e pesquisadores ligados ou não a universidade reunidos na SBPC, assim como intelectuais e setores sociais médios ligados ou não organicamente à universidade, como advogados, organizados na OAB, jornalistas, na ABI. Portanto, não havia consenso como também não havia uma "opinião pública" que, unanimemente, condenasse a universidade pública e defendesse a política proposta para sua reforma.

São os fatos, a seguir, expressão da complexidade da conjuntura que cercou a transferência-recepção das políticas de reforma do ensino superior, difundidas e defendidas pelo Banco Mundial, no Brasil que qualificam a forma específica na qual se

deu este processo:

1. Os setores sociais que defendiam a política de reforma do Estado e do ensino superior e que se tornam politicamente dominantes nos anos 1990, apesar disto, aplicam a política de reforma do ensino superior negando sua paternidade, sem dizer seu nome, afirmando que fizeram uma revolução.

2. Os setores sociais, como no caso da ANDES (1996), que se opõem às reformas, não só afirmam que as reformas do governo de Fernando Henrique Cardoso decorrem de "sua subordinação política às exigências do Banco Mundial" (p.6), como de que é urgente:

> (...) reverter o quadro atual no qual se vem procurando adequar a universidade ao padrão de acumulação capitalista consagrado pelas classes dominantes, com base em um modelo econômico internacionalizado, concentrador e excludente. A modernização conservadora imposta às instituições de ensino superior consagrou a racionalidade empresarial e a tecnocracia como valores absolutos (p.14).

3. Os atores que fizeram a reforma no governo de Fernando Henrique, não só do Estado como também do ensino superior, afirmam que, no caso do ensino superior, não fizeram somente uma reforma, mas uma revolução, uma "revolução silenciosa".

4. Contraditoriamente, os setores que se opõem as reformas, apesar de afirmarem que o governo Fernando Henrique fez reformas do ensino superior atendendo seu programa neoliberal e sua subordinação ao Banco Mundial (ANDES, 1996, p.6), também afirmam que o "empenho da comunidade tem conseguido, ainda que insuficientemente e contra muitos interesses poderosos", dar "outra dimensão à reestruturação da universidade (...) fazer nascer um projeto coletivo de transformação que passa tanto pela questão da democratização da Universidade, quanto por um processo de avaliação da sua produção e de seu papel na sociedade" (ANDES, 1996, p.12).

5. Por outro lado, importantes atores desse processo de transferência-recepção ativa, como Eunice Durham e Simon Schwartzman declaram não ter havido reforma: "O que o Paulo Renato fez não foi reforma" (Entrevista E. Durham, p.17); "O Paulo

Renato não fez uma reforma. Ele não conseguiu fazer isso. (...) Não acho que o Paulo Renato tenha feito uma revolução no ensino superior" (Entrevista S. Schwartzman, p.28), e mais, avaliam que o ensino superior não mudou:

> Não mudou muito [o ensino superior]. A verdade é que o sistema público brasileiro é muito rígido, muito duro, muito estruturado politicamente, se defende muito bem e ninguém tem coragem de enfrentar. Acho que é isso. (...) A reforma da educação superior implicaria muito mais do que foi feito. Eu acho que o sistema de ensino superior público brasileiro é muito ruim (Entrevista S. Schwartzman, p.29).

Portanto, um processo de transferência- recepção complexo no qual a busca de lições no exterior, sua elaboração e reelaboração acontece no mesmo momento e no mesmo processo em que se levantam restrições a receber lições condicionando a reforma a condições internas.

Ainda assim, no período do governo Fernando Henrique Cardoso, em relativa consonância com a política do Banco Mundial, operou-se uma mudança no sentido no qual se vinha dando as políticas para a educação superior, um conjunto de reformas a partir da reorganização das funções do Estado em torno de cinco eixos centrais: (a) o estabelecimento de relação de dependência entre o ensino superior, a pesquisa em ciência e tecnologia e o mercado; (b) a exigência de eficiência na gestão a ser cobrada pela introdução de processos de avaliação; (c) o incentivo à expansão do ensino superior privado; (d) a diversificação das instituições e dos cursos de ensino superior; (e) a diversificação das suas fontes de financiamento.

Mudança de sentido do ensino superior que se dando em meio a fortes constrangimentos decorrentes de outras visões do mundo, valores e interesses de outros grupos e setores sociais que se manifestam em formas culturais a longo tempo arraigadas e que se mostraram intransponíveis, impediram que essa mudança de sentido alterasse formas de fazer o ensino superior a longo tempo assentadas, pontos da política educacional que eram centrais do ponto de vista do Banco Mundial para conformar a reforma da educação superior.

Formas de pensar e fazer o ensino superior que defendiam que o Estado oferecesse educação "pública, gratuita e de qualidade", formas não só a longo tempo

assentadas como inalteráveis para amplos setores sociais como, principalmente, para os setores ligados à educação e ao ensino superior e que resistiram a todas as tentativas diretas ou indiretas de extingui-las.

Exemplo disso é a cobrança de anuidades no ensino superior público com o fim do ensino gratuito, questão que, de acordo com Schwartzman, representava uma "condição *sine qua non* do Banco Mundial e se não fosse isso eles não fariam nada para o ensino superior" (Entrevista S. Schwartzman, p.26). E ainda, o fim do processo de escolha de reitores e dirigentes das instituições de ensino superior por meio de eleições; o fim da isonomia entre cargos e salários nas universidades públicas; a liberdade das instituições públicas em contratar e demitir professores e funcionários e a restrição a forma pela qual as instituições públicas subsidiavam os estudantes com restaurantes e residências universitárias.

A conclusão a que chegamos depois de analisar os documentos do Banco Mundial e a política executada pelo governo Cardoso é a de que se realizou um intenso processo de reforma neoliberal do Estado e da educação superior no Brasil, todavia, diferente do que afirmam alguns autores, não se tratou de uma imposição de organismos internacionais ou da subordinação do Brasil às determinações vindas "de fora", ainda que o mecanismo das condicionalidades esteja presente nos acordos firmados entre o governo brasileiro, o Banco Mundial e outros organismos internacionais.

Nossos estudos apontaram para uma convergência em torno de problematizações e soluções em elaboração no Brasil e em países desenvolvidos para questões iguais ou semelhantes às enfrentadas por parte de setores sociais brasileiros predominantes econômica e politicamente e uma identificação em torno de uma visão de mundo, de um referencial, de uma concepção do ensino superior e de um tipo de universidade que se lhes apresentava adequada àquela etapa do processo de globalização no qual o Brasil estava incluído.

