

## O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO SUPERIOR: revisando teses e posições?

SGUISSARDI, Valdemar (UNIMEP)

**Introdução**<sup>1</sup>. Diante da mundialização do capital, da reestruturação produtiva e da reforma/diminuição dos Estados nacionais, assim como das aceleradas e muitas vezes caóticas mudanças da educação superior – expansão, privatização e diferenciação – em quase todos os países do mundo, cada novo documento do Banco Mundial (BM), como o recente *Higher Education in Developing Countries – Peril and Promise*<sup>2</sup>, requer atento e acurado exame. Elaborado a seis anos do *Higher Education: the lessons of the experience* (1994) e a pouco mais de um ano da *Conferência Mundial sobre a Educação Superior* (UNESCO/Paris/5-9/10/98), para a qual, entre outros, o BM preparou o estudo *The Financing and Management of Higher Education: a status report on worldwide reforms* (10/1998), esse novo documento, contendo novas análises e orientações, revisaria algumas de suas tradicionais posições sobre esse nível de formação e de ensino.

Este estudo visou verificar, à luz de alguns traços básicos das concepções de desenvolvimento e de educação superior do Banco, e da sua trajetória, quais suas novas “teses” sobre esse nível da educação; em que contexto e por quais razões tais mudanças se efetuem; que hipóteses podem ser postas acerca de mudanças reais nas ações do Banco, para além de um discurso de *aggiornamento* que poderia significar mera forma de adaptação aos novos tempos, sem efetiva mudança de sua ação nos quatro cantos do mundo.

Esta exposição divide-se em vários tópicos: 1) nascimento, objetivos e importância do BM; 2) concepções de desenvolvimento do BM e reducionismo econômico; 3) concepção tradicional de educação superior do BM, em especial para os países em desenvolvimento; 4) repercussão dessas concepções em alguns países (Chile, Brasil e Inglaterra) 5) possíveis novas concepções do BM no campo da economia/mercado, do papel do Estado e da educação superior, e as perspectivas de mudanças nas suas políticas públicas.

**1. Nascimento, objetivos e importância do BM.** O BM e seu “irmão gêmeo” FMI nasceram na Conferência de Bretton Woods, em 1944, e, como organismos especializados

---

<sup>1</sup> Agradeço a colaboração de Nelson Cardoso Amaral, em especial nos aspectos financeiros deste texto, e a João dos Reis Silva Jr, pela leitura atenta e oportunas sugestões.

<sup>2</sup> Lançado em 1º. de Março/2000, foi elaborado por um “Grupo de Trabalho sobre Educação Superior em Países em Desenvolvimento” reunido pelo BM em conjunto com a UNESCO.

da ONU (Art. 63 da Carta da ONU), em 1947. Visavam a cooperação econômica em suas versões monetária e financeira. Tecnicamente, organizações mundiais de caráter intergovernamental para obtenção de finalidades concretas de caráter econômico.

Segundo o jurista Antoni P. Solé, da Universidade Rovira y Virgili, de Taragona (Es), na concepção consagrada em Bretton Woods, em 1944, o FMI e o BM deveriam realizar funções complementares: o primeiro ocupar-se-ia da “*assistência monetária, que se presumia de curto prazo e dirigida à realização de pagamentos internacionais derivados do intercâmbio de bens e equipamentos*”, e o segundo centrar-se-ia na “*assistência financeira, de médio e longo prazo, dirigida a inversões produtivas*” (1994 : 1).

De acordo com o Convênio Constitutivo do FMI e do BM, são objetivos básicos do primeiro, entre outros: a) fomentar a cooperação monetária internacional; b) facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional...; c) fomentar a estabilidade cambial e ajudar a estabelecer um sistema multilateral de pagamentos para as transações correntes entre os países membros.. Os objetivos do BM, entre outros: a) contribuir para a reconstrução e o desenvolvimento dos territórios de seus Estados membros e estimular o desenvolvimento dos meios e fontes de produção nos países de escasso desenvolvimento; b) fomentar inversões privadas de capital no estrangeiro e complementá-las; c) promover um crescimento equilibrado, no longo prazo, (...) aumentando a produtividade, elevando o nível de vida e melhorando as condições de trabalho em seu território. Esses objetivos do BM seriam alcançados via empréstimos diretos dos países membros para empresas públicas ou privadas, participação nesses empréstimos e seu aval, envio de especialistas para estudo da situação econômica e financeira dos Estados, e ajuda técnica nestas matérias e na formação de pessoal qualificado para geri-las. (Solé, 1994:4-5)

Durante os 56 anos de sua existência, o Convênio fundador do FMI e do BM passou por diversas reformas, visando redirecionar suas políticas de ação. Entretanto, no caso do BM, dadas as concepções de desenvolvimento que orientaram suas ações e, entre outros fatores, a proeminência dos EUA na sua gestão – com 18% de participação no capital votante e sua presidência desde a fundação –, que o tornaram um instrumento auxiliar de sua política externa. A ação do BM tem sido vista, em geral, como muito negativa, por ter financiado “...um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a

*pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio ambiente*". (Soares, 1996 : 17).

A adoção de um sistema baseado na estabilidade dos tipos de câmbio e a convertibilidade externa das moedas se teria revelado "*logo inviável e auto-destruindo-se nos primeiros anos dos setenta, tendo sido, como se sabe, decisiva a atuação dos EUA, vulnerando assim suas obrigações enquanto era, paradoxalmente, o principal artífice do sistema*". (Solé, 1994 : 6). Nem as correções adotadas em 1976 e postas em prática em 1978, teriam conseguido evitar "*uma autêntica desordem monetária, na expressão utilizada por numerosos especialistas*". (*ibidem*: 7). Enquanto outros organismos multilaterais do âmbito da ONU (FAO, OMS e UNESCO) reformularam suas prioridades, o ideário liberal de origem do FMI e do BM teria se modificado muito pouco ao longo desse meio século.

No caso do BIRD/BM, como entidade de crédito, continuaria financiando basicamente atividades que apresentem garantia de solvência do Estado beneficiário, e que, a seu juízo, suponham uma rentabilidade econômica.

