UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

JOSÉ MARIA DE SOUZA JÚNIOR

Os projetos do Banco Mundial: escolhas limitadas pelo sistema doméstico

São Paulo
2019

JOSÉ MARIA DE SOUZA JÚNIOR

Os projetos do Banco Mundial: escolhas limitadas pelo sistema doméstico

Versão Revisada

Tese apresentada ao Departamento de
Ciência Política da Universidade de São
Paulo como parte dos requisitos para
obtenção do título de doutor em Ciência
Política.

Linha de Pesquisa: Política Internacional

Orientadora: Professora Doutora Elizabeth
Balbachevsky

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S719p Souza Júnior, José Maria de
Os projetos do Banco Mundial: escolhas limitadas
pelo sistema doméstico / José Maria de Souza Júnior
; orientador Elizabeth Balbachevsky. - São Paulo,
2019.
137 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Organizações internacionais governamentais. 2.
Banco mundial. 3. Argentina. 4. Chile. 5. Ensino
superior. I. Balbachevsky, Elizabeth , orient. II.
Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)**

Nome do (a) aluno (a): _José Maria de Souza Júnior

Data da defesa: 04/setembro/2019

Nome do Prof. (a) orientador (a): Elizabeth Balbachevsky

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 5 de dezembro de 2019

Elizabeth Balbachevsky
Professora Associada, Departamento de Ciência Política- FFLCH/USP

Nome: SOUZA JÚNIOR, José Maria

Título: Os projetos do Banco Mundial: escolhas limitadas pelo sistema doméstico

Tese apresentada ao Departamento de
Ciência Política da Universidade de São
Paulo como parte dos requisitos para
obtenção do título de doutor em Ciência
Política.

Aprovado em: 04/09/2019

Banca Examinadora

Profa. Dra.:Elizabeth Balbachevsky
Instituição: USP
Julgamento:Aprovado

Profa. Dra.:Janina Onuki
Instituição: USP
Julgamento: Aprovado

Profa. Dra.:Helena Sampaio
Instituição:Unicamp
Julgamento: Aprovado

Profa. Dra.:Regiane Bressan
Instituição:Unicamp
Julgamento: Aprovado

À minha família e aos meus amigos — além de dedicar este trabalho, peço que me perdoem pela constante ausência.

Aos meus professores e alunos, a todos que de alguma maneira contribuíram para tornar esta realização possível.

*“... sou como a haste fina
que qualquer brisa verga,
mas nenhuma espada corta”*
Carta de Amor, Maria Bethânia.

RESUMO

SOUZA JÚNIOR: Os projetos do Banco Mundial: escolhas limitadas pelo sistema doméstico. 2019. 132 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2019.

Esta Tese tem como objetivo investigar a pertinência das Organizações Internacionais Governamentais no sistema internacional contemporâneo por meio da difusão de suas políticas em Estados nacionais. Para isso, analisa os projetos do Banco Mundial na reforma do ensino superior de Argentina e Chile na década de 1990. A análise da política e do contexto de ensino superior dos dois países é feita desde meados da década de 1970 para compreender os processos que antecederam as propostas de reforma do Banco em conjunto com as burocracias governamentais de cada um deles. A metodologia de máxima semelhança é utilizada para comparar os casos pelas seguintes razões: são países da mesma região, culturalmente próximos e que viviam regimes militares com alta ingerência nas políticas de ensino superior. Ambos países passaram por transições democráticas entre a década de 1980 e 1990 e, posteriormente, fizeram parceria com o Banco Mundial para o ensino superior. No caso da Argentina, o projeto de reforma alterou algumas dinâmicas universitárias, mas não modificou estruturalmente o ensino superior do país. Já no Chile, o Banco e o governo formaram parceria duradoura e as políticas de ensino superior defendidas pelo Banco modificaram significativamente o setor no país ao longo de três projetos de cooperação consecutivos. A partir das abordagens teóricas utilizadas, percebe-se que o ambiente doméstico é crucial para o sucesso da difusão de políticas feitas pelas Organizações Internacionais Governamentais. Não obstante, no processo da difusão das políticas há uma configuração de fatores internos e externos que influenciam a aderência das políticas difundidas no Estado que as recebe. Isso representa um contexto de escolhas, porém limitadas, para os atores domésticos na tomada de decisão de políticas.

Palavras-chave: Organizações Internacionais Governamentais. Banco Mundial. Argentina. Chile. Ensino Superior.

ABSTRACT

SOUZA JÚNIOR: The World Bank's Projects: bounded choices from the domestic system. 2019. 132 f.Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2019.

The objective of this thesis is to investigate the pertinence of International Governmental Organizations in the contemporary international system through the diffusion of their policies in the national States. For that, the study analyzes the World Bank higher education reform projects in Argentina and Chile during the 1990's. The politics and higher education context analysis is done from the mid-1970's on in order to understand the processes which preceded the reform proposals made by the Bank and the governmental bureaucracies in each country. The Most Similar Cases methodology is used to compare the cases for the following reasons: they are countries from the same region, culturally close and were under military regimes with high interference in the higher education policies. Both countries went through democratic transitions between the 1980's and 1990's and closed deals with the Bank in the higher education sector afterwards. In the Argentina case, the reform project changed some university dynamics, however, it did not change the structure of the higher education in the country. Whereas in Chile, the Bank and the government made a long lasting partnership and the policies defended by the Bank changed considerably the higher education sector throughout three consecutive cooperation projects. From the theoretical approaches used in the study, it is clear that the domestic environment is crucial to the success of the diffusion of policies from the International Governmental Organizations. Nevertheless, in this process there is a configuration of internal and external factors influencing the adherence of the politics being propagated in the receiving State. This represents a context of choices, however limited, for the domestic actors in their policy decision making.

