

A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina

The vision of higher education of the World Bank: recommendations for the formulation of educational policies in Latin America

La visión de educación superior del Banco Mundial: recomendaciones para la formulación de políticas educativas en América Latina

MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES

Resumo: O texto apresenta a visão de educação superior do Banco Mundial, divulgada em duas publicações sobre a formulação de políticas educativas para a América Latina: *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995) e *La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas* (2000). Os documentos apresentam o discurso do Banco sobre a educação voltada para a redução da pobreza nos países em desenvolvimento. Na discussão das políticas de educação superior, as recomendações do Banco se concentram nas instituições universitárias.

Palavras-chave: educação superior; universidade; Banco Mundial; políticas educativas.

Abstract: The paper presents an overview of higher education policies of the World Bank, as developed in the documents on the formulation of educational policies in Latin America: *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995) and *La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas* (2000). The documents present the Bank's discourse on education committed to the reduction of poverty in the developing nations. In the discussion of the policies of higher education the recommendations of the Bank emphasize university institutions.

Keywords: higher education; university; World Bank; educational policies.

Resumen: El trabajo presenta la visión de educación superior del Banco Mundial, divulgada en dos documentos sobre la formulación de las políticas educativas en los países de América Latina: *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995) e “*La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas*” (2000). Los documentos presentan el discurso del Banco sobre la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. En la discusión de la educación superior, as recomendaciones del Banco se concentran en las instituciones universitarias.

Palabras-clave: educación superior; universidad; Banco Mundial; políticas educativas.

Neste texto, são examinados documentos internacionais, produzidos pelo Banco Mundial,¹ focalizando-se a visão de educação superior defendida por esse organismo. Os documentos que expressam a visão de educação superior do Banco, os quais constituem objeto de análise, são os seguintes: *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995) e *La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas* (2000), documentos que têm influenciado a formulação de políticas educativas na América Latina.

O Banco Mundial nasce, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), na Conferência de Bretton Woods, realizada nos Estados Unidos da América, em 1944, tendo como objetivo inicial a reconstrução das economias europeias arrasadas pela Segunda Grande Guerra, objetivo este que, junto com o Plano Marshall, fez do Banco, desde 1947, uma organização voltada, sobretudo, para a promoção do desenvolvimento. De 1956 para cá, entretanto, o Banco passa a concentrar suas atividades no empréstimo de recursos e na assistência técnica voltada para os países em desenvolvimento, especialmente, da América Latina. A partir da década de 1960, a área educativa se constitui como um novo foco do Banco, principalmente, quando se trata de assuntos de natureza técnica (SEITENFUS, 2005; GONÇALVES, 1998). O Quadro 1 explicita a evolução das atividades de prestação de assistência financeira e técnica do Banco.

QUADRO 1
Evolução da política de empréstimos do BIRD

Etapas	Políticas do Banco
1945-1956	Concentração dos empréstimos (65%) na Europa Ocidental para fins de reconstrução e incremento das trocas comerciais.
1956-1968	Participação no processo de industrialização da América Latina, especialmente a infraestrutura (energia, telecomunicações e transporte).
1968-1980	Luta contra a pobreza e a miséria. Priorização de projetos nas áreas agrícola e educativa, sobretudo de natureza técnica. Abundância de recursos provenientes dos petrodólares e incremento da dívida externa dos países em desenvolvimento.
1980-1994	Início da política de “crédito de base política” para promover políticas de ajustes macroeconômicos. Investimentos para atenuar as tensões sociais. Prática das condicionalidades cruzadas.
1994-2005	Etapa do “Pós-ajuste” com as reformas ditas de segunda geração: fiscal, educacional, institucional, desregulamentação, abertura econômica, privatização e programas sociais voltados para as camadas mais pobres da população. Desenvolvimento sustentável.

Fonte: SEITENFUS, 2005.

¹ O Banco Mundial é composto de duas instituições: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); e Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). Além dessas duas, é integrado pela(o): Corporação Financeira Internacional (CFI); Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e Centro Internacional para Solução de Disputas de Investimentos (CIADI).