A defesa por parte do Banco dos princípios básicos do liberalismo econômico condicionam seus próprios critérios de financiamento: prioridade aos projetos privados sobre os públicos e controle absoluto sobre a gestão dos créditos. (...) Não somente esta continua sendo hoje a política do Banco, como a imposição dos princípios do livre mercado como condição para o acesso aos recursos se tem intensificado nos últimos anos (*ibidem*: 8).

Na denúncia encaminhada ao Tribunal Permanente dos Povos, acima referido, Antoni P. Solé, enumera uma série de violações, por parte do FMI e BM, dos artigos fundamentais do Convênio de Fundação e da própria Carta das Nações Unidas. Entre outras, arrola a que atinge o direito que assiste a cada Estado de escolher seus sistemas econômico, político e social, ao condicionarem a cooperação à modificação das políticas internas e ao exercerem sobre elas uma estreita supervisão, sob ameaça de suspensão da assistência (1994 : 23).

Ao lado do FMI desde 1944, o BM – "*the world's largest source of development assistance*", na expressão do próprio Banco<sup>4</sup> – exerceu e exerce enorme influência sobre as políticas públicas dos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil<sup>5</sup>. Sabe-se que esta

---

<sup>3</sup> Por exemplo, Robert Triffin, *Le nouveau système monétaire et financière international: ordre ou désordre?*, Genève, IUHEI, 1977; Lazar Focsaneanu, "Le droit international monétaire selon le deuxième amendement aux Statuts du Fonds monétaire international", *JDI*, 1978, no.4, págs. 805- 867. Igualmente sua intervenção ante o TPP na Sessão de Berlim, de 1988: "A Brief for the Defense of the International Monetary Fund".

<sup>4</sup> Cf. <http://www.worldbank.org/html/extdr/about/role.htm>.(07.04.2000)

<sup>5</sup> O Grupo do BM está integrado hoje por cinco instituições, entre as quais se destacam o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), criado em 1945, e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1960. O BIRD e a AID possuem um total acumulado de financiamento de

influência em nível global deve-se muito menos ao volume de seus empréstimos, ínfimos percentuais do PIB dos países envolvidos, e muito mais à abrangência e ao caráter estratégico de sua atuação no processo de ajuste neoliberal dos países pobres, a partir da crise do Estado do Bem-Estar e após o denominado *Consenso de Washington*. Seus bancos de dados, relatórios anuais sobre economia e áreas específicas de atuação, diagnósticos e propostas em quase todas as áreas são referidos em geral de modo positivo nos diagnósticos e propostas de quase todos os setores do governo e de entidades não oficiais.<sup>6</sup>

**2. Concepções de desenvolvimento do BM e reducionismo econômico.** Em sua trajetória de 1944 a 2000, o BM, sempre ao lado do FMI, não se desvia dos alvos econômico-políticos e estratégicos que marcam a hegemonia americana e dos países desenvolvidos que o conceberam e o sustentam financeira e politicamente. A partir de 1944 e por mais de duas décadas cumpriu funções atreladas ao esforço da guerra “quente”, em seguida, da guerra “fria”; na década de 70, envolveu-se nos esforços para superar a crise do Estado do Bem-Estar e nas ações do que será chamado neoliberalismo em tempos de “acumulação flexível” do capital; na década de 80, participou das ações visando minorar os riscos para os países credores da crise da dívida externa dos países devedores; e, na década de 90, em especial nos países em desenvolvimento, contribuiu com os esforços de concepção e ação para garantir os profundos ajustes impostos pelo ideário neoliberal e, então, sumarizados, pelo *Consenso de Washington*: busca de equilíbrio orçamentário, abertura comercial, liberalização financeira, desregulamentação do mercado interno e das relações de trabalho, redução dos gastos públicos e privatização de empresas e serviços estatais ou públicos.

Em 1998 – diante das evidências de que as políticas e reformas macro-econômicas implementadas desde o final dos anos 80, não só não superavam a crise mas a agravavam, com diminuição do PIB da maioria dos países pobres, maior concentração de renda, desemprego estrutural e fome endêmica – o BM, no documento “*Depois do Consenso de*

---

U\$ 454 bilhões, dos quais U\$ 29 bilhões somente em 1999, para 131 operações em 39 países, coordenadas pelo BIRD, e para 145 operações em 54 países coordenadas pela AID. (Fonte: <http://www.worldbank.org>).

<sup>6</sup> Como ilustração, no caso brasileiro, o BM foi referido nada menos que 4.417 vezes nos editoriais, reportagens e noticiários do jornal *Folha de S. Paulo*, no período de 1996 a 1999, com média anual de 1.104 vezes, números muito próximos dos do BNDES no período, que somaram 4.841 e 1.210 vezes, respectivamente. No ano de 1999, auge da crise cambial, a soma de referências do BM, com 1.144 vezes, e do FMI, com 2.499 vezes, chegou a 80% do número de referências do Banco Central do Brasil, com 4.659 vezes. (Cf. Tabela V - Fonte: Radar UOL/*Folha de S. Paulo*).

Washington: a importância das instituições”, chamava atenção “*para as distorções na execução de políticas centradas no mercado na ausência de moldura institucional adequada*” (Sotero, 1998). Segundo esse documento, o decálogo do *Consenso de Washington* havia ignorado o papel potencial que as mudanças institucionais poderiam ter para acelerar o desenvolvimento econômico e social da América Latina e Caribe. (*Ibidem*).