Key Words: International Governmental Organizations. World Bank. Argentina. Chile. Higher Education.

LISTA DE SIGLAS

AOD	Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
CIN	Conselho Interuniversitário Nacional (Argentina)
CONEAU	Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária (Argentina)
CONICYT	<i>Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica</i> (Chile)
CSE	Conselho Superior de Ensino (Chile)
CTERA	Confederação de Trabalhadores da Educação da República Argentina
DIVESUP	<i>División de Educación Superior</i> (Chile)
ES	Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOMEC	Fundo para a Melhora da Qualidade (Argentina)
ICSID	Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimento
IDA	Associação Internacional do Desenvolvimento
IES	Instituição de Ensino Superior
IFC	Corporação Internacional de Finanças
LOCE	Lei Orgânica Constitucional de Ensino (Chile)
MECESUP	<i>Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Terciaria</i> (Chile)
MIGA	Agência de Garantias de Investimento Multilateral
MINEDUC	Ministério de Educação (Chile)
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OI	Organização Internacional
OIG	Organização Internacional Governamental
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRE	Plano de Recuperação da Europa

PROINCE	Programa de Incentivo para Docentes e Pesquisadores (Argentina)
RI	Relações Internacionais
SES	Sistema de Ensino Superior
SPU	Secretaria de Políticas Universitárias (Argentina)

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E TABELAS

Quadros

Quadro 1 – Tipos de estrutura doméstica e países estudados por Risse-Kappen	23
Quadro 2 – Esquema da abordagem de Acharya: localização	26
Quadro 3 – Resumo esquemático de uma explicação integrada do “triunfo” da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento	41
Quadro 4 – Mapa teórico sobre difusão de políticas	43
Quadro 5 – Resumo da avaliação do Banco sobre o ensino superior argentino	77
Quadro 6 – Resumo da avaliação do Banco sobre o ensino superior chileno	106
Quadro 7 – Componentes do projeto de reforma do ensino superior proposto pelo Banco Mundial e identificação das agências de implementação	108
Quadro 8 – Resumo do caso argentino	122
Quadro 9 – Resumo do caso chileno	125

Figuras

Figura 1 – Esquema gráfico da literatura: autores	47
Figura 2 – Esquema gráfico da literatura: temas	47

Tabelas

Tabela 1 – Instituições universitárias públicas e privadas: número e expansão por ondas ..	89
Tabela 2 – Matrícula total no ensino superior do Chile: número de alunos por tipo de instituição (1990–2009)	121
Tabela 3 – Evolução do número de instituições de educação superior no Chile	121

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ABORDAGENS PARA A ANÁLISE DE PROCESSOS DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS A PARTIR DO AMBIENTE INTERNACIONAL	16
2.1	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: FORMAS DE ATUAÇÃO E INFLUÊNCIA	17
2.1.1	Organizações Internacionais e comportamento estatal.....	17
2.2	AMBIENTE DOMÉSTICO.....	21
2.2.1	Tipificação dos sistemas domésticos.....	21
2.2.2	Processo de localização	24
2.2.3	Variedades de localização	27
2.2.4	Saliência doméstica de normas internacionais	29
2.2.5	Coerção, competição, aprendizado e emulação	32
2.2.6	Governança global complexa e políticas domésticas	35
2.3	CONTEXTO GERAL: EXPLICAÇÃO INTEGRADA	39
2.3.1	Convergência de políticas e governança	39
2.4	SÍNTESE DAS ABORDAGENS TEÓRICAS.....	43
3	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA GLOBAL: O BANCO MUNDIAL COMO FORMULADOR DE POLÍTICAS PARA O ENSINO SUPERIOR.....	49
3.1	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO SISTEMA INTERNACIONAL.....	49
3.2	O BANCO MUNDIAL: HISTÓRIA DA SUA ATUAÇÃO.....	53
3.3	O BANCO MUNDIAL COMO FORMULADOR DE POLÍTICAS	59
3.4	O BANCO MUNDIAL E O ENSINO SUPERIOR.....	62
4	ARGENTINA: TRADIÇÃO DE AUTONOMIA E RESISTÊNCIA DOMÉSTICA	66
4.1	A REFORMA DE CÓRDOBA E O ENSINO SUPERIOR ARGENTINO	66
4.2	OS MILITARES NO ENSINO SUPERIOR	67
4.3	CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO	70
4.4	O PROJETO DO BANCO MUNDIAL	76
4.5	CONTRATO ASSINADO PELA ARGENTINA	85
4.6	DOCUMENTO DE AVALIAÇÃO DE 2005	87