No contexto de focalização das atividades do Banco, na prestação de assistência técnica e financeira na área das políticas educacionais dos países em desenvolvimento, o documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*² (1995) é resultado de um trabalho que tem como cerne a análise da crise que passa a educação superior² nos países em desenvolvimento, sobretudo, da África, da América Latina e da Ásia, e onde se avaliam as possibilidades de êxito das reformas educacionais. Nessa perspectiva, as orientações do Banco têm enfatizado reformas no âmbito do ensino superior nos seguintes aspectos: diferenciação institucional; diversificação das fontes de financiamento; redefinição do papel do Estado e as questões referentes à autonomia e à responsabilidade institucional e políticas voltadas para a qualidade e equidade.

No documento, o Banco realiza um diagnóstico da crise da educação superior. Na sua concepção, a crise assume proporções mundiais, mas apresenta maior gravidade nos sistemas de educação superior dos países em desenvolvimento, pois, nestes países, os ajustes fiscais estão mais presentes, ao mesmo tempo em que ocorrem pressões no sentido de aumentar a matrícula nesse nível educacional.

Nessa visão, o diagnóstico da crise, realizado pelo Banco, tem ressaltado as questões referentes à qualidade da investigação universitária; ao acesso de grupos sociais menos privilegiados, tais como as mulheres e os estudantes de zonas rurais; à diminuição de recursos por estudante e seu uso ineficiente; à baixa relação entre corpo docente e alunos; à duplicação de programas; às elevadas taxas de evasão e repetência; aos gastos não educacionais muito altos.

Percebe-se, no discurso do Banco, a presença de uma interpretação restritiva da crise da educação superior e da instituição universitária, interpretação esta que enfatiza a dimensão econômica, sendo tratada como um problema financeiro diante da crise fiscal do Estado. Não se considera outros aspectos na análise da crise, ou esses aspectos detêm um peso menor no diagnóstico do Banco, tais como as questões referentes ao papel e função social da universidade na sociedade contemporânea, papel e função estes que não se referem, exclusivamente, ao objetivo do desenvolvimento econômico e das necessidades de competitividade da economia capitalista.

Na concepção do Banco, as universidades constituem a base do crescimento econômico, pois são consideradas instituições voltadas para a formação dos futuros dirigentes e, sobretudo, são responsáveis pela preparação das capacidades técnicas de alto nível exigidas pelas demandas da sociedade. Percebe-se, pois, a presença da temática referente à relação entre universidade e desenvolvimento econômico no discurso do Banco Mundial, sendo trabalhada na perspectiva de que a instituição universitária necessita contribuir no processo de desenvolvimento econômico, realizando, principalmente, a *investigação aplicada* (grifo nosso) e serviços de assessoria e consultoria.

² No documento do Banco, as expressões *ensino superior*, *educação superior*, *educação terciária* e *educação pós-secundária* são utilizadas no mesmo sentido.

Com base no diagnóstico da crise e na concepção de universidade presente no discurso do Banco, este propõe algumas recomendações: reforma da educação superior; diferenciação; diversificação; redução do gasto público por aluno; eficiência, qualidade e equidade.

A reforma, na concepção do Banco, é orientada para os seguintes aspectos: diferenciação institucional, levando a uma divisão institucional do trabalho nas universidades e em outras instituições de educação superior. Assim, as universidades são responsáveis, sobretudo, pela investigação básica e interdisciplinar e as outras instituições, pela investigação aplicada. Nessa perspectiva, o modelo tradicional de universidade eurocêntrica, baseada na pesquisa – modelo humboldtiano –, é considerado custoso e pouco apropriado às necessidades do progresso econômico e social dos países em desenvolvimento.

Na diferenciação institucional, o Banco recomenda o desenvolvimento de instituições não universitárias, pois estas são consideradas menos custosas e vinculam-se às necessidades do mercado de trabalho. Além disso, essas instituições podem satisfazer às demandas de acesso à educação superior de grupos menos privilegiados, sem onerar o Estado, pois a sua oferta é realizada, sobretudo, pelo setor privado. Na perspectiva do Banco, o Estado não deixa de investir na educação superior, mas tem as suas tarefas reformuladas, passando a se concentrar na acreditação, fiscalização e avaliação das instituições privadas e na supervisão do sistema público e privado. As instituições privadas assumem a função de complementar o Estado na oferta de educação superior.