Ao analisar os fundamentos econômicos que em geral os especialistas do BM reivindicam estarem na base de seus diagnósticos e das suas recomendações de políticas sociais e ações concretas, Coraggio (1996) questiona antes de tudo o próprio fato de, no desenho dessas políticas e processos educacionais, reservar-se um lugar central à análise econômica. Isto, primeiro, pelos limites da própria “análise econômica”, método de análise da teoria econômica neoclássica, objeto de severa crítica por não explicar os processos especificamente econômicos. Em segundo lugar, porque

*...o modo economicista com que se usa essa teoria para derivar recomendações contribui para introjetar e institucionalizar os valores do mercado capitalista na esfera da cultura, o que vai muito além de um simples cálculo econômico para comparar os custos e benefícios das diversas alternativas geradas do ponto de vista social ou político (ibidem, 95).*

Coraggio, examinando por que o Banco é acusado de economicismo, levanta a hipótese de que isto se deve a que um conjunto de questões, próprias do âmbito da cultura e da política, têm sido “*formuladas e respondidas usando-se a mesma teoria e metodologia com as quais se tenta dar conta de um economia de mercado*” (*ibidem*, 102). Isto converter-se-ia em reducionismo quando se considera a análise econômica suficiente e definitiva, dela extraindo-se não apenas conclusões sobre o sistema educativo e sua relação com o Estado e a sociedade, mas também se propõem “*intervenções específicas nos processos de ensino-aprendizado, sem que se tente estabelecer congruência com outros enfoques igualmente parciais*” (*ibidem*, 103).

**3. Concepção “tradicional” de educação superior do BM.** Alguns traços da concepção “tradicional” do BM sobre educação superior para os países em desenvolvimento podem ser encontrados no conhecido documento *La Enseñanza Superior - Las lecciones derivadas de la experiencia* (BM, 1994) e mais recentemente no documento *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms* (BM, 1998).

No primeiro documento, ressalta-se, antes de tudo, a importância da educação superior para o desenvolvimento econômico e social, argumentando-se, inclusive, com base nas supostas

taxas de rentabilidade social, estimadas em 10% “ou mais”, que indicariam “*que os investimentos neste nível da educação contribuem para aumentar a produtividade do trabalho e a produzir um maior crescimento econômico no longo prazo...*” (1994 : 1). Um exame sumário das razões da crise da educação superior nos países em desenvolvimento – encabeçadas pelos limitados e mal utilizados recursos públicos – introduz a apresentação das quatro orientações-chave para a reforma:

fomentar a maior **diferenciação** das instituições, incluindo o **desenvolvimento** de instituições **privadas**; proporcionar incentivos para que as instituições **diversifiquem as fontes de financiamento**, por exemplo, **a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados**; **redefinir a função do governo no ensino superior**; adotar políticas que destinadas a outorgar prioridade aos objetivos da qualidade e da equidade”(1994: 28-29, grifos nossos).

Cada uma dessas “orientações” supõe explícitas ou implícitas concepções teórico-políticas em torno da educação superior e de suas relações com o Estado e a sociedade civil. No caso da primeira, argumenta-se que o modelo tradicional das universidades européias de pesquisa (Humboldt), com estrutura de programas em um único nível, seriam custosas e pouco adequadas às necessidades dos países em desenvolvimento. Solução: maior *diferenciação institucional*, com a criação de instituições não-universitárias de diversos tipos: colégios politécnicos, institutos profissionais e técnicos de ciclos curtos, *community colleges* (com dois anos de ensino acadêmico ou profissional), além de ensino à distância. Deveriam ser *privadas*: poupariam os recursos públicos e seriam mais sensíveis “às necessidades mutantes do mercado de trabalho (...) e ampliam as oportunidades educacionais com pouco ou nenhum custo adicional para o Estado”(1994 : 5-6)<sup>7</sup>. A crença nas virtudes do mercado evidencia-se ao desaconselhar-se o desincentivo à iniciativa privada na educação superior por mecanismos como o “*controle do valor das matrículas*”.

A segunda orientação – *Diversificação das fontes de financiamento das instituições estatais...* – defende a extinção da gratuidade dos estudos em IES públicas, em particular para os que “*possam auferir rendas consideravelmente maiores durante a vida como resultado de terem feito um curso superior*”; o financiamento do ensino superior pelos ex-alunos, por ajuda externa e de organismos de crédito; e as atividades que gerem recursos, tais como, cursos de curta duração, pesquisa contratada pela indústria e serviços de consultoria: “*Uma meta poderia ser a de que as instituições estatais obtivessem recursos*

---

<sup>7</sup> Celebra-se a reforma, no Chile de Pinochet: “*No mesmo período, a parte do gasto público destinada à educação superior, como porcentagem do PIB diminuiu de 1,65 a 0,45%*”(BM, 1994: 33).

*que cobrissem 30% dos gastos ordinários à custa dessas fontes não governamentais. Vários países já têm atingido este porcentagem apenas com a cobrança de matrícula”(ibidem : 8).* O financiamento público deveria destinar-se indistintamente para instituições públicas e privadas, segundo o critério da qualidade das propostas.

A terceira orientação – *redefinição da função do governo no ensino superior* – sugere profundas mudanças na relação do governo com as IES, que deve contar com a maior participação da iniciativa privada. O Banco considera que a participação do governo na educação superior tem sido excessiva na maioria dos países e ineficiente e que este deveria criar políticas favoráveis ao desenvolvimento de IES tanto públicas como privadas. Em resumo, que o governo empregue "*o efeito multiplicador dos recursos públicos*" e garanta uma maior autonomia das IES públicas, a ele devendo estar reservado muito menos o suporte financeiro que o poder de controle, via fiscalização e avaliação. No caso da busca de recursos privados pelas IES estatais, "*Os governos podem criar incentivos positivos outorgando fundos de contrapartida vinculados aos obtidos de fontes externas*". (1994 :7).

A quarta orientação – *prioridade aos objetivos da qualidade e da equidade* – reserva para o governo o credenciamento, a fiscalização e a avaliação das IES, além da distribuição dos recursos estatais, sob critérios de desempenho, como ocorreria no Chile.

Em resumo, as necessidades do ajuste econômico e fiscal dos países em desenvolvimento, as premissas da análise econômica do tipo custo/benefício norteiam as principais diretrizes do Banco para a reforma dos sistemas de educação superior nesses países: priorizam-se os sinais do mercado e o saber como bem privado.