4.7	BALANÇO DO ACORDO COM O BANCO MUNDIAL.....	88
5	CHILE: PARCERIA ESTENDIDA E MUDANÇA PERENE NO ENSINO SUPERIOR.....	97
5.1	ENSINO SUPERIOR CHILENO	97
5.2	OS MILITARES NO ENSINO SUPERIOR	98
5.3	CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO	102
5.4	PROJETO DO BANCO MUNDIAL.....	104
5.5	CONTRATO ASSINADO PELO CHILE	110
5.6	DOCUMENTO DE AVALIAÇÃO	112
5.7	BALANÇO DO ACORDO COM O BANCO: O QUE DIZ A LITERATURA DO PAÍS.....	117
6	CONCLUSÃO: DINÂMICAS DOMÉSTICAS E O SUCESSO DA DIFUSÃO DE POLÍTICAS GESTADAS NO AMBIENTE INTERNACIONAL	122
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	131

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é um estudo exploratório que tem como objetivo compreender as condições nas quais as políticas defendidas pelas Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) são adotadas por Estados nacionais. Os projetos do Banco Mundial para a área de ensino superior da Argentina e do Chile, implementados na década de 1990, são utilizados para contemplar o propósito do estudo.

Compreender as estratégias das OIGs para influenciar a tomada de decisão política dos Estados e as dinâmicas internas que levam alguns Estados a aderir a propostas de políticas defendidas por esse tipo de organização é uma questão central para a análise do papel dessas organizações no cenário mundial. As perguntas que guiam o estudo buscam elucidar a configuração de fatores que tornam viável a internalização, no ambiente doméstico, de políticas defendidas por Organizações Internacionais (OIs).

Tais perguntas podem ser especificadas em dois conjuntos de questões: 1) do ponto de vista da OIG, quais as estratégias que as OIGs utilizam para influenciar as políticas domésticas dos Estados?; e 2) do ponto de vista do ambiente doméstico, como a interação dos atores domésticos com os atores internacionais contribui para o maior ou menor sucesso da incorporação das propostas de políticas da OIG na agenda doméstica? Este estudo busca responder à segunda questão, focando na interação da OI com os atores domésticos.

Para responder a esse questionamento, a pesquisa escolheu explorar as dinâmicas domésticas que cercaram a implementação de programas de reforma do ensino superior em dois países da América Latina (Chile e Argentina), negociados junto ao Banco Mundial, na década de 1990. Portanto, o estudo adota um desenho de *máxima semelhança* (SEAWRIGHT; GERRING, 2008). Ele compara dois casos que apresentam muitas similaridades em várias dimensões. Do ponto de vista histórico e geopolítico, a pesquisa selecionou dois países da América do Sul com nível de desenvolvimento equivalente e com uma herança histórica do ensino superior razoavelmente equivalente. Ambos os países buscaram o Banco Mundial na mesma época e, além disso, nos dois países, o interlocutor do Banco Mundial era um governo democrático que sucedia a um período autoritário que deixou marcas no ensino superior. Ambos os governos procuraram o Banco pouco tempo depois de um bem-sucedido processo de redemocratização e, principalmente, nos dois casos,

a aliança política dirigente tinha diagnósticos e propostas de políticas convergentes àquelas do Banco. Portanto, nos dois casos, a resistência à proposta do Banco Mundial por parte do governo era pequena.

Entretanto, como será apresentado mais adiante, as propostas de reforma do Banco Mundial foram muito mais bem-sucedidas na experiência chilena do que no caso argentino. No Chile, a reforma apoiada pelo Banco foi capaz de mudar a dinâmica interna das universidades na direção proposta pela reforma, ou seja, os preceitos do Banco passaram a fazer parte do modelo de política do ensino superior chileno. Preceitos de competitividade e eficiência eram a tônica das políticas defendidas pelo Banco. Fundos competitivos, maior diversidade institucional, diversificação de recursos foram algumas das formas de se colocar em prática as políticas do Banco no Chile. A parceria do Banco Mundial e do governo chileno na educação continuou além desse projeto, tendo sido renovada por duas vezes e durado até o ano de 2017. No caso da Argentina, a reforma deixou poucas heranças: houve alguma construção institucional, mas ela não mudou as dinâmicas internas das universidades. Os mesmos princípios de competitividade e eficiência foram inseridos na Argentina, mas a resistência interna e a tradição da autonomia universitária impediram que a implementação das políticas conseguisse alterar profundamente o sistema de ensino superior argentino. Soma-se a isso uma crise econômica entre o final da década de 1990 e o início da de 2000 que dificultou a capacidade argentina de arcar com suas dívidas internacionais. A parceria entre o Banco e o governo argentino foi descontinuada.

Assim, a comparação detalhada dessas duas experiências permite avançar na elucidação da questão colocada por esta pesquisa: quais condições, no âmbito doméstico, contribuem com (ou dificultam) o processo de internalização de uma política concebida por uma OIG?