Porém, essa convergência não significou uma unanimidade na opinião pública, nem a identificação em torno dessa política do conjunto de setores ou grupos sociais que compõem a sociedade, mas que a política para se impor em meio a oposição de um conjunto de outros setores teve que se adaptar, contornar pontos de resistência, se

indigenizar.

A ação dos atores que defendiam a proposta de reforma e a dos que se opuseram a elas se dá em meio a conjunção ou concorrência de acontecimentos ou circunstâncias num dado momento histórico do qual dependeu a situação política, econômica, social e cultural do Brasil, e que vai moldar a forma especifica pela qual se deu a transferência e recepção ativa das políticas propugnadas pelo Banco Mundial para o ensino superior que, recusando pontos que ao ver dos que defendiam a necessidade de reforma, pareciam centrais, realiza a reforma dizendo fazer uma revolução, desagradando alguns de seus defensores, e a indigeniza, cedendo a formas de conceber a educação fortemente assentadas entre amplos setores sociais, buscando alcançá-las por outros caminhos como a intensificação da expansão do ensino superior privado.

BIBLIOGRAFIA

Academia de Ciências de Lisboa. (2001). *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*. Lisboa: Editorial Verbo.

Afonso, A. J. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade, 20* (69), 139-164.

Afonso, A. J. (2000). Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas. In A. M. Catani & R. P. Oliveira (Orgs.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil* (pp. 17-40). Belo Horizonte: Autêntica.

Afonso, A. J. (2001). Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supra-nacional. *Educação & Sociedade, 22* (75), 1-18.

Afonso, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado educador ao controlo social da escola pública. In J. Barroso (Org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 49-78). Porto: Edições ASA.

Afonso, N. (2005). *Investigação naturalista em Educação: um guia prático e crítico*. Porto: Edições ASA.

Altbach, P. G. (2002). Perspectives on internationalizing higher education. *International Higher Education*, 27, 6-8. Consultado em 12 outubro, 2008, em http://www.bc.edu/content/bc/research/cihe/about/pga/IHEarticles.html

Altmann, H. (2002). Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa, 28* (1), 77-89.

Amos, K., Keiner, E., Proske, M. & Radtke, F-O. (2002). Introdution. Globalization: autonomy of education under siege? *European Educational Research Journal, 1* (*2*), 193-213. Disponível em http://dx.doi.org/10.2304/eerj.2002.1.2.1

ANDES. (1996). *A universidade, seu papel e a crítica da situação atual. Proposta da ANDES/SN para a universidade brasileira* (Ed. atual. rev.) (Caderno Andes, n. 2). Belém: Adufpa.

Andrade, O. de. (1928). Manifesto antropofágico. *Revista de Antropofagia, 1* (1). Consultado em 10 janeiro, 2009, em http://www.antropofagia.com.br/antropofagia/pt/man_antropo.html

Antunes, F. (2005). Regulação supranacional e governação na educação: dimensões europeias. *Administração Educacional*, 5, 6-19.

Antunes, F. (2008). *A nova ordem educacional. Espaço europeu de educação e aprendizagem ao longo da vida*. Coimbra: Almedina.

Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial: ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia, Portugal: Fundação Manoel Leão.

Bacha, E. & Klein, H. S. (Orgs.) (1986). *A transição incompleta: Brasil desde 1945* (Vol. 2: Desigualdade social, educação, saúde e previdência). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Ball, S. J. (1998). Big policies / small worlds: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education, 34* (2), 119-130.

Ball, S. J. (2001). Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras, 1* (2), 99-116.

Ball, S. J. (2004). Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. *Educação & Sociedade*, *25* (89), 1105-1126.

Ball, S. J. (2006). Performativities and fabrications in the education economy: toward the performative society. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough & A. H. Halsey. *Education, globalization & social change* (pp. 692-701). Oxford: Oxford University Press.

Banco Mundial. (1991). *Relatório sobre desenvolvimento mundial 1991: o desafio do desenvolvimento*. Consultado em 21 novembro, 2008, em http://www-

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/08/25/000333037_20100825015231/Rendered/PDF/96960WDR0PORTUGESE0Box65260B01PUBLIC1.pdf

Banco Mundial. (1995). *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiência*. Consultado em 12 novembro, 2008, em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/14/000090341_20050614161209/Rendered/PDF/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf

Banco Mundial. (1997). *Relatório sobre desenvolvimento mundial 1997: o Estado num mundo em transformação*. Consultado em 9 janeiro, 2009, em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/05/22/000090341_20070522125737/Rendered/PDF/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf

Bardin, L. (1994). *Análise de conteúdo*. (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trad.). Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977).

Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 19-48). Porto: Edições ASA.

Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade, 26* (89): 725-751.

Barroso, J. (2006). O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 41-70). Lisboa: Educa.

Barroso, J., & Carvalho, L. M. (2009). PISA: un instrument de régulation pour relier des mondes. *Revue Française de Pédagogie,* 164, 177-180.

Barroso, J., Carvalho, L. M., Fontoura, M. & Afonso, N. (2007). As políticas educativas como objeto de estudo e de formação em Administração Educacional. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação,* 4, 5-20. Disponível em http://sisifo.fpce.ul.pt.

Barroso, J. & Viseu, S. (2003). A emergência de um mercado educativo no planejamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação & Sociedade, 24* (*84*), 897-921. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br

Batista, P. N. (1994). O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In B. Lima Sobrinho *et al*. *Em defesa do interesse nacional. Desinformação e alienação do patrimônio público* (pp. 25-61). São Paulo: Paz e Terra.

Baudouin, J. (2000). *Introdução à Sociologia Política*. Lisboa: Estampa.

Bennett, C. & Howlett, M. (1992). The lessons of learning. Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences, 25* (*3*), 275-294.

Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (1986). *Dicionário de política*. (L. G. Cacaes, J. Ferreira, G. Mônaco, D. Renzo & C. Varrialle, Trads.). Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília. (Obra original publicada em 1983)

Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (Orgs.) (2006). *Dictionnaire des politiques publiques*. (2e ed.). Paris: Presses de Sciences Po.

Braga, R. (1989). *Qualidade e eficiência do modelo de ensino superior brasileiro: uma reflexão critica* (Documento de Trabalho 10/89). São Paulo: NUPES/USP.