Alguns traços dessa concepção são ainda mais claros no documento *Financing and Management of the Higher Education* (1998). Constata que na década de 90 ocorreria um "*movimento surpreendentemente homogêneo de reforma do financiamento e gestão das universidades e outras instituições de ensino superior*" em países muito díspares quanto a riqueza e sistemas políticos e econômicos, entre outras diferenças (BM,1998: 2). Deixa o documento de dizer, por exemplo, que estas reformas avançaram muito mais na direção

proposta pelo Banco em países onde o Estado do Bem Estar não teve nenhum ou diminuto avanço no campo da educação como bem público e dever do Estado<sup>8</sup>.

Identifica o Banco, nas reformas em curso em escala mundial, marcas, muitas delas por ele próprio antes sugeridas: expansão de matrículas e de IES cada vez mais diferenciadas; pressão fiscal com nível baixo e decrescente do custo/aluno; importância das orientações e soluções do mercado; busca de recursos não estatais (*ibidem*).

Neste documento, ressaltem-se algumas constatações anteriores: 1) a diferenciação institucional, em que pesem todas as críticas possíveis, é vista como “*o método mais eficaz*” para regular a demanda social por ensino superior, pois permitiria a criação de “*uma série de instituições de baixo custo, com distintas missões, funções e modalidades de desempenho de seu projeto...*” (*ibidem*: 3); 2) a orientação para o mercado dever-se-ia à “*crescente importância que em quase todo o mundo têm adquirido o capitalismo de mercado e os princípios da economia neoliberal* (*ibidem* : 4). Mais adiante: “*O ensino superior responde a muitas das condições identificadas por Barr como características de um bem privado, que se pode subsumir às forças do mercado*”. Isto se deveria:

...a suas condições de competitividade (oferta limitada), exclusividade (freqüentemente é obtido por um preço) e recusa (não é requerido por todos), características que não respondem às de um bem estritamente público<sup>9</sup>, mas, sim, a certas características importantes de um bem privado. (...) ...os consumidores do ensino superior estão razoavelmente bem informados e os fornecedores muitas vezes não o estão – condições ideais para o funcionamento das forças do mercado. (*ibidem*: 5)

A atenção aos “*sinais do mercado*” – ensino pago pelo aluno e venda de produtos de pesquisa e ensino mediante subvenções, contratos e formação do pessoal de empresas - faria transferir-se o poder de decisão não apenas do “*Estado/Governo*”, mas também “*das instituições de ensino superior – e especialmente do corpo docente – aos consumidores ou aos clientes, sejam eles estudantes, empresas ou o grande público* (*ibidem* : 5) e isto diminuiria os elementos produtores de elitismo e de distanciamento em relação a estudantes e contribuintes<sup>10</sup>. Esta tendência é vista pelo Banco como de oportunismo

---

<sup>8</sup> Comparem-se alguns países da OCDE, como Inglaterra, França, Itália e mesmo os EUA, onde o Fundo Público ainda cobre os custos de no mínimo 80% dos estudantes da educação superior, com países como Chile, Brasil, Coréia do Sul e Equador, onde esses custos cobertos pelo Fundo Público não passam de 30%.

<sup>9</sup> Nicholas Barr. 1993. *The Economics of the Welfare State*. Segunda edição. Weidenfeld and Nicholson, Londres, págs. 106, 345.

<sup>10</sup> As IES públicas, ao adotarem procedimentos próprios do mercado...”...parecerão mais ‘privadas’ que ‘públicas’ e livrar-se-ão dos clichês que acompanham esse último qualificativo, ainda que continuem a pertencer ao Estado, a serem largamente financiadas pelos impostos e responsáveis por uma missão abertamente ‘pública’”. (*ibidem*: 5).

político antes que concessão ideológica, dada a evasão fiscal, a difícil arrecadação de impostos e as contraproducentes medidas de austeridade: (*ibidem*: 6).

Ao final afirma-se o apoio do Banco às reformas que países, de diferentes níveis de desenvolvimento econômico e educacional, têm promovido, especialmente no plano financeiro e administrativo, para: a) complementar os recursos do Estado, sobretudo com a fim da gratuidade do ensino público; b) promover a diferenciação institucional; c) encorajar as iniciativas do setor privado; e d) abrandar regulamentos e normas oficiais (*ibidem*: 29).

**4. Repercussão dessas concepções e recomendações.** A simples leitura dos principais documentos publicados pelo BM seriam suficientes para verificar-se a profunda influência de seus diagnósticos e orientações sobre a educação superior junto às políticas públicas da maioria dos países. E isto se dá em áreas como as da legislação, do processo de privatização e diferenciação institucional, do financiamento público e diversificação de fontes de recursos, e da natureza das instituições, entre outras. As razões decorrem da ordem econômico-política hegemônica em termos globais, em que ocorrem a mundialização do capital, a reestruturação produtiva e a crise e reforma minimalista dos Estados nacionais. A conformidade com as orientações de organismos multilaterais de crédito e financiamento por países imersos na crise fiscal ou do déficit público são razões decorrentes.

Apenas para exemplificar, alguns comentários sobre dois países em desenvolvimento (Chile e Brasil) e um desenvolvido (Inglaterra). Daqueles, segundo o BM, o Chile tem sido o que mais longe tem levado as suas orientações. O simples enunciado da multiplicação das IES ou “pós-secundárias” e a redução dos percentuais de investimentos neste setor em relação PIB desde 1980 são suficientes para revelar até onde se pode ir na transformação da educação superior de bem público em bem privado.<sup>11</sup>

Examinando-se as reformas tópicas em curso no Brasil, que vão da legislação (LDB, Decretos, Portarias Ministeriais, Propostas de Emendas Constitucionais sobre a autonomia, contratos de gestão, projetos de desenvolvimento institucional, etc.) ao financiamento (montantes e percentuais sobre o PIB aplicados em educação superior pelo Fundo Público),

---

<sup>11</sup> Ver, de Juan C. CAMPBELL E., La Universidad en Chile, 1981-1995. In: SGUISSARDI, V. e SILVA JR, J. dos R. (Orgs.). (1997). *Políticas Públicas para a Educação Superior*. Piracicaba : Ed. UNIMEP, p. 101-120, onde entre outros dados se diz que o número de universidades, que era de três em 1980, passou a 60 em 1995; que foram criados no período 80 institutos profissionais; mas, por outro lado, o gasto fiscal em educação superior que em 1970 representava 1,30% do PNB, no ano de 1992 já era de apenas 0,54%.