No que se refere ao Banco Mundial e a outras OIGs associadas aos acordos de Bretton Woods¹, uma parte da literatura assume acriticamente a hipótese de difusão coercitiva: essas organizações reúnem recursos e instrumentos suficientemente poderosos para impor a sua agenda aos países que buscam sua

¹ A Conferência de Bretton Woods reuniu representantes dos 44 países aliados, entre 1º e 22 de julho de 1944, para tratar da regulamentação da ordem monetária internacional e das políticas de reconstrução da Europa. Dessa conferência nasceram o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

cooperação. A literatura teórica (RISSE-KAPPEN, 1995; ACHARYA, 2004; MESEGUER; GILARDI, 2009; EIMER; LÜTZ; SCHÜREN, 2016) sugere que o âmbito doméstico é crucial para a adesão de políticas defendidas por atores externos, mesmo nos casos de difusão coercitiva. Contudo, há diferenças importantes nas abordagens teóricas em termos dos aspectos do nível doméstico a serem levados em conta. Risse-Kappen (1995) propõe uma tipologia dos ambientes domésticos e busca entender a maior ou menor permeabilidade de cada tipo às normas globais. Meseguer e Gilardi (2009) consideram diferentes formas de internalização de normas a partir da motivação dos atores que a implementam. Acharya (2004) propõe entender o processo de internalização de normas internacionais a partir da releitura que atores domésticos fazem dessas normas, naquilo que o autor denomina “localização das normas”. Eimer, Lütz e Schüren (2016) refinam a abordagem de Acharya e consideram diferentes tipos de localização, que vão desde uma adesão integral às normas internacionais até adesões parciais que podem modificar consideravelmente o espírito da norma original.

Outro conjunto de autores trabalha com a interface entre o sistema doméstico e a perspectiva internacional, principalmente baseando-se em governança a partir das normas estudadas. Cortell e Davis (2000) trabalham com a ideia de “saliência doméstica de normas internacionais”, em que abordam o apelo que uma norma internacional tem para determinada sociedade nacional, considerando suas características. Bernstein e Cashore (2012) consideram a interação entre a governança global complexa e políticas domésticas, e exploram como criar governança interna a partir das práticas internacionais em diferentes áreas de política pública. Os instrumentos e as formas das OIGs para influenciar os Estados são tratados por Jakobi (2009), mostrando que esse tipo de instituição busca influenciar políticas domésticas por meio de disseminação discursiva, criação de padrões, meios financeiros, funções de coordenação e assistência técnica. A autora trata as propostas de Organizações Internacionais para a implementação nos Estados como uma política pública global. Já Biersteker (2000) oferece uma explicação integrada a partir de elementos sistêmicos (conjuntura do sistema internacional), interesses internos dos Estados, ideias e a própria influência das OIGs.

Esta Tese busca confrontar os modelos propostos pela literatura sobre difusão de políticas com os dois casos escolhidos para estudo. Dessa maneira, a estrutura do texto é a seguinte: o Capítulo 2 é dedicado a uma revisão e síntese dessa parte da literatura sobre difusão de políticas que analisa a contribuição do ambiente doméstico para o sucesso ou não de processos de difusão de políticas a partir das OIGs. O capítulo termina com uma síntese das abordagens que será utilizada para a análise comparativa dos dois casos estudados aqui.

Os três capítulos seguintes fazem uma apresentação do material empírico. O Capítulo 3 faz um balanço da trajetória do Banco Mundial e das políticas que ele defendeu ao longo de sua história, com ênfase nas políticas de ensino superior. O Capítulo 4 apresenta o caso da Argentina, e o Capítulo 5 apresenta a experiência chilena. Finalmente, o Capítulo 6 conclui o trabalho, comparando sistematicamente cada um dos casos, e sustenta a principal conclusão desta Tese: os sistemas domésticos são cruciais na adoção de normas que são gestadas e propagadas pelas OIGs. Isso se dá porque é no nível doméstico que a difusão ocorre e, para que esta seja bem-sucedida, é preciso que os atores domésticos interessados em localização encontrem elementos (no plano institucional e no plano ideacional) que suportem o enxerto da nova norma.

Para compreender os projetos do Banco nos dois países na década de 1990, o trabalho adota um recorte temporal comum, que analisa o contexto político e o ensino superior a partir de meados da década de 1970. Nessa década, ambos os países tinham regimes militares que interferiam de maneira significativa nas políticas de ensino superior. Na década de 1980, os regimes perderam força; assim, a transição democrática na Argentina aconteceu em 1983 e, no Chile, em 1990. A análise dos casos sugere que a adoção de políticas defendidas pelas OIGs é viabilizada no sistema doméstico. O desenho institucional e a interação dos atores domésticos com os internacionais são fundamentais nesse processo.

Finalmente, cabe aqui uma última nota de precaução. Este estudo não pretende fazer uma avaliação substantiva do conteúdo das políticas de ensino superior preconizadas pelo Banco Mundial. Seu foco é entender as dinâmicas que facilitam ou dificultam a internalização de uma política pública concebida no âmbito de uma OIG. Portanto, para esta pesquisa, sucesso significa apenas a incorporação, no plano ideacional e no plano institucional, dessa política no ambiente doméstico.

2 ABORDAGENS PARA A ANÁLISE DE PROCESSOS DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS A PARTIR DO AMBIENTE INTERNACIONAL

A literatura sobre a difusão de políticas por intermédio do sistema internacional é vasta. Há uma pluralidade significativa de abordagens. Este capítulo da Tese faz o mapeamento dessa literatura, estabelecendo a relação entre as linhas do foco de cada estudo, suas perguntas de pesquisa e os tipos de dados necessários para fazer as análises propostas. Essa revisão baliza os parâmetros utilizados na análise dos casos propostos.