Bresser-Pereira, L. C. (1991, abril). A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? *Pesquisa e Planejamento Econômico, 21* (1), 3-23. Consultado em 7 junho, 2011, em http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf

Bresser-Pereira, L. C. (1995). *A Reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira* (Conferência no Seminário sobre Reforma Constitucional, patrocinado pela presidência da República) (Revisada em abril, 1995) Brasília, DF: MARE. Consultado em 7 junho, 2011, em http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/98.ReformaAparelhoEstado_Constituicao.pdf

Bresser-Pereira, L. C. (1997). *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle* (Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 1). Brasília, DF: MARE. Consultado em 12 março, 2011, em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF

Bresser-Pereira, L. C. (2000, julho). A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública, 34* (4), 55-72.

Bresser-Pereira, L. C. (2010). *Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995*. Consultado em 13 agosto, 2012, em http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Os_primeiros_passos_reformar_gerencial_estado_1995.pdf

Brunner, J. J. (1990). *Educación superior en America Latina: cambios y desafios*. Chile: FCE.

Brunner, J. J. (2009). Sociologia da educação superior nos contextos internacional, regional e local. *DADOS Revista de Ciências Sociais, 52* (3), 621-658.

Buarque, C. (2003). *A universidade numa encruzilhada*. (Conferência proferida na Reunião Internacional Paris+5). Brasília, DF: Ministério da Educação e UNESCO.

Bueno, F. M. (2006, julho/dezembro). As condicionalidades do Fundo Monetário Internacional. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, 9, 29-39.

Cano, W. (1993). *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des) ordem internacional*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP.

Cardoso, F. H. (1994a). *Discurso de despedida do Senado Federal – Filosofia e diretrizes do governo* (14 de dezembro de 1994). Brasília, DF: SECOM. Consultado em 10 setembro, 2009, em http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/desped.htm

Cardoso, F. H. (1994b). *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília, DF: [s.n.].

Cardoso, F. H. (2005). Uma revolução silenciosa (Prefácio). In P. R. Souza. *A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall.

Cardoso, M. L. (1978). *Ideologia do desenvolvimento. Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Carnoy, M. (2002). *Mundialização e reforma na educação* (G. J. F. Teixeira, Trad.). Brasília, DF: UNESCO. (Obra original publicada em 1999).

Carvalho, L. M. (2005) Explorando as transferências educacionais nas primeiras décadas do século XX. *Análise Social, 12* (176), 499-518. Disponível em http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/aso/n176/n176a02.pdf

Carvalho, L. M. (2009). Sobre a circulação do conhecimento educacional: três incursões. In J. R. do Ó & L. M. Carvalho. *Emergência e circulação psicopedagógico moderno (1880-1960): estudos comparados Portugal-Brasil* (pp. 155- 172). Lisboa: Educa.

Carvalho, L. M., Afonso, N., & Costa, E. (2009, December). *PISA - fabrication, circulation and use in six European countries*. Integration Report - Orientation 3 - WP 17, Project KNOWandPOL. Disponível em http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o31.pisa.fabrication_circulation_use.pdf

Castro, C. M. (1986). O que está acontecendo com a educação no Brasil? In E. Bacha e H. S. Klein (Orgs.). *A transição incompleta: Brasil desde 1945* (Vol. 2: Desigualdade social, educação, saúde e previdência, pp. 103-161). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Castro, M. H. G. (2000). *Resultados e tendências da educação superior do Brasil* (Apresentação). In INEP. Consultado em 6 abril, 2010, em http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/superior/new00_3.htm

Catani, A. M. & Oliveira, J. F. (2000). A reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações. In A. M. Catani & R. P. Oliveira (Orgs.).

Reformas educacionais em Portugal e no Brasil (pp. 95-134). Belo Horizonte: Autêntica.

Catani, B. D. (2000). Distâncias, vizinhanças relações: comentários sobre os estudos sócio-históricos-comparados em educação. In A. Nóvoa, & J. Schriewer. *A difusão mundial da escola* (pp. 143-150). Lisboa: Educa.

Cellard, A. (2008). A análise documental. In J. POUPART *et al*. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos* (pp. 295-316). Petrópolis, RJ: Vozes.

Chauí, M. (1999). A universidade operacional. *Revista ADUNICAMP. Desafios da Universidade Pública, 1* (6), 6-9.

Chauí, M. (2001). A universidade em ruínas. In H. Trindade (Org.). *Universidade em ruínas na república dos professores* (3a ed., pp. 211-222). Petrópolis, RJ: Vozes; Porto Alegre: CIPEDES.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília, DF. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/index.shtm

Clark, B. R. (2007). Development of the Sociology of Higher Education. In P. J. Gumport (Ed.). *Sociology of Higher Education: contributions and their contexts* (pp.3-16). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Clark, B. R. (1983). *The Higher Education system. Academic organization in cross national perspective*. Berkeley: University of California Press.

Clark, B. R. (2003). Sustaining change in universities: continuities in case studies and concepts. *Tertiary Education and Management, 9* (2), 99-116.

Coraggio, J. L. (2003). Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In L. Tomasi, M. J. Warde & S. Haddad (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais* (pp.75-124). São Paulo: Cortez.

Costa, E., & Afonso, N. (2009). Os instrumentos de regulação baseados no conhecimento: o caso do PISA. *Educação & Sociedade, 30* (109), 1037-1055. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br

Cunha, L. A. (1983). *A universidade crítica*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

Cunha, L. A. (1988). *A universidade reformanda*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

Dale, R. (2001). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"? (A. M. Magalhães, Trad.). *Educação, Sociedade & Culturas*, 16, 133-169.

Dale, R. (2003) A new world for comparative education? In J. Schriewer (Ed.) *Discourse formation in comparative education* (2nd ed., pp. 87-109). Frankfur am Main: Peter Lang.

Dale, R. (2005). Globalization, knowledge economy and comparative education. *Comparative Education, 41* (*2*), 117-149.

Dale, R. (2008a). A globalização e o desenho do terreno curricular. *Espaço do Currículo, 1* (1), 12-33 (Revista eletrônica da UFPB). Consultado em 30 novembro, 2008, em http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rec

Dale, R. (2008b). Construir a Europa através de um espaço europeu de educação. *Revista Lusófona de Educação*, 11,13-30.