A segunda recomendação indicada pelo Banco, no processo de reforma da educação superior para os países em desenvolvimento, diz respeito à diversificação do financiamento das instituições de educação superior estatais e a adoção de incentivos para a melhoria de seu desempenho. Nesse sentido, o Banco recomenda a mobilização de mais fundos oriundos do setor privado, por intermédio da participação dos estudantes nos gastos com educação; do financiamento oriundo de ex-alunos e da indústria; de atividades que gerem recursos, tais como o desenvolvimento de investigações aplicadas e de serviços de consultoria; e a vinculação do financiamento a critérios de desempenho.

Na redefinição da função do governo, o Banco Mundial recomenda que o Estado não se abstenha de promover a educação superior, mas orienta que essa promoção se concentre em: políticas voltadas para o estabelecimento de um marco regulatório coerente, em que o governo assuma o papel de supervisor do sistema; incentivar mecanismos orientados para o mercado na aplicação das políticas, tais como disponibilizar informações, visando fortalecer a qualidade da educação e mecanismos de certificação da qualidade; promover uma maior autonomia administrativa das instituições públicas, de maneira que possam diversificar suas fontes de financiamento e utilizar, de forma mais eficiente, os seus recursos; avaliar o desempenho das instituições públicas e privadas de educação superior. Nessa visão:

[...] el gobierno, en lugar de ejercer una función de control directo, tiene ahora la tarea de proporcionar un ambiente de políticas favorable para las instituciones de nivel

terciário, tanto públicas como privadas, y de emplear el efecto multiplicador de los recursos públicos a fin de estimular a estas instituciones a que satisfagan las necesidades nacionales de enseñanza y investigación (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 62).

Na recomendação do Banco relativa ao enfoque na qualidade, adaptabilidade e equidade, a prioridade de reforma refere-se: à melhoria da qualidade do ensino e da investigação; a maior vinculação da educação superior às necessidades do mercado de trabalho e maior equidade. Na perspectiva do Banco Mundial, um fator determinante do desempenho acadêmico consiste na capacidade, sobretudo, dos governos em avaliar a qualidade dos resultados do ensino e da investigação universitárias. Nessa perspectiva, a participação de representantes das indústrias e outras empresas nos conselhos de administração das instituições de educação superior, tanto públicas como privadas, é colocada como uma orientação do Banco no processo de reforma da educação superior.

Na visão do Banco, portanto, percebe-se a presença do discurso da defesa da diminuição do papel do Estado em relação à educação superior, pois, nesse momento (década de 1990), o Banco não assume a concepção de que a educação superior é prioritária para o desenvolvimento econômico, estando centrado no enfoque da redução da pobreza através do investimento nos níveis básicos de educação. Esse enfoque é objeto de reformulações no documento posterior, construído em ‘conjunto’ com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), momento em que a educação superior passa a ser considerada central no contexto de uma sociedade globalizada, competitiva e baseada no conhecimento.

O documento *La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas* (2000) foi redigido por Grupo Especial sobre Educação Superior e Sociedade (*Task Force on Higher Education and Society*), convocado pelo Banco Mundial e Unesco. Nesse documento, especialistas de treze países analisam as possibilidades da educação superior nos países em desenvolvimento, diagnosticando as dificuldades e os problemas específicos à realidade educacional desses países. Nesse sentido, centralizam a sua análise no tratamento dos seguintes temas: novas necessidades e demandas sociais para a educação superior; o interesse público na educação superior; a diferenciação da educação superior; desenvolvimento do bom exercício do poder, tanto ao nível interno como externo; necessidade de melhorar a educação para a ciência e para a tecnologia; e ênfase nas melhorias dos currículos de educação geral, adaptando-os às demandas dos estudantes.

No documento em referência, é discutida uma concepção de educação superior e de universidade que vai de encontro, em muitos aspectos, à concepção trabalhada no discurso presente no documento *La enseñanza superior* (1995). Neste, é recomendado um menor investimento por parte do Estado em educação superior, pois o entendimento é de que as maiores taxas de rentabilidade social são encontradas quando se investe no nível básico de educação e uma maior focalização das atividades estatais na supervisão e avaliação do sistema educacional. Essa concepção integra o que Sguissardi (2000)

chama de concepção tradicional do Banco sobre educação superior para os países em desenvolvimento, concepção esta que, no ano de 2000, já se encontra contemplada na maioria das políticas de educação superior dos países da América Latina. Por sua vez, no documento construído pelo grupo especial, o Banco assume o discurso de que é necessário priorizar a educação superior, pois esta é fundamental para o desenvolvimento econômico, no contexto de uma sociedade pautada no conhecimento.