Nesse sentido, as normas internacionais podem ser consideradas como propostas de políticas públicas a serem implementadas nos Estados. Jakobi (2009) trata do tema como política pública global. A difusão de normas internacionais significa, na grande maioria das vezes, a inclusão de temas na agenda de políticas públicas de um país, bem como a adoção de políticas ou programas. Dessa forma, a discussão sobre como os países internalizam as normas internacionais é, de fato, um debate que gira em torno de processos que modificam a agenda de políticas públicas domésticas de um país. Assim, é possível entender o processo de internalização das normas como o processo que altera a agenda de políticas públicas domésticas, incorporando novas questões e/ou diferentes abordagens e entendimentos para antigas questões, etc. Desse modo, pode-se argumentar que a norma internacional de que trata essa literatura é, na verdade, uma política pública no sentido usualmente atribuído.

Este capítulo é organizado levando em consideração três elementos importantes para compreender as formas de difusão a partir das Organizações Internacionais. Primeiramente, serão tratadas as OIGs e suas formas de influência nos Estados. Na sequência, são tratadas as abordagens que contemplam o ambiente doméstico em termos da sua organização e formas de internalização de normas. Esta seção é onde se concentra a maior parte da literatura. Por último, é tratado o contexto mais amplo da difusão, chamado de explicação integrada (BIERSTEKER, 2000), levando em consideração questões sistêmicas, interesses internos dos países, a influência das instituições internacionais e o papel das ideias em política. Por fim, é elaborado um quadro analítico para a compreensão dos casos

propostos de Argentina e Chile, em seus projetos com o Banco Mundial para as políticas de ensino superior na década de 1990.

2.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: FORMAS DE ATUAÇÃO E INFLUÊNCIA

Esta parte do trabalho trata das formas pelas quais as Organizações Internacionais operam no sistema internacional e, neste sentido, buscam influenciar Estados e políticas.

2.1.1 Organizações Internacionais e comportamento estatal

Jakobi (2009) faz referência ao fenômeno da propagação do que ela chama de política pública global. A autora depreende o conceito do fato de que diversos campos diferentes da política, como educação, saúde e segurança pública, enfrentam regulamentação internacional crescente, assim como pressões a partir de redes que trocam visões e desenvolvem soluções políticas. Diversas organizações (governamentais e não governamentais) influenciam a conformidade nacional a padrões cada vez mais universalizados. Essa abordagem permite trabalhar tanto aspectos relacionados à governança quanto à difusão de políticas internacionalmente.

O foco do estudo é nas Organizações Internacionais, mas não se pretende enfatizar as razões pelas quais tais atores agem do modo como agem. Em vez disso, o trabalho lança luz sobre os efeitos das atividades de tais organismos e o seu enquadramento dentro do contexto em que elas acontecem. As OIGs constituem, nesse caso, uma plataforma de preocupação em termos de política, pois levantam agendas e servem como “ponto de encontro” de atores para a discussão e o avanço científico em termos do estabelecimento do que vem a ser um “problema” do ponto de vista de política e, portanto, deve ser objeto de ação de um Estado (ou um conjunto deles). Logo, as OIGs estruturam um campo de política pública internacional, pois reúnem os atores, estabelecem uma agenda global e encorajam o desenvolvimento de determinadas políticas (JAKOBI, 2009, p. 4).

De acordo com a autora, há cinco instrumentos que as Organizações Internacionais utilizam para influenciar Estados — e que, por consequência, são considerados como instrumentos de governança:

- a) Disseminação discursiva: é o estabelecimento de ideias nas agendas políticas nacionais. Isso está relacionado à divulgação dos impactos das decisões políticas, assim como das relações de causa e efeito na sociedade. As ideias são o primeiro elemento para a mudança política, preparando o terreno para futuras iniciativas políticas. No caso das OIGs, trata-se de ideias promovidas internacionalmente, como a da necessidade de combater a corrupção (JAKOBI, 2009, p. 5).
- b) Criação de padrões: é a prática que mais se aproxima da regulação em nível doméstico por parte de governos. Trata-se das convenções internacionais que têm como objetivo regular algum padrão de ação. Pode-se tratar de padrões de conduta recomendados, mas também de padrões obrigatórios, dependendo da Organização em questão (a União Europeia tem grande parte do seu conjunto normativo como obrigação para seus membros).
- c) Meios financeiros: é o pagamento por parte de uma Organização para um país, para que este estabeleça programas ou instituições relacionados a um objetivo de política internacional. O financiamento de projetos por parte do Banco Mundial ou a implementação de projetos pela União Europeia são exemplos desse instrumento.
- d) Funções de coordenação: são os instrumentos de vigilância e monitoramento formal e informal. Esse instrumento serve para avaliar o progresso de um Estado na direção de um objetivo comum em política, variando entre monitoramento e implementação de sanção, caso o Estado esteja violando a norma estabelecida. A Agência Internacional de Energia Atômica e o Órgão de Solução de Controvérsia da OMC são exemplos de organizações que praticam esse instrumento.
- e) Assistência técnica: é o apoio ou a criação de capacidades em determinado Estado, com o objetivo de ir em direção a uma política estabelecida internacionalmente, sendo comparável a programas sociais em nível doméstico. As OIGs se utilizam desse instrumento para auxiliar Estados que não têm *expertise* ou capacidade administrativa para implementar políticas que estão na agenda internacional. O apoio nesse sentido pode variar entre fornecimento de modelos de legislação, passando por aconselhamento (*expert advice*) e até mesmo oferta de campanhas de conscientização para

Estados que não conseguem produzi-las sozinhos. Esse instrumento também serve para a reconstrução de Estados depois de guerras.