Dale, R. & Robertson, S. L. (2007). New arenas of global governance and international organization: reflections and directions. In K. Martens & K. Lutz (Eds.). *Transformations of the State and global governance*. London: Routledge. Disponível em http://www.Bris.ac.uk/education/people/academicStff/edslr/publications/08ird/

Delors, J. *et al.* (2004). *Educação - Um tesouro a descobrir* (Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI) (9a ed.) São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC, UNESCO.

Delvaux, B. (2007, Juin). L'action publique, ou analyser la complexité. *Revue de la littérature* (Partie 4). Disponível em http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.delvaux1.fr.pdf

Dias, J., Sobrinho. (1999). Concepções de universidade e de avaliação institucional.

In H. Trindade (Org.). *Universidade em ruínas na República dos professores* (pp. 149-169). Petrópolis, RJ: Vozes.

Dias, J., Sobrinho. (2005, janeiro/abril). Educação superior, globalização e democratização. Qual universidade? *Revista Brasileira de Educação*, 28, 164-173. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000100014

Djelic, M-L. (2006). Marketization: from intellectual agenda to global policy-making. In M-L. Djelic. & K. Sahlin-Andersson (Eds.). *Transnational governance: institutional dynamics of regulation* (pp. 53-73). Cambridge: University Press.

Dolowitz, D. P. (2000). Policy transfer: a new framework of policy analysis. In D. P. Dolowitz, R. Hulme, M. Nellis, F. O' Neil (Eds.). *Policy transfer and British social policy. Learning from the USA?* (pp. 9-37). Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (1996). Who learns what from who: a review of the policy transfer literature. *Policy Studies*, 44, 343-357.

Dourado, L. F. (2002). Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação & Sociedade, 23* (80), 1-17.

Durham, E. (1989a). *Os desafios da autonomia universitária* (Documento de Trabalho 2/89). São Paulo: NUPES/USP.

Durham, E. (1989b). *A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações* (Documento de Trabalho 9/89). São Paulo: NUPES/USP.

Durham, E. (1990a). *A institucionalização da avaliação* (Documento de Trabalho 8/90). São Paulo: NUPES/USP.

Durham, E. (1990b). *Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências do ensino superior europeu* (Documento de Trabalho 12/90). São Paulo: NUPES/USP.

Durham, E. (2009). Sobre Simon Schwartzman. In L. F. Schwartzman, I. F. Schwartzman, F. F. Schwartzman & M. L. Schwartzman (Orgs.). *O sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Durham, E. & Schwartzman, S. (1989). *Situação e perspectivas do ensino superior no Brasil: os resultados de um seminário* (Documento de Trabalho 3/89). São Paulo: NUPES/USP.

Dutercq, Y. (2005). Quelles régulations pour les politiques d'éducation et de formation? In Y. Dutercq. *Les régulations des politiques d'éducation* (pp.9-16). Rennes: Presses Universitaires.

Dutercq, Y., & Zanten, A. van (2001). L'évolution des modes de régulation de l'action publique en éducation. *Éducation et Sociétés*, 8, 5-10.

European University Association. (2007). Europe's Universities beyond 2010: diversity with a common purpose (4th EUA Convention of Higher Education Institutions, Lisbon, 29-31 March). *Lisbon declaration.* Disponível em http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Lisbon_Convention/Lisbon_Declaration.pdf

Fávero, M. L. de A. (1997). *A universidade brasileira em busca de sua identidade*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Fávero, M. L. de A. (2006). A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar*, 28, 7-36.

Fonseca, M. (1998, janeiro/junho). O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. *Revista da Faculdade de Educação, 24* (1), 37-69. Disponível em http://dx.doi.org/10.1590/S0102-25551998000100004

Fonseca, M. (2002). O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In D. A. Oliveira (Org.). *Gestão democrática da educação. Desafios contemporâneos* (4a ed., pp. 46-63). Petrópolis, RJ: Vozes.

Fonseca, M. (2003). O Financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In L. Tomasi, M. J. Warde & S. Haddad (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais* (pp. 229-251). São Paulo: Cortez.

Freire, P. (2001). *Política e educação* (5a ed.). São Paulo: Cortez.

Frota, L. C. (Org.) (2002). *Carlos & Mário. Correspondência completa entre Carlos Drummond de Andrade e Mário de Andrade*. Rio de Janeiro: Bem-Te-Vi.

Gentili, P. (1998). *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Gentili, P. (Org.) (1995). *Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Giddens, A. (2005). *As conseqüências da modernidade*. Oeiras, Lisboa: Celta Editora.

Gomes, A. M. (2002, setembro). Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. *Educação & Sociedade, 23*(80), 275-298. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br

Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization, 46* (1), 1-35.

Haddad, S. (Org.). (2008). *Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo: Cortez.

Haddad, S., Graciano, M. (2004). Educação: direito universal ou mercado em expansão. *São Paulo em Perspectiva, 18*(3), 67-77. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24780.pdf

Hailu, D. (2009, abril). *Está morto o consenso de Wasghinton?* Consultado em 9 agosto, 2010 em http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager82.pdf

Halpin, D. & Troyna, B. (1995). The politics of education policy borrowing. *Comparative Education, 31* (3), 303-310.

Hey, A. P. (2008). *Esboço de uma Sociologia do campo acadêmico: a educação superior no Brasil*. São Carlos, SP: EdUFSCar.

Houaiss, A., Villar, M., Fraco, F. (Eds.) (2001). *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Hulme, R. (2000). Education: post-compulsory education in England and Wales. In D. P. Dolowitz, R. Hulme, M. Nellis & F. O' Neil. *Policy transfer and British social policy. Learning from the USA?* (pp. 77-117). Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

INEP. (2000a). *Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. Disponível em http://www.publicacoes.inep.gov.br/default.asp

INEP. (2000b). *Evolução do ensino superior - Graduação, 1980/1998*. Brasília, DF: INEP/MEC. Disponível em http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B6BA58797-0EB8-4435-91C4-698446A0DA79%7D_evolucao_1980-1998_300.pdf

INEP. (2007). *Evolução da educação superior- Graduação, 1991/2007*. Disponível em http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/evolucao/evolucao.html

Joachim, J., Reinalda, B., & Verbeek, B. (Eds.) (2008). *International organizations and implementation: enforcers, managers, authorities?* London: Routledge.

Jobert, B. & Müller, P. (1987). *L'Etat en action: politiques publiques et corporatisme*. Paris: PUF.