A temática referente ao papel da educação superior e da universidade no processo de desenvolvimento econômico e social constitui o foco central do discurso do Banco no documento conjunto Banco Mundial-Unesco. Nessa ‘nova’ visão, a educação superior assume a responsabilidade de formação de competências necessárias ao mercado de trabalho e de produzir conhecimento e socializá-lo. Segundo essa concepção, a educação superior, sobretudo a universidade, constitui o lugar, por excelência, de produção de conhecimento avançado e onde são formados indivíduos altamente capacitados.

No processo de produção de conhecimentos necessários ao progresso econômico e social, o Banco, no documento em referência, propõe um sistema de educação superior híbrido, com objetivos institucionais diferenciados, que concilie metas de excelência e educação de massas. Nesse sistema, as universidades são consideradas instituições que têm como foco central a investigação, ocupando o topo da pirâmide educacional e com o objetivo de alcançar a excelência em matéria de pesquisa. As instituições de educação superior não universitárias vinculam-se mais às necessidades do mundo do trabalho, onde existe uma demanda pela formação de determinadas competências.

No documento, o Banco recomenda a implantação de um sistema de educação superior onde haja uma maior flexibilização institucional, de forma a diferenciar os estabelecimentos de ensino segundo seus objetivos. Assim, propõe a coexistência de instituições voltadas para a pesquisa, tais como as universidades de investigação, estas últimas ocupantes do topo da pirâmide de um sistema de educação superior hierarquizado, e de instituições voltadas para o ensino, cujo foco consiste na formação de indivíduos qualificados para o mercado de trabalho.

A autonomia e a liberdade acadêmicas, segundo a concepção do Banco, no documento Banco Mundial-Unesco, constituem princípios reservados somente para instituições universitárias. Nesse sentido, recomenda-se para as universidades um alto grau de autonomia, sobretudo, no campo didático-científico. A liberdade universitária não é total, pois as universidades são responsabilizadas socialmente, sendo necessário render (prestar) contas, mas é entendida como o direito dos acadêmicos de investigar e de escolher as áreas e os objetos de investigação. Sem a presença dos princípios da autonomia e da liberdade, não é possível à universidade exercer a sua função social.

A interação universidade e indústria constitui um tema central no discurso do Banco. Nessa perspectiva, a tarefa fundamental da universidade consiste na realização da pesquisa, sobretudo, da investigação aplicada. Esta consiste numa alternativa para

que a universidade adquira novas fontes de financiamento, através da realização de parcerias com o setor produtivo, pois a exploração dos resultados da investigação universitária pela indústria e outras empresas constitui uma fonte de recursos e possibilita ao Estado diminuir o seu papel financiador, principalmente, quando se trata de questões relacionadas ao financiamento da educação superior.

Nesse contexto, o Estado teria as suas funções reformuladas, passando a se concentrar no trabalho de regulação e de supervisão do sistema de educação superior. Mas isso não significa dizer que o setor privado fica inteiramente responsável pelo financiamento. Dessa forma, o Banco recomenda a adoção de um sistema híbrido, em que o Estado e o mercado tenham papel definido, o primeiro sendo responsável, sobretudo, pela garantia do direito à educação, regulando e supervisionando o sistema, e o segundo procurando contribuir na ampliação do acesso.

Percebe-se, no documento em referência, a presença de argumentação em defesa da estratificação e da diversificação do sistema de educação superior, com a existência de instituições universitárias e não universitárias, com objetivos institucionais bem definidos. Nesse sistema, o Estado tem o seu papel reduzido, cabendo ao ente estatal supervisionar, avaliar e regular o sistema de educação superior.

No sistema híbrido, diversificado e hierarquizado de educação superior, presente no discurso do Banco Mundial-Unesco, à instituição universitária cabe o papel de formação integral e, principalmente, a tarefa da investigação. Esta passa a ser requerida no mundo globalizado e baseado no conhecimento, mas sofre reformulações, pois o que interessa é a possibilidade de exploração dos resultados da pesquisa pelo setor produtivo. O tema da interação entre universidade e indústria, através da realização de parcerias econômicas, sobretudo, pela aplicação da investigação desenvolvida pela universidade, integra a argumentação central do discurso em prol do estabelecimento da relação universidade e desenvolvimento econômico e social na sociedade pautada no conhecimento.