passando pela questão da natureza das IES, como já demonstrado por diversos estudos<sup>12</sup>, é inevitável sua associação às diretrizes e recomendações do BM. Em relação ao financiamento, os dados constantes da Tabela 1, em anexo, revelam que tanto os montantes globais quanto os percentuais dos gastos com as IFES em relação aos gastos com educação pública pelo governo federal diminuíram de 1995 a 1999: R\$ 6.627 milhões (21,9%) em 1995 e R\$ 5.478 milhões (17,6%) em 1999. Nesse mesmo período o total de matrícula teve um aumento de aproximadamente 12%. A tabela II, em anexo, mostra que também em relação ao PIB houve uma redução em termos absolutos e percentuais dos recursos públicos investidos nas IFES: de 0,79% em 1995 para 0,61 em 1999. Se se considerarem esses montantes, excluídos os inativos, pensionistas e precatórios, a queda é ainda mais acentuada: de 0,57% do PIB em 1995 para 0,40% em 1999 (Tabela III, em anexo).

Quanto à privatização do sistema, se se considera apenas o montante e percentual de matrículas, observa-se que de 1994 a 1998 o corpo discente aumentou 36% nas IES privadas contra apenas 12,4% nas IES federais: as IES privadas contavam neste último ano contam com 67,8% dos efetivos discentes. Esse montante continuará crescente: das novas vagas oferecidas em preenchidas em 1998, 79,3% são privadas e apenas 20,7% públicas.

No caso da Inglaterra, o caminho em direção ao mercado (reintrodução de taxas escolares e venda de serviços) num sistema privado com quase 100% de subsídio estatal dá-se durante os governos neoliberais de Thatcher/Major e se acentua no atual governo de Tony Blair, fundado em termos muito próximos aos utilizados pelo BM.<sup>13</sup> O que se pode concluir é que em países como a Inglaterra, onde os avanços produzidos pelo macroacordo do Estado do Bem Estar no campo dos serviços sociais como saúde e educação foram significativos, a

---

<sup>12</sup> Cf. de V. SGUISSARDI, Políticas de Estado e Políticas de Educação Superior no Brasil: alguns sinais marcantes de dependência. In: MOROSINI, Marília C.(1998) *MERCOSUL/MERCOSUR – Políticas e Ações Universitárias*. Campinas : Autores Associados ; Porto Alegre : Editora da Universidade, p. 205-235; e de SILVA JR, J. dos R. e SGUISSARDI, V. *Novas Faces da Educação Superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista : EDUSF, 1998.

<sup>13</sup> Cf. de G.WILLIAMS, The market route to mass higher education: British experience 1979-1996. *Higher Education Policy*. v. 10, n. 3/4, p. 275-289, 1997; e G WILLIAMS, Current Debates on the Funding of Mass Higher Education in the United Kingdom. *European Journal of Education*. v. 33, n. 1, p. 77-88, 1998; de V. SGUISSARDI, *Dearing Report: novas mudanças na educação superior inglesa?* In: TRINDADE, H. (Org.). (1999). *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. Petrópolis : Vozes ; Porto Alegre : CIPEDS, p. 95-117.; DEARING REPORT. *Higher Education in a Learning Society*. London : NCIHE - National Committee of Inquiry into Higher Education. Cópia obtida no site <http://www.leeds.ac.uk/educol/ncihe/>, em 15/06/99.

privatização da educação superior se dá de modo muito menos acelerado do que nos países onde esses avanços não ocorreram.

**5. Novos posicionamentos do BM? Com que decorrências?** Dado o peso da história de compromissos econômicos, políticos e estratégicos de organismos multilaterais como o FMI e o BM, é razoável esperar-se grandes mudanças nos seus discursos e ações em áreas como as da economia/mercado, do Estado, da educação e da educação superior?

Gilberto Dupas (2000) considera um paradoxo a forma como instituições internacionais (FMI, BM, ONU e OMC) enfrentam o momento atual, de diluição dos Estados nacionais e de suas políticas públicas. Ao invés de darem balizamentos à ordem mundial, de adquirirem força e organicidade, *“parecem mergulhados em perplexidade e contradições. Foram vários os episódios recentes que tornaram evidente o vazio institucional deste mundo temporariamente unipolar”*. Lembra, ao lado de surpresas de outras dessas instituições, as declarações do presidente do BM, *“finalmente convencido de que a globalização tem efeitos sociais perversos, que precisam ser enfrentados”*. O novo presidente do FMI, Horst Koehler, reporta Dupas: *“indagado sobre se as políticas do FMI promovem a recessão e agravam a situação social, Koehler dá a resposta clássica neoliberal, indicando que o mercado só não resolve porque ainda não está adequadamente livre para funcionar”*.

No que tange à educação superior o documento **“Higher Education in Developing Countries – Peril and Promise”** (de 1º. Março/2000) foi saudado como uma mudança em relação às tradicionais posições do BM. Deve-se desde logo perguntar: dada a parceria com a UNESCO, até que ponto representaria as concepções do Banco? Em que nível se situa essa revisão de posição? Teria abandonado o BM sua parceria com o FMI, suas referências econômico-políticas, sua valorização das virtudes do mercado, sua visão do ensino superior como um bem de interesse individual e privado, de afastamento do Estado em relação ao ensino superior, de avaliação desta em termos de custo/benefício?

Este documento foi redigido por Grupo de Trabalho formado alguns meses antes da Conferência Mundial sobre Educação Superior (UNESCO/Out./98), e publicado um ano e meio após a aprovação por essa Conferência da *Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação* e do *Marco Referencial de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento da Educação Superior*, ambos de valor capital no contexto.