Johnstone, D. B. (1998). *The financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms* (with collaboration of A. Arora, W. Experton). Disponível em http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/07/19/000094946_99040905052384/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Jones, P. (1998). Globalisation and internationalism: democratic prospects for world education. *Comparative Education, 34* (2), 143-155.

Kerr, C. (1982). *Os usos da Universidade* (D.C.D. Soares, Trad.). Fortaleza: Edições

Universidade Federal do Ceará. (Obra original publicada em 1963)

Kruppa, S. M. P. (2005). *O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90*. Disponível em http://www.anped.org.br/reunioes/24/T0511651397173.doc

Lascoumes, P. & Galès, P. Le (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.

Lee, R. L. (2003). *Métodos não interferentes em pesquisa social*. Lisboa: Gradiva.

Lima, K. R. de S. (2004). Reforma universitária do governo Lula: o relançamento do conceito de público não-estatal. In L. M. W. Neves (Org.). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate* (pp. 23-46). São Paulo: Xamã.

Lima, L. C. (1997). O paradigma da educação contábil: políticas educativas e a perspectiva gerencialista no ensino superior em Portugal. In W. Sguissardi, J. R. Silva Jr. (Org.). *Políticas públicas para a educação superior* (pp.23-62). Piracicaba, SP: UNIMEP.

Lima, L. C. (2002). Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. In L. C. Lima & A. J. Afonso (2002). *Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo* (pp. 17-32). Porto: Edições Afrontamento.

Lima, L. C. & Afonso, A. J. (2002). *Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.

Lombardi, J. C. (Org.). (2001). *Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas, SP: Autores Associados.

Lüdke, M. & André, M. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.

Machado de Assis, J. M. (1985). *Notícia da atual literatura brasileira. Instinto de Nacionalidade* (Obra completa, Vol. 1). Rio de Janeiro: Nova Aguilar. (Obra original publicada em 1873).

Magalhães, A. M. (2004). *A identidade do ensino superior: política, conhecimento e educação numa época de transição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian,

Fundação para a Ciência e Tecnologia/Ministério da Ciência e do Ensino Superior.

Mancebo, D. (2004). Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. *Educação & Sociedade, 25* (88), 785- 817.

Mancebo, D. & Fávero, M. L. A. (Orgs.) (2004). *Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente*. São Paulo: Cortez.

MARE. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, DF. Consultado em 12 março, 2011, em http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf

Marginson, S. (2006). National and global competion in higher education. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough & A. H. Halsey. *Education, globalization & social change* (pp. 893-908). Oxford: Oxford University Press.

Marginson, S. & Rhoades, G. (2002). Beyond national states, markets and systems of higher education: a glonacal agency heuristic. *Higher Education*, 43, 281-309.

Maroy, C. (2006). *École, régulation et marche: une analyse de six espaces scolaires en Europe*. Paris: Presses Universitaires de France.

Maroy, C. & Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 73-87.

Maroy, C. & Mangez, C. (2008). Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance? *Revue Française de Pédagogie*, 164, 87-90.

Martins, H. (2004). *The marketisation of universities and some cultural contradictions of academic capitalism*. *Metacrítica - Revista de Filosofia*, 4. Disponível em http://revistas.ulusofona.pt/index.php/metacritica/article/view/2747/2099

MEC. (1985). *Por uma nova política para a educação brasileira* (Relatório final da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior). Brasília, DF. Consultado em 13 março, 2010 em http://www-schwartzman.org.br/simon/comissao.htm

MEC. (1986). *Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior*. Brasília, DF. Consultado em 13 março, 2010, em http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf

MEC. (1995). *Planejamento político-estratégico do MEC, 1995-1998* [Mimeo]. Brasília, DF: MEC.

MEC/SESU. (1985). *Uma nova política para a educação superior*. Consultado em 13 março, 2010, em http://www.dominiopublico-gov.br/download/texto/me002284.pdf

Mello, J. M. C. (1992). Panorama da crise. In L. G. Belluzzo & P. B. Nogueira Jr (Orgs.). *A luta pela sobrevivência da moeda nacional* (pp. 28-54). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. & Ramirez, F. O. (1997). World society and nation-state. *American Journal of Sociology, 103* (1), 144-181.

Meyer, J. W. (2000). Globalização e currículo: problemas para a teoria em sociologia da educação. In A. Nóvoa & J. Schriewer (Orgs.). *A difusão mundial da escola* (pp. 15-32). Lisboa: Educa.

Meyer, J. W. & Ramirez, F. O. (2003). The world institutionalization of education. In J. Schriewer (Ed.). *Discourse formation in comparative education* (2nd ed., pp. 111-132). Frankfurt am Main: Peter Lang.

Meyer J. W., Ramirez, F. O. & Soysal, Y. (1992). World expansion of mass education, 1870-1980. *Sociology of Education, 65* (2), 128-149).

Minto, L. W. (2006). *As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão*. Campinas, SP: Autores Associados.

Monteiro, P. & Moura, F. (Orgs.) (2009). *Retrato de grupo - 40 anos do Cebrap*. São Paulo: CosacNaif.

Morosini, M. C. (2004). Educação superior e transnacionalização: avaliação/ qualidade/acreditação. In D. Mancebo & M. L. A. Fávero (Orgs.).

Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente (pp. 145-170). São Paulo: Cortez.

Müller, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In A. Faure, G. Pollet & P. Warin. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de referential* (pp. 153-179). Paris: L'Harmattan.

Müller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique, 50* (2), 189-207.

Müller, P. (2006). Référentiel. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet. *Dictionnaire des politiques publiques* (2e éd., pp. 372-378). Paris: Presses de SciencesPo.

Müller, P. & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.

Nabuco, J. (1900). *Minha formação*. Consultado em 8 fevereiro, 2010, em http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bn000096.pdf

Nakano, Y. (2010, janeiro 24). "Catch Up". *Folha de S. Paulo*, Caderno Dinheiro, p.B6.

Nankani, G. (2002). [Comentário do Vice-presidente do World Bank à palestra Eight years of system-wide education reform in Brazil]. Consultado em 23 abril, 2010, em http://info.worldbank.org/etools/bSPAN/PresentationView.asp?PID=606&EID=299

Neave, G. (1999). Debate temático sobre autonomia, responsabilidade social e liberdade acadêmica. In UNESCO. *Tendências da educação superior para o século XX - Anais da Conferência mundial para o ensino superior* (pp. 587-599). Brasília, DF: MEC/CRUB.