Nessa perspectiva, a autonomia universitária é entendida, sobretudo, no aspecto de gestão administrativa e financeira, para que a universidade possa diversificar suas fontes de recursos, explorando os seus possíveis 'produtos', e utilizar, de forma mais eficiente, os seus recursos. Dessa forma, reduz-se o papel do Estado em relação ao financiamento da educação superior, ao passo que possibilita ao setor industrial e empresarial pressionar à universidade por mais produtividade. Esta passa a ser entendida como capacidade de inovação, possibilitada por processos de investigação orientados para as necessidades de competitividade do setor produtivo. Essa tendência parece indicar, além da reformulação da autonomia universitária, sobretudo, a sua redução, diante das novas demandas e pressões advindas das necessidades de competitividade das economias capitalistas ao nível global.

O discurso do Banco, nos documentos em referência, assume uma dimensão mais economicista, pois as alternativas colocadas pela organização apontam para o redirecionamento do papel do Estado, no sentido de sua redução, sobretudo quanto

aos aspectos ligados ao financiamento da educação superior. Nessa ótica, recomenda a busca de fontes alternativas de recursos financeiros, por intermédio das reformulações das tarefas universitárias no sentido de uma maior produtividade, esta entendida como a possibilidade de exploração comercial dos ‘produtos’ universitários, produtos que resultam da investigação aplicada. Percebe-se, também, a adoção de uma perspectiva de mercado no campo da educação superior e a focalização do papel da universidade às necessidades econômicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame dos documentos, nos quais consta a visão de educação superior defendida pelo Banco Mundial, indica a permanência de um discurso em que a dimensão economicista constitui a tônica das propostas sugeridas pelo Banco para a formulação das políticas educativas dos países da América Latina. Entretanto, presencia-se uma mudança substantiva na visão de educação superior presente no discurso do documento *La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas* (2000). Neste último, elaborado juntamente com a Unesco, a educação superior constitui aspecto central da política educativa. Recomenda-se, dessa forma, que a educação superior, sobretudo a universidade, se articule às demandas de competitividade do desenvolvimento econômico capitalista, tendo a inovação tecnológica como proposta central para a reestruturação da universidade segundo as demandas supracitadas.

As mudanças discursivas presenciadas não decorrem tão somente do fato do segundo documento ter sido elaborado por um grupo especial, com o apoio da Unesco. As novas recomendações do Banco, centradas no papel da educação superior na promoção do desenvolvimento econômico – com as universidades no topo da hierarquia, desenvolvendo pesquisa, sobretudo a investigação aplicada – decorrem do reconhecimento de que o setor produtivo industrial não pode prescindir do conhecimento produzido, principalmente, na instituição universitária. Decorrem, também, da necessidade de qualificação de uma nova mão de obra, apta a trabalhar dentro de uma lógica de mercado mais competitiva e de um sistema produtivo carente de inovação constante. Nesse contexto, as universidades são pressionadas a produzir conhecimentos, que resultem em inovação tecnológica e a estabelecer parcerias com as empresas, que possam se traduzir em diversificação das fontes de recursos.

De fato, os documentos supracitados têm repercutido na formulação das políticas educativas dos países da América Latina, não obstante as especificidades produzidas localmente. Não dá para afirmar, simplesmente, o discurso da reprodução das recomendações do Banco no plano interno. Entretanto, as legislações nacionais que se sucederam à formulação dos documentos supracitados indicam as repercussões do discurso do Banco e de outras organizações internacionais no âmbito das políticas educativas dos países em desenvolvimento na América Latina.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL/BIRD. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington: [s.n.], 1995.
- BANCO MUNDIAL/BIRD/UNESCO. *La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas*. [S.l.]: [s.n.], 2000. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2006.
- GONÇALVES, Reinaldo. *A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? *Universidade e Sociedade*, Brasília, v. 10, n. 22, p. 66-77, 2000.

📧 MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES é mestre em Educação e doutora em Sociologia pela UFPE; é professora adjunta do Centro de Educação, área de Política Educacional, da UFPB, membro efetivo do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB e pesquisadora do Grupo de Pesquisa Educação e Sociedade, da UFPB. E-mail: mcaborges@gmail.com.

*Recebido em outubro de 2009.
Aprovado em maio de 2010.*