Os diferentes instrumentos podem ser utilizados em intensidades diversas, sabendo que o poder de convencimento que as organizações têm junto aos seus meios também pode variar. Em relação à difusão de políticas, as percepções de problemas são essenciais tanto no âmbito doméstico quanto no internacional para que se observe a difusão a partir das Organizações Internacionais. Jakobi (2009, p. 6) alega que, no caso da educação, há uma tendência de que os instrumentos mais utilizados (mas não os únicos) sejam a disseminação discursiva, a coordenação e a assistência técnica.

Uma importante informação trazida pela autora é que as OIGs se diferenciam em termos da autoridade que possuem em relação aos seus membros. Isso quer dizer que diferentes OIGs possuem diferentes pesos quando se trata da capacidade de influenciar seus Estados membros. Nesse sentido, a União Europeia possui maior capacidade de obrigar seus membros a aceitarem uma medida do que a OCDE, por exemplo. Além disso, é possível observar que OIGs podem fazer uso de parte de seus instrumentos para promover uma política, e não necessariamente usar todos aqueles de que dispõem, ou seja, alguns instrumentos de governança podem ficar restritos a determinados países ou áreas de atuação política. Outra variação apresentada depende do Estado em questão: geralmente, países desenvolvidos não recebem assistência técnica, mas sofrem influência da disseminação discursiva.

Em relação ao estabelecimento de agenda global, três elementos são importantes para esse processo: problemas, políticas públicas (*policies*) e articulações políticas (*politics*). Para estabelecer uma agenda, esses três elementos devem ser acoplados e, assim, há uma janela de oportunidade para a proposta da política que está na agenda a ser estabelecida. Os problemas só são vistos como tais a partir do momento em que se consideram passíveis da ação humana. Até essa visão se estabelecer, as dificuldades são percebidas como acidentes da natureza ou mesmo obras do destino.

A definição de problemas é essencial, pois estabelece o “problema político”, que, por sua vez, é o lócus de ação política e intervenção. Os problemas políticos, portanto, são fruto de um processo social no qual diferentes atores trabalham para definir os próprios problemas, assim como escolher os caminhos a partir de seus diagnósticos. No exemplo citado por Jakobi (2009, p. 8–9), cientistas são citados

como quem identifica novas formas de progresso de determinado Estado, atores não governamentais apontam as necessidades locais, e as OIGs são o palco de debate e elaboram o material para difundir as novas necessidades de intervenção política naquele novo contexto.

O elemento das políticas públicas também deve fazer parte do enquadramento em que novas agendas são estabelecidas. Dessa forma, trata-se da solução específica usada para determinado problema, que consiste nas propostas políticas que são discutidas, rascunhadas e revisadas e com as quais os formuladores de política pública acabam concordando depois do debate. As propostas são moldadas e adaptadas, e a minoria delas é seriamente considerada e estabelecida na agenda.

O elemento das articulações políticas trata do comportamento dominante entre os formuladores de política ou mesmo das atitudes que redundam em resultados eleitorais e nas reações da opinião pública. Nesse sentido, o conhecimento e as atitudes de políticos e burocratas são decisivas para o estabelecimento de determinada agenda, uma vez que os funcionários responsáveis pelo processo de formulação de políticas podem facilitar ou dificultar um processo.

O resultado da união dos elementos que formam a janela de oportunidade, bem como as soluções e os atores envolvidos no processo, cria novas diretrizes e direções políticas, ou seja, uma nova agenda. Para que o processo de difusão tenha sucesso, elementos da cultura mundial (*world culture*) precisam estar ligados a um problema que seja percebido como tal por formuladores de políticas internacionais e domésticas.

O que Jakobi (2009) denomina como “difusão de política global” abarca mais que as políticas defendidas pelas Organizações Internacionais. As políticas difundidas a partir dos próprios Estados também fazem parte da discussão sobre difusão no sistema internacional. A difusão é um processo de mudança social dentro de um grupo que envolve a comunicação e o contato entre seus membros, mais do que a mera soma de adoções individuais de determinada política.

Jakobi ajuda a entender o processo de difusão a partir das OIGs, mas levando também em consideração a convergência dos três elementos domésticos — problema, políticas públicas e articulação política. Contudo, é necessário se debruçar mais especificamente sobre o âmbito doméstico para compreender a internalização das normas internacionais.

2.2 AMBIENTE DOMÉSTICO

2.2.1 Tipificação dos sistemas domésticos

Em um trabalho pioneiro nessa área, Risse-Kappen (1995) faz uma tipificação dos ambientes domésticos para entender como diferentes estruturas incorporam as normas internacionais. O autor se concentra no impacto da política das relações transnacionais mantidas por atores e grupos de atores claramente identificáveis e que liguem (*link*) pelo menos duas sociedades ou subunidades de governos nacionais, no caso das relações transgovernamentais. Além disso, segundo esse autor, as coalizões transnacionais possuem objetivos políticos definidos para o Estado que é “alvo” de suas atividades (*target state*). Risse-Kappen tem como foco dois tipos de atores: os motivados por ganhos instrumentais (econômicos), e os que promovem ideias baseadas em princípios (*principled ideas*) e conhecimento (*knowledge*) (RISSE-KAPPEN, 1995, p. 8).