Neave, G. (2002). Academic freedom in an age of globalization. *Higher Education Policy*, 15, 331-335.

Neves, L. M. W. (Org.) (2000). *Educação e política no limiar do século XXI*. Campinas, SP: Autores Associados.

Nogueira, F. M. (1999). *Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial*. Cascavel, PR: EDUNIOESTE.

Novaes, V. G. (2004). *Pólo Universitário de Palmeiras de Goiás. Concretização das políticas educacionais da UEG*. Dissertação de mestrado, Universidade Católica de Goiânia, GO, Brasil. Consultado em 5 novembro, 2009, em http://tede.biblioteca.ucg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=22

Novais, F. (2009). Entrevista. In P. Monteiro e F. Moura (Orgs.). *Retrato de grupo - 40 anos do CEBRAP*. São Paulo: Cosac Naif.

Nóvoa, A. (1998). *Histoire & Comparaison (Essais sur l´education)*. Lisboa: Educa.

Nóvoa, A. (2000). Tempos da escola no espaço Portugal-Brasil-Moçambique: dez digressões sobre um programa de investigação. In A. Nóvoa, & J. Schriewer. *A difusão mundial da escola* (pp. 121-142). Lisboa: Educa.

Nóvoa, A. (2002). *O espaço público da educação: imagens, narrativas e dilemas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Nóvoa, A. (2002). Ways of thinking about education in Europe. In A. Nóvoa & M. Lawn (Eds). *Fabricating Europe. The formation of an education space* (pp.131-155). Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Nóvoa, A. (2005). *Vers un comparatisme critique: regards sur l' éducation* (en collaboration avec TaliYariv-Mashal) (Cadernos Prestige, 24). Lisboa: Educa.

NUPES/USP. (1990). *O Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo: o primeiro ano*. São Paulo: NUPES/USP.

Ochs, K. & Phillips, D. (2002). *Towards a structural typology of cross-national attraction in education*. Lisboa: Educa.

Oliveira, D. O. (Org.). (2002). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos* (4a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.

Oliveira, F. (1999). As faces do horror (Prefácio). In J. R., Silva Jr. & V. Sguissardi. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudanças na produção* (pp. 7-13). Bragança Paulista, SP: Cortez.

Palharini, F. A. (1998). Cadernos NUPES: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior. In M. Morosini & W. Sguissardi. (Orgs.). *Educação superior em periódicos nacionais* (pp. 96-112). Vitória: CNPq, UFES.

Paul, Jean-Jacques. (1989). *Algumas reflexões sobre as relações entre o ensino superior e o mercado de trabalho no Brasil* (Documento de Trabalho 8/89). São Paulo: NUPES/USP.

Pereira, J. M. M. (2010). *O Banco Mundial como ator politico, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Peroni, V. (2003). *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã.

Phillips, D. (2004). Toward a theory of policy attraction in education. In G. Steiner-Khamsi (Ed.). *The global politics of educational borrowing and lending* (pp. 59-67). New York: Teachers College Press.

Pires, Carlos. (2007, setembro/dezembro). A construção de sentidos em política educativa: o caso da Escola a Tempo Inteiro. *Sísifo*, 4, 77-86. Disponível em http://sisifo.fpce.ul.pt

Plamenatz, J. P. (1986). Interesse. *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Pollet, G. (1987). Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. In A. Faure, G. Pollet & P. Warin (dirs.) (2005). *La Construction du sens dans les politiques publiques* (pp. 25-47). Paris: Éditions l'Harmattan.

Pons, X. & Zanten, A. van (2007). Knowledge circulation, regulation and governance. KNOWandPOL Project, *Literature Review* (part 6). Disponível em http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.pons_vanzanten.eng.pdf

Popkewitz, T. (1996). Rethinking decentralisation and state/civil society distinctions: the state as a problematic of governing. *Journal of Education Policy, 11* (1), 27-52.

Popkewitz, T. (2000). *Sociologia política de las reformas educativas. El poder/saber en La enseñanza, la formación del profesorado y la investigación* (3a ed.). (P. Manzano, Trad.). Madrid: Ediciones Morata (Obra original publicada em 1991).

Popkewitz, T. (2003). National imaginaries, the indigenous foreigner, and power: comparative educational research. In J. Schriewer (Ed.). *Discourse formation in comparative education* (2nd ed., pp. 261-294). Frankfurt am Main: Peter Lang.

Prado, C., Jr. (1961). *Formação do Brasil contemporâneo, colônia* (6a ed.). São Paulo: Brasiliense.

Ramirez, F. & Boli, J. (1987). The political construction of mass schooling: european origins and worldwide institutionalization. *Sociology of Education,* 60, 2-17.

Rappleye, J. (2006). Theorizing educational transfer: toward a conceptual map of the context of cross-national attraction. *Research in Comparative and International Education, 1* (3), 223-240.

Ribeiro, M. L. S. (1995). *História da educação brasileira: a organização escolar*. Campinas, SP: Autores Associados.

Rizvi, F. (2004). Theorizing the global convergence of educational restructuring. In S. Lindblad & T. S. Popkewitz (Eds.). *Educational restructuring: International perspectives on traveling policies* (pp. 21-41). Greenwich, CT: Information Age Publishing.

Rizvi, F. & Lingard, B. (2006). Globalization and the changing nature of OECD's educational work. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough & A. H. Halsey. *Education, globalization & social change* (pp. 247-260). Oxford: Oxford University Press.

Robertson, S. L., Bonal, X. & Dale, R. (2006). GATS and the education service industry: the politics of scale and global reterritorialization. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough & A. H. Halsey. *Education, globalization & social change*. (pp. 228-246). Oxford: Oxford University Press.

Romannelli, O. (1998). *História da educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Rosar, M. F. (2002). A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In D. A. Oliveira (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos* (4a ed., pp. 105-140). Petrópolis, RJ: Vozes.

Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy, 11* (1), 3-30.

Russell, S. (2006). Transfer de politiques publiques. In L. Boussaguet, S. Jacquotet & P. Ravinet. *Dictionnaire des politiques publiques* (2e éd., pp. 446-454). Paris: Presses Sciences Po.

Salmi, J. (2000). *Tertiary education in the twenty-first century. Challenges and opportunities*. Washington, D.C.: The World Bank, Latin America and Caribbean Regional Office.