Veio ele a público quando, no processo de ajuste às tendências prevalentes da economia mundial, muitos países já procederam às reformas ditadas por tais organismos mundiais e sintetizados no *Consenso de Washington*: equilíbrio orçamentário, redução do déficit público e dos gastos nos setores sociais; abertura comercial; liberalização financeira; a desregulamentação dos mercados domésticos; privatização de empresas de serviços públicos de energia, telecomunicações, saúde e educação. Isto ocorreu em geral com baixa inflação, mas ao custo da soberania nacional, de altíssimas taxas de desemprego, de ampliação do escandaloso apartheid social da concentração de rendas e da deterioração do tecido social de que a violência urbana é apenas um gritante sintoma.

Neste ano 2000, em muitos países, as orientações-chave de *La Enseñanza Superior - Las lecciones derivadas de la experiencia* (BM, 1994) já se tornaram em grande medida realidade: maior privatização e diferenciação, diversificação de fontes de recursos, redefinição das funções e menor envolvimento do Governo com a educação superior, e medidas visando qualidade e equidade.

Trata-se de um documento muito bem elaborado do ponto de vista formal e da linguagem, apresentando clara mudança no estilo de comunicação em relação a documentos anteriores do Banco. A tão criticada olímpica arrogância de outros escritos cede lugar a refinada forma de analisar, questionar e sugerir a eventual adoção, pelas autoridades de cada país, das medidas de ação sugeridas. Além disso, suas análises da nova configuração da economia dos países centrais e da revolução científico-tecnológica ou sociedade do conhecimento, em que pese a ausência de uma interpretação crítica das razões das desigualdades e da pobreza dos países que abrigam 80% da população mundial, são bem articuladas e sob muitos aspectos bastante pertinentes. Destaque-se o quadro das implicações dessa revolução na educação superior dos países em desenvolvimento e a consideração de que o conhecimento é um bem público internacional cujos benefícios devem ultrapassar as fronteiras dos países onde tenha sido produzido (*ibidem*: 35).

A leitura do *press release* e do texto integral permite levantar, na falta de análise mais exaustiva de seu conteúdo, a hipótese de que o *mea culpa* do Banco não se faz em relação a aspectos essenciais a suas concepções e ações tradicionais, a menos do que de fato se configura na seguinte afirmação, entre outras de teor similar:

**Desde os anos 80 muitos governos nacionais e organismos financiadores internacionais têm atribuído à educação superior um nível de prioridade relativamente baixo. As análises**

**econômicas, de olhar estreito – e, em nossa opinião, equivocado – têm contribuído para formar a opinião de que o investimento público em universidades e em instituições de educação superior se traduziria em ganhos insignificantes em comparação com os ganhos do investimento em escolas primárias e secundárias; assim como de que a educação superior aumenta exageradamente a desigualdade de ganhos. (...) O Grupo de Estudo está coeso na convicção de que a urgente tomada de medidas para expandir a quantidade e melhorar a qualidade da educação superior nos países em desenvolvimento, deveria constituir-se em máxima prioridade nas atividades de desenvolvimento (2000: 11, grifos nossos).**

Este é o reconhecimento mais explícito de um grande equívoco anterior cujo ônus, incomensurável para os países pobres, cabe perguntar, sabendo-se de antemão a resposta, quem pagará? O Banco, em toda a extensão do documento, faz verdadeira apologia das potencialidades da educação superior para, no momento em que *“o saber suplanta o capital físico como fonte da riqueza atual”*, fazer diminuir o imenso *gap* existente entre países ricos e pobres e, inclusive, promover os valores de uma democracia pluralista. Ao mesmo tempo, procede a uma edificante crítica e re-atualização da teoria do capital humano aliada a um renovado otimismo pedagógico. Continuará dando apoio aos investimentos na educação básica e média, mas crê agora que *“os argumentos econômicos tradicionais [Teoria do Capital Humano] são fundados num limitado entendimento da contribuição [taxa de retorno] da educação superior”*, isto é, de seu retorno social ou interesse público. Por conta deste *“limitado entendimento”*, o BM havia concluído

...que a sua estratégia de empréstimo deveria enfatizar a educação primária, relegando a educação superior a um lugar relativamente menor na sua agenda de desenvolvimento. O posicionamento do Banco Mundial tem sido influente e muitos outros doadores também têm enfatizado a educação primária, e num certo sentido a [educação] secundária, como um instrumento para promover desenvolvimento econômico-social.

Apesar de valorizar de modo inusitado o *“aumento da quantidade e qualidade da pesquisa nacional que permita ao mundo em desenvolvimento selecionar, absorver e criar novos conhecimentos de maneira mais eficiente e acelerada do que ocorre hoje”*, o Banco mantém sua confiança no mercado, embora, em razão de sua intrínseca busca de lucro, não o veja mais como solução para todas essas demandas e solicite o concurso do poder público, com o papel de supervisor, além de, e de forma também incomum, acreditar na capacidade criativa dos docentes universitários:

Evidentemente que por si só o mercado não vai criar este tipo de sistema. Os mercados requerem lucros e isto pode relegar importantes oportunidades e deveres de ensino. As ciências básicas e as humanidades, por exemplo, são essenciais para o desenvolvimento nacional, mas seguramente recebem recursos insuficientes, a menos que os líderes educacionais, os que contam com recursos para pôr em prática suas visões, promovam-nas ativamente. É necessário que os governos desempenhem um novo papel como supervisores da educação superior, mais que como gestores. Deveriam concentrar-se em estabelecer os parâmetros dentro dos quais se possa alcançar o êxito,

enquanto permitem que as soluções específicas aflorem das mentes criativas dos profissionais da educação superior (*ibidem*: 11).

Quanto ao financiamento, ao lado da proposição de um “*modelo de fundos mistos para maximizar as contribuições financeiras dos setores privado, filantrópico, de instituições, e de estudantes*” [30% dos custos das IES públicas cobertos por anuidades], defende também fundos públicos “*mais constantes e produtivos*”. Porém, logo observa que os governos dos países pobres “*já gastam uma alta proporção de seus escassos orçamentos*” com a educação superior, o que, suspeita, tornaria pouco provável o incremento desses fundos.

As análises do Banco são aqui bastante distintas das que se fundavam na mera análise econômica do custo/benefício da educação superior, embora a recuperação e atualização de certos parâmetros da teoria do capital humano não isente a análise do viés economicista.