Nessa abordagem, a configuração de condições que caracterizam o ambiente doméstico explica a maior ou menor rapidez da adesão de diferentes países às políticas e normas elaboradas no ambiente externo, isto é, quão rápido uma norma é adotada em determinado Estado. Para o autor, as formas mais institucionalizadas de relações transnacionais são as organizações não governamentais e as empresas multinacionais.

A abordagem proposta nesta Tese guarda algumas diferenças importantes da de Risse-Kappen. Enquanto o autor trata de relações transnacionais, este trabalho está focado na interação entre os ambientes domésticos e as OIGs, considerando o papel que essas últimas podem desempenhar para a mudança nas trajetórias de políticas no interior de um país. Portanto, o modelo de Risse-Kappen precisa ser adaptado/modificado para contribuir para o entendimento do objeto de pesquisa aqui abordado — as organizações intergovernamentais internacionais, e o maior ou menor sucesso no processo de internalização do *design* de políticas defendido por essa organização.

O ponto de partida da análise proposta por Risse-Kappen é a seguinte questão: “sob que circunstâncias domésticas e internacionais as coalizões transnacionais e atores que tentam mudar *policy outcomes* em uma *issue area*

específica obtêm sucesso ou fracasso em sua tentativa?”² (RISSE-KAPPEN 1995, p. 5 – tradução nossa). Em outras palavras, para o autor, o ponto de partida da análise é a existência de coalizões transnacionais e atores que tentam mudar as políticas em vários temas (*issue areas*). Segundo o modelo desenvolvido pelo autor, o tipo e a magnitude do impacto que esses atores e coalizões transnacionais têm sobre as dinâmicas domésticas depende das seguintes variáveis: 1) a estrutura doméstica – arranjos normativos e organizacionais que formam o Estado e a sociedade, assim como o *link* entre esses dois elementos; 2) grau de institucionalização da *issue area* no ambiente internacional, isto é, o quanto ela é regulada por acordos bilaterais, regimes multilaterais e organizações internacionais³ (RISSE KAPPEN 1995, p. 6).

A principal proposição de Risse-Kappen é a de que “nas mesmas condições internacionais, diferenças na estrutura doméstica determinam a variação no impacto político de atores transnacionais”⁴ (RISSE-KAPPEN, 1995, p. 25 – tradução nossa). Assim, essa abordagem coloca a variável doméstica como determinante para se compreender a maior ou menor adesão de um país à agenda de políticas públicas geradas externamente. Em outras palavras, a adesão de um Estado a uma política gerada no ambiente internacional poderia ser explicada por: 1) seu sistema doméstico, que afeta a autonomia de tal Estado “por baixo” e 2) a incorporação do Estado em estruturas de governança internacional (sistema internacional), que, por sua vez, afeta a autonomia do Estado “por cima” (RISSE-KAPPEN 1995, p. 29). Regimes e organizações internacionais podem contribuir para reduzir as diferenças da interpretação feita pelos sistemas políticos domésticos. Portanto, o nível de permeabilidade de um Estado para implementar uma norma ou prática formulada por outro ator, seja ele outro Estado ou uma organização internacional, é função do sistema doméstico. Risse-Kappen tipifica os Estados que internalizam as normas de acordo com três variáveis:

² *Under what domestic and international circumstances do transnational coalitions and actors who attempt to change policy outcomes in a specific issue-area succeed or fail to achieve their goals?*

³ Essa dimensão se aproxima da configuração mais abrangente observada por Biersteker (2000).

⁴ *Under similar international conditions, differences in domestic structures determine the variation in the policy impact of transnational actors.*

- a) Estrutura do Estado: é a estrutura das instituições políticas do Estado em questão. Essa variável pode ser dividida nos espectros fragmentado e centralizado.
- b) Estrutura da sociedade: é a estrutura de formação de demanda na sociedade civil e tem relação com a polarização ideológica e clivagem de classes internas. Essa categoria é dividida em estrutura forte e estrutura fraca.
- c) Redes de política (*policy networks*): é a estrutura que liga o Estado e a sociedade às normas que regulam a dinâmica de formação de coalizões em tais redes. Essas redes podem ser consensuais ou polarizadas.

Quanto à estrutura dos sistemas domésticos, Risse-Kappen tipifica os Estados da seguinte forma (Quadro 1):

Quadro 1 – Tipos de estrutura doméstica e países estudados por Risse-Kappen

		Sociedade			
		Forte		Frac	
		<i>Policy networks</i>		<i>Policy networks</i>	
		Consensual	Polarizada	Consensual	Polarizada
Instituições políticas	Centralizadas	Corporativista (Japão)	Paralisação (<i>Stalemate</i> – Índia; Hungria antes de 1989)	Dominada pelo Estado (Singapura, Coreia do Sul, Zimbábue)	Controlada pelo Estado (URSS, Romênia, Alemanha Oriental)
	Fragmentadas	Dominada pela sociedade (Hong Kong, Filipinas, Estados Unidos)		Frágil (Quênia, Rússia)	

Formulação: RISSE-KAPPEN, 1995, p. 23 – tradução nossa.