Sampaio, M. R. M. (1999). *De volta a questão da Universidade. Elementos para discussão do papel da universidade no Brasil*. Dissertação de mestrado, Universidade da Amazônia, Belém, PA, Brasil.

Sander, B. (2005). *Políticas públicas e gestão democrática da educação*. Brasília, DF: Liber Livro.

Sá-Silva, J. R., Almeida, C. D. & Guindani, J. F. (2009, julho). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, 1*(1). Consultado em 13 junho 2010, em http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf

Saviani, D. (2007). *Da nova LDB ao FUNDEB*. Campinas, SP: Autores Associados.

Schriewer, J. (1995). Sistema mundial e inter-relacionamento de redes: a internacionalização da educação e o papel da pesquisa comparativa. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 76* (182/183), 231-304.

Schriewer, J. (1997). L'éducation comparée: miseen perspective historique d' um champ de recherche. *Revue Française de Pédagogie, 121* (4), 9-27.

Schriewer, J. (2000). Estados-modelo e sociedades de referência: externalização em processos de modernização. In A. Nóvoa & J. Schriewer. *A difusão mundial da escola* (pp. 103-120). Lisboa: Educa.

Schriewer, J. (2001). *Formas de externalização no conhecimento educacional* (Cadernos Prestige, 5). Lisboa: Educa.

Schriewer, J. (2003a). Comparative education methodology in transition: towards a science of complexity. In J. Schriewer (Ed.). *Discourse formation in comparative education* (2nd ed., pp. 3-52). Frankfurt am Main: Peter Lang.

Schriewer, J. (2003b). Globalisation in education: process and discourse. *Policy futures in education, 1*(2), 271-282.

Schriewer, J. (2004). L'internationalisation des discours sur l'éducation: adoption d'une "idéologie mondiale" ou persistance du style de "reflexion systémique" spécifiquement nationale? *Révue Française de Pédagogie, 146* (1), 7-26.

Schriewer, J. (2005). Convergence mondiale ou diversification socioculturelle des savoirs éducatifs. In J. F. Marques & A. Estrela (Orgs.). *Psicologia e educação: ciclo de conferências* (pp. 127-146). Lisboa: Educa.

Schriewer, J. & Martínez Valle, C. (2007, mayo-agosto). ¿Ideologia educativa mundial o reflexión idiosincrática? El discurso pedagógico em España, Rusia (Unión Soviética) y China del siglo XX. *Revista de Educación*, 343, 531-557.

Schwartzman, S. (1980). *Ciência, universidade e ideologia: a política do conhecimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Schwartzman, S. (1988). *Brasil: oportunidade e crise no ensino superior*. Consultado em 13 outubro, 2010, em http://www.schwartzman.org.br/simon/oportun.htm

Schwartzman, S. (1989). Universalidade e crise das universidades. *Estudos Avançados*, *3* (5), 36-49. Disponível em http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141989000100004

Schwartzman, S. (1990). *O contexto institucional e político da avaliação do Ensino Superior* (Documento de Trabalho 3/90). São Paulo: NUPES/USP. Disponível em http://nupps.usp.br/jdownloads/DTs/dt9003.pdf

Schwartzman, S. (1991). *O futuro da educação superior no Brasil*. Consultado em 13 outubro, 2010, em http://www.schwartzman.org.br/simon/futuro.htm

Schwartzman, S. (1996). *América Latina: universidades em transição*. Consultado em 13 outubro, 2010, em http://www.schwartzman.org.br/simon/oea/cap1.htm

Schwartzman, S., Durham, E. R. & Goldemberg, J. (1993) *A Educação no Brasil em uma perspectiva de transformação* (Documento de Trabalho 5/93). São Paulo: NUPES/USP. Disponível em http://nupps.usp.br/jdownloads/DTs/dt9305.pdf

Schwarz, R. (1988). As ideias fora do lugar. In R. Schwarz. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro* (3a ed.). Rio de Janeiro: Duas Cidades.

Seixas, A. M. (2001). Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In S. R. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (Orgs.). *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à "educação" da crise* (pp. 207-238). Porto: Afrontamento.

Seixas, A. M. (2003). *Políticas educativas e ensino superior em Portugal: a inevitável presença do Estado*. Coimbra: Quarteto Editora.

Sguissardi, W. (2000a). *O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições*. Trabalho apresentado na 23ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). Consultado em 10 outubro, 2008, em http://www.anped.org.br/reunioes/23/trabtit1.htm#gt11

Sguissardi, W. (2000b). Educação superior: o Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política? *Educação Brasileira, 22*(45), 11-53.

Sguissardi, W. (2009). *Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente*. São Paulo: Cortez.

Shakespeare, W. (2008). *Teatro completo. Tragédias* (C. A. Nunes, Trad.). Rio de Janeiro: Agir.

Shiroma, E. O., Moraes, M. C. & Evangelista, O. (2002). *Política educacional* (2a ed.). Rio de Janeiro: DP&A.

Silva, J. R., Jr. & Sguissardi, V. (1999). *Novas faces da educação superior no Brasil. Reforma do Estado e mudanças na produção*. Bragança Paulista, SP: Cortez.

Silva, J. R., Jr. (2004). NUPES e as bases teóricas das novas faces da educação superior no Brasil: uma hipótese? In D. Mancebo & M. L. A. Fávero (Orgs.). *Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente* (pp. 53-77). São Paulo: Cortez.

Silva, J. R, Oliveira, J. F. & Mancebo, D. (Org.) (2006). *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas, SP: Alínea.

Siqueira, A. C. (2004a). Organismos internacionais, gastos sociais e reforma universitária do governo Lula. In M. L. W, Neves. (Org.). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate* (pp. 47-71). São Paulo: Xamã.

Siqueira, A. C. (2004b). As más lições da experiência: as reformas da educação superior no Chile e na China e suas semelhanças com o caso brasileiro. In M. L. W. Neves (Org.). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate* (pp. 111-146). São Paulo: Xamã.

Siqueira, A. C. (2006). O Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010 e a reforma da educação superior do governo Lula. In M. L. W. Neves & A. C. Siqueira (Orgs.). *Educação superior: uma reforma em processo* (pp. 107-124). São Paulo: Xamã.