Para o Banco, a multiplicação das IES privadas, a introdução do ensino pago nas IES públicas e a ampliação da diferenciação institucional são sempre bem-vindas. Somadas a novas fontes alternativas de recursos, garantiriam competitividade, vista como fator de maior qualidade, o que apenas não ocorreria se essa diversificação continuasse sendo “*caótica e sem planejamento*”. Aposta, também, na parceria de instituições públicas (com ensino pago) e privadas com e sem fins de lucro: “*Todos os tipos de IES – inclusive as que operam por filantropia ou em razão do lucro – podem servir ao interesse público*”. Das primeiras afirma-se que mantêm “*um vital e insubstituível papel na educação superior*”; das segundas, embora importantes, em especial as sem fins lucrativos, alerta para a fragilidade das privadas *stricto sensu*:

*Mesmo quando o mercado opera bem e os estudantes recebem um bom serviço, as instituições privadas podem ainda assim falhar no servir o interesse público. As instituições com fins lucrativos precisam operar como um negócio, enfrentando a competição do mercado e tentando maximizar o retorno de seu investimento (ibidem: 37).*

Faz-se um grande esforço de conciliação da imprescindibilidade do Estado com as virtudes do mercado - “*O sistema como um todo precisa beneficiar-se do vigor e interesse do mercado e do Estado*” -, embora também se afirme a respeito dos sérios problemas de qualidade postos pela diferenciação institucional que “*O argumento de que as forças do mercado irão garantir uma boa qualidade é simplística*” (*ibidem*: 32).

**Considerações finais.** A análise de um novo documento, eventualmente revendo posições sobre políticas sociais ou específicas de educação superior, como é aqui o caso, não pode ser feita de modo abstrato e isolado do contexto histórico de mais de meio século de

atuação do BM ao lado de eminentes parceiros, como o FMI, GATT e OMC, por exemplo. Deve-se levar em conta as circunstâncias de sua elaboração e divulgação, assim como o sentido desses discursos estabelecendo diretrizes para políticas públicas a serem financiadas por um Banco cujos parâmetros para empréstimos são vistos como estreitos e discriminatórios, e que tem sido acusado de intervenção indébita nas políticas internas dos países aos quais empresta com juros e prazos correntes. No limite, ao analisar o conteúdo de um documento desta natureza, talvez se devesse considerar alguns aspectos do que Coraggio escreveu a respeito de políticas sociais apoiadas por organismos multilaterais, que, diversamente do anunciado, podem ser vistas como estando orientadas para:

...**compensar** conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização. Elas são o complemento necessário para garantir a continuidade da política de ajuste estrutural, delineada para liberar as forças do mercado e acabar com a cultura de direitos universais (entitlements) a bens e serviços básicos garantidos pelo Estado; ...**instrumentalizar** a política econômica, mais do que para continuá-la ou compensá-la. São o 'Cavalo de Tróia' do mercado e do ajuste econômico no mundo da política e da solidariedade social. Seu principal objetivo é a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que o reduz, deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal (1994 : 77-78).

Talvez esses alertas de Coraggio não se apliquem diretamente ao documento acima, mas, quem sabe, possam servir para analisar-se a continuidade da atuação do Banco, que ninguém assegura deva mudar porque mudou seu discurso para os governos e demais clientes globais. No caso deste documento e suas novas posições, algumas distintas das tradicionais; outras, parcialmente, como se pôde ver; e dada a parceria da UNESCO na formação do Grupo de Trabalho, que esperanças nos poderia dar acerca das efetivas mudanças nas atuais e futuras ações do BM? Além do reconhecimento de um equívoco histórico nas prioridades educacionais patrocinadas pelo BM, apresenta ele muitos aspectos de diagnóstico e sugestões práticas, que, tomados isoladamente, justificam, sem dúvida, as expectativas que muitos tinham seu respeito. No entanto, tomado no amplo contexto em que foi produzido, necessita-se prosseguir sua análise e das ações do Banco Mundial para qualquer conclusão isenta de ingenuidade ou exagerado otimismo. Mais que conclusão, poder-se-ia, à luz dos dados e elementos de análise postos ao longo deste texto, levantar algumas hipóteses na forma de questões para continuidade desta reflexão. Realizados os ajustes nos moldes propostos pelo *Consenso de Washington* e das *Lecciones de la Experiencia*, e considerado o setor de serviços estratégico para a internacionalização do capital produtivo (Chesnais, 1996), uma nova diretriz operacional do Banco não seria a de

cada vez mais tratar a educação superior e as atividades científicas como serviços, sujeitos à exploração comercial em nível global, sob controle da OMC, como alerta o físico Roberto Salmeron em artigo recente (2000)? Em tempos de subordinação do político ao econômico e de proeminência do mercado, ainda que já não se acredite tanto em sua “mão invisível”, que significado de fato têm para o Banco Mundial os alertas feitos pelo novo documento acerca dos limites das políticas anteriores? Passarão de um *aggionamento* estratégico para continuar impondo suas políticas tradicionais?

## Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. (1994) *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (El Desarrollo en la práctica). Washington, D.C.: BIRD/Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL/D.Bruce Johnstone (coll. Alka Arora and William Experton). (1998) *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*.
- CAMPBELL E., Juan C. La Universidad en Chile, 1981-1995. In: SGUISSARDI, V. e SILVA JR, J. dos R. (Orgs.). (1997). *Políticas Públicas para a Educação Superior*. Piracicaba : Ed. UNIMEP, p. 101-120
- CHESNAIS, F. (1996). *A Mundialização do Capital*. S. Paulo : Xamã Editora.
- CORAGGIO, José L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido coulto ou problemas de concepção? In: DE TOMASI, L; WARDE, M. J. e HADAD, S. (Orgs.). (1996) *O Banco Mundial e as políticas Educacionais*. S. Paulo : Cortez/PUC-SP/Ação Educativa, p.75-124.
- DEARING REPORT. *Higher Education in a Learning Society*. London : NCIHE - National Committee of Inquiry into Higher Education. Cópia obtida no site <http://www.leeds.ac.uk/educol/ncihe/>, em 15/06/99.
- DUPAS, Gilberto. Instituições Internacionais em Crise. *O Estado de S. Paulo*, Sábado, 08/04/2000, Espaço Aberto (<http://www.estado.com.br/editorias/aberto.html>)
- SAINT-PIERRE, Céline. Discurso no encerramento da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior (UNESCO, 09 de Outubro de 1998) In: UNESCO/CRUB/CAPES. Tendências da Educação Superior para o Século XXI – *Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior*, Paris, 5 a 9 de Outubro de 1998, p. 77-86.
- SALMERON, Roberto. (26/03/2000). Por uma defesa da universidade pública. *Folha de S. Paulo*. Caderno **Mais**, domingo (on line).
- SGUISSARDI, Valdemar. Políticas de Estado e Políticas de Educação Superior no Brasil: alguns sinais marcantes de dependência. In: MOROSINI, Marília C.(1998) *MERCOSUL/MERCOSUR – Políticas e Ações Universitárias*. Campinas : Autores Associados ; Porto Alegre : Editora da Universidade, p. 205-235.
- \_\_\_\_\_. *Dearing Report: novas mudanças na educação superior inglesa?* In: TRINDADE, H. (Org.). (1999). *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. Petrópolis : Vozes ; Porto Alegre : CIPEDDES, p. 95-117.
- SILVA JR, João dos R. e SGUISSARDI, Valdemar. *Novas Faces da Educação Superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista : EDUSF, 1998.
- SOARES, Maria C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMASI, L; WARDE, M. J. e HADAD, S. (Orgs.). (1996) *O Banco Mundial e as políticas Educacionais*. S. Paulo : Cortez/PUC-SP/Ação Educativa, p. 15-41.

SOLÉ, Antoni P. (1994). Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos (Texto apresentado ao Tribunal Permanente dos Povos (TPP), em Sessão sobre as Políticas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, celebrada em Madrid de 1º a 3 de Outubro de 1994).

SOTERO, Paulo. Banco Mundial aponta distorções de políticas centradas no mercado. *O Estado de S. Paulo*, Quinta-feira, 25 de Junho de 1998.

WILLIAMS, Gareth. (1997). The market route to mass higher education: British experience 1979-1996. *Higher Education Policy*. v. 10, n. 3/4, p. 275-289,

\_\_\_\_\_. (1998). Current Debates on the Funding of Mass Higher Education in the United Kingdom. *European Journal of Education*. v. 33, n. 1, p. 77-88.

WORLD BANK/Task Force on Higher Education and Society. (2000) Higher Education in Developing Countries – *Peril and Promise*. Washington, D.C.: The World Bank (<http://www.tfhe.net>, em 20/03/00).

ANEXOS.

TABELA 1 - GASTOS DOS RECURSOS EDUCACIONAIS VINCULADOS AOS IMPOSTOS - Valores em R\$ Milhões, a preço de janeiro de 1999 (IGP-DI, FGV)

Ano	Total para a Educação	Gastos com as IFES*	% Gasto com as IFES
1995	30.126	6.627	21,9
1996	31.390	5.950	18,9
1997	31.764	5.897	18,5
1998	32.937	5.877	17,8
1999**	31.020	5.478	17,6

\*Recursos do Tesouro; \*\*Previsão e Lei Orçamentária de 1999.

TABELA 2 - RECURSOS DO TESOIRO APLICADOS NAS IFES EM RELAÇÃO AO PIB - Valores em R\$ Milhões, a preço de janeiro de 1999 (IGP-DI, FGV)

Ano	Recursos das IFES	PIB	%
1995	6.627	831.496,4	0,79
1996	5.950	866.585,6	0,69
1997	5.897	890.503,35	0,66
1998	5.877	917.485,6	0,64
1999*	5.478	906.475,8**	0,61

\* Previsão para 1999; \*\* Valor estimado igual ao de 1998, menos 1,2%.

TABELA 3 - RECURSOS DO TESOIRO APLICADOS NAS IFES EM RELAÇÃO AO PIB, SEM INATIVOS PENSIONISTAS E PRECATÓRIOS \* - Valores em R\$ Milhões, a preço de janeiro de 1999 (IGP-DI, FGV)

Ano	Recursos das IFES	PIB	%
1995	4.773	831.496,4	0,57
1996	4.231	866.585,6	0,49
1997	3.926	890.503,35	0,44
1998	4.076	917.485,6	0,44
1999**	3.658	906.475,8***	0,40

\* Precatórios são as dívidas trabalhistas de exercícios fiscais anteriores.

\*\* Previsão para 1999; \*\*\* Valor estimado igual ao de 1998, menos 1,2%.

TABELA 4 - DESPESAS COM AS IFES RELATIVAS ÀS DESPESAS CORRENTES DA UNIÃO, SEM INATIVOS PENSIONISTAS E PRECATÓRIOS - Valores em R\$ Milhões, a preço de janeiro de 1999 (IGP-DI, FGV)

Ano	Desp. Corren. da União	Despesas com IFES	%
1995	161.945	4.773	2,94
1996	167.745	4.231	2,52
1997	179.979	3.926	2,18
1998	221.748	4.076	1,84
1999*	210.799	3.658	1,73

\* Previsão para 1999.

TABELA 5. PRESENÇA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS NAS MATÉRIAS PUBLICADAS PELO JORNAL FOLHA DE S. PAULO \*

Instit..\Ano	1996	1997	1998	1999	2000**	Total
BM	849	1.058	1.366	1.144	320	<b>4.737</b>
FMI	362	662	2.009	2.499	331	<b>5.863</b>
BNDES	1.000	1.124	1.376	1.341	408	<b>5.249</b>
BC	3.586	3.418	3.179	4.659	910	<b>15.752</b>
<b>Total</b>	<b>5.797</b>	<b>6.262</b>	<b>7.940</b>	<b>9.643</b>	<b>1.769</b>	<b>31.601</b>

\* Número de vezes que apareceu o nome da instituição, no formato acima, nas edições do jornal; dados obtidos com ajuda do Buscador UOL em 07/04/2000. \*\* Até 07/04/2000.