Siqueira, A. C. (2009). Higher education reform in Brazil: reinforcing marketization. *Journal for Critical Education Policy Studies, 7* (1). Consultado em 11 janeiro, 2010, em http://www.jceps.com/?pageID=article&articleID=148

Soares, M. C. C. (2003). Banco Mundial: políticas e reformas. In L. Tomasi, M. J. Warde & S. Haddad (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez.

Souza, P. R. (2000). Universidades Federais: ensino de qualidade para mais alunos. In INEP. *Resultados e tendências da educação superior no Brasil.* Consultado em 6 abril, 2010, em http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/superior/news00_3.htm

Souza, P. R. (2002). *Eight years of system-wide education reform in Brazil*. Consultado em 23 abril, 2010, em http://info.worldbank-org/etools/bSPAN/PresentationView.asp?PID=606&EID=299

Souza, P. R. (2002). *Eight years of system-wide education reform in Brazil* (Slides presentation by Minister Renato Souza in World Bank). Consultado em 23 abril, 2010, em http://info.worldbank.org/etools/bSPAN/PresentationView-asp?PID=606&EID=299

Souza, P. R. (2005). *A revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall.

Steiner-Khamsi, G. (2003). Transferring education, displacing reforms. In J. Schriewer (Ed.). *Discourse formation in comparative education* (2nd ed., pp. 155-187). Frankfurt am Main: Peter Lang.

Steiner-Khamsi, G. (2004). *The global politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers College Press.

Steiner-Khamsi, G. (2005). Reterritorialisation de l´importation éducationnelle. In M. Law & A. Nóvoa (Coords.). *L'Europe reinventeée* (pp. 103-128). Paris: L´Harmattan.

Stoer, S. (1982). *Educação, Estado e desenvolvimento em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.

Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in de "transnationalization" of policy. *Journal of European Public Policy, 11*(3), 545-566.

Tavares, M. C. & Fiori, J. L. (1993). *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Teodoro, A. (2001). Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In S. R. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (Orgs.). *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à "educação" da crise* (pp. 125-161). Porto: Afrontamento.

Teodoro, A. (2003). *Globalização e educação: políticas educacionais e novos modos de governação*. Porto: Afrontamento.

Thoenig, J-C. (2006). Politique publique. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.). Dictionnaire des politiques publiques (2a ed., 328-335). Paris: Presses de Sciences Po.

Tommasi, L. (2003). Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In L. Tomasi, M. J. Warde & S. Haddad (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais* (4a ed., pp. 195-227). São Paulo: Cortez.

Tommasi, L., Warde, M. J, & Haddad, S. (Orgs.). (2003). *O Banco Mundial e as políticas educacionais* (4a ed.). São Paulo: Cortez.

Trindade, H. (2002). O discurso da crise e a reforma universitária necessária da educação brasileira. In M. Mollis (Comp.). *Las Universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* (pp. 161-180). Buenos Aires: CLACSO. Consultado em 13 dezembro, 2008, em http://bibliotecavirtual.clacso.org-ar/clacso/gt/20101109021739/9trindade.pdf

Triviños, A. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.

UNESCO. (1995). *Changement et development dans l'enseigement supérieur: document de l´orientation*. Consultado em 22 abril, 2010, em http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000989/098992f.pdf

UNESCO. (1999). *Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior*. Rio de Janeiro: Garamond.

Vidovich, L. (2004). Global-national-local dynamics in policy processes. *British Journal of Sociology of Education*, *25* (3), 341-354.

Wallerstein, I. (2000). A reestruturação capitalista e o sistema-mundo. In P. Gentili (Org.). *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial* (2a ed., pp. 223-250). Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO.

Williamson, J. (2000). What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? *World Bank Research Observer, 15* (2), 251-264. Disponível em http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager82.pdf

Wolff, L., Albrecht, D. (1992). *Higher education reform in Chile, Brazil and Venezuela. Towards a redefinition of the role of the state*. Washington, D.C.: The World Bank, Human Resources Division, Technical Department, Latin America and Caribbean Region.

World Bank. (1980). *Education sector policy paper*. Washington, D.C.: The World Bank Group.

World Bank. (1991). *Higher education reform in Brazil* (Draft-confidential). Washington, D.C.: Population and Human Resources Division, Country Department I, Latin America and Caribbean Region.

World Bank. (1993). *Adjustment lendings: lessons of experience, 2*. Washington, D.C.: Operation Evaluation Department.

World Bank. (1993). *Brazil*. *Higher education reform.* Washington, D.C.: Population and Human Resources Operation Division, Country Department I, Latin America and Caribbean Regional Office. (Micrographics).

World Bank. (1994). *Higher education. The lessons of experience*. Consultado em 12 novembro, 2008, em http://siteresources.worldbankorg/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/HigherEd_lessons_En.pdf

World Bank. (1995). *Priorities and strategies for education: a World Bank review* (Serie Development in practice). Washington, D.C.: The World Bank / The International Bank for Reconstruction and Development. Disponível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/08/01/000009265_3961219101219/Rendered/PDF/multi_page.pdf

World Bank. (1999). *Education sector strategy* (Human development network series). Washington, D.C.: The World Bank Group World. Disponível em http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/education_strategy_1999.pdf

World Bank. (2000). *Brazil. Higher education sector study* (Vol.1 of 2). Washington, D.C.: Human Development Department, Latin America and Caribbean Region. Disponível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/18/000094946_00080105302140/Rendered/PDF/multi_page.pdf

World Bank. (2000). *Brazil. Higher education sector study* (Vol.2 of 2). Washington, D.C.: Human Development Department, Latin America and Caribbean Region. Disponível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/18/000094946_00080105302141/Rendered/PDF/multi_page.pdf

World Bank. (2002). *Higher education in Brazil: challenges and options*. Washington, D.C.: The World Bank / The International Bank for Reconstruction and Development. Disponível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/04/05/000094946_02032704034252/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Zainko, M. A. S. (2001). Reunião regional de acompanhamento da conferência mundial sobre educação superior para a América Latina e Caribe. *Revista Diálogo Educacional, 2* (3), 183-187.

Zanten, A. van (1999). Saber global, saberes locais. Evoluções recentes da sociologia da educação na França e na Inglaterra (L. L. Oliveira, Trad.). *Revista Brasileira de Educação*, 12, 48-58. Disponível em http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-24781999000300004&lng=pt&nrm=iso

Zanten, A. van (2004). *Les politiques d' éducation*. Paris: PUF.