Um dos possíveis caminhos de pesquisa a serem conduzidos é fazer uma leitura precisa do ambiente doméstico dos Estados e identificar condições que — no âmbito doméstico — aumentariam ou diminuiriam a influência do ambiente internacional. Para contemplar esse caminho, o modelo supracitado é importante. No entanto, o autor não deixa claro quais são os critérios objetivos utilizados para a tipificação de um sistema doméstico nas três variáveis apresentadas. Nesse sentido, a proposta de se estabelecerem critérios objetivos e quantificáveis para determinar o tipo de sistema doméstico que está em questão seria profícua para criar alguma

previsibilidade acerca da expectativa de um país aderir ou não a uma norma internacional.

Em suma, o modelo chama a atenção para a dimensão doméstica nos processos de internalização e dá um parâmetro sobre a expectativa da adesão da norma internacional, de acordo com cada tipo doméstico proposto no modelo. A pergunta de pesquisa do autor investiga as condições domésticas e internacionais sob as quais atores conseguem mudar algum resultado político em determinada área. As estruturas domésticas, por um lado, e o grau de institucionalização sobre determinado tema, por outro, darão o tom da influência nos resultados políticos sendo estudados.

O foco do autor é, portanto, a configuração dessas estruturas internas. Para que um estudo com esse perfil seja conduzido, os dados disponíveis são relativos ao tipo de estrutura do sistema doméstico à época da mudança política sendo pesquisada. Nesse caso, o autor é pouco específico em descrever mais objetivamente os elementos a serem levados em consideração para traçar a tipificação do perfil de cada país. Além disso, na perspectiva do autor, a norma internacional não sofre modificações quando adentra o espaço doméstico. Contudo, não são somente as estruturas domésticas que são importantes para a internalização. Outra questão relevante diz respeito às tensões e reinterpretações que essa norma experimenta no espaço doméstico.. A próxima abordagem trabalha com esse tema.

2.2.2 Processo de localização

Amitav Acharya (2004) foca no papel do “empreendedor político” no espaço interno como elemento fundamental para o sucesso do transplante de normas internacionais para o ambiente doméstico. Para esse autor, as normas internacionais são incorporadas dentro dos países quando alcançam algum grau de congruência com os valores e as normas predominantes no ambiente doméstico. Portanto, o conceito-chave proposto por ele é o processo de localização, isto é, as dinâmicas que permitem a releitura doméstica de uma norma internacional — passo essencial para que ela seja incorporada com sucesso no âmbito doméstico e possa influenciar o processo de formulação de novas políticas. Por esse motivo, o foco dessa abordagem está no papel desempenhado por lideranças domésticas que buscam

ativamente criar congruência entre as práticas e crenças locais e as normas transnacionais. Por outro lado, Acharya alega que o sucesso da difusão de normas é condicionado ao grau em que essa norma permite oportunidades de localização (ACHARYA, 2004, p. 241).

O processo de localização, portanto, inclui a reinterpretação, re-representação, e reconstituição da norma, para ampliar a sua congruência com uma ordem normativa local preexistente. Nesse caso, a agência de atores locais é mais relevante do que a de atores transnacionais ou internacionais. Atores locais produzem essa congruência por meio de discurso, *framing*⁵, *grafting*⁶ e seleção cultural. Por sua vez, atores internacionais possuem mais chance de sucesso na implementação das normas internacionais quando criam alianças com atores domésticos. Acharya rejeita denominar esse processo como “adaptação”. Segundo esse autor, esse termo implicaria supor uma resistência velada que resultaria em práticas e valores que não possuem aderência à norma internacional, mas que parecem possuir. Para Acharya, a localização é um processo de reinterpretação da norma internacional buscando acentuar sua conexão com o repertório de práticas e valores locais. A iniciativa de mudança é, em geral, feita pelo ator local. Porém, mesmo quando a iniciativa vem do ator internacional, o conceito de localização chama a atenção para o fato de que esse processo só será bem-sucedido quando contar com o apoio e a aliança de atores domésticos que veem na norma internacional uma oportunidade para fazer avançar a sua agenda local.

Os passos da localização são: 1) pré-localização (contestação e rejeição) – há dúvidas sobre a aplicabilidade e utilidade da norma; 2) iniciativa local (empreendedorismo e *framing*) – atores locais que possuem credibilidade “emprestam” elementos presentes e “enquadram” a norma internacional; 3) adaptação (*grafting e pruning*) – normas internacionais são reconstruídas para se ajustarem às normas locais, ao passo que normas locais também sofrem ajustes para se compatibilizarem com as internacionais; 4) amplificação e universalização –

⁵ Pode ser traduzido como “enquadramento”. De acordo com Ikenberry (1988 *apud* ACHARYA, 2004), é necessário porque as ligações entre normas preexistentes e novas normas podem não ser claras. Isso demandaria a criação de outras normas que incluiriam elementos das duas formas anteriores.

⁶ Transplante incremental de norma (FARREL, 2001 *apud* ACHARYA, 2004, p. 244). Distingue-se de “transplante radical” ou deslocamento de norma, é uma tática usada para integrar normas existentes e novos padrões normativos.

novos instrumentos e práticas surgem onde a influência local é amplamente percebida (ACHARYA, 2004, p. 251). Nesse sentido, aplicar o modelo de Acharya implica reconstruir as dinâmicas e os debates ocorridos na implementação de uma norma, em que a política ou decisão implementada seria o resultado de um processo complexo no qual tanto a norma internacional quanto a norma previamente existente teriam influência. Assim, a análise dessa abordagem leva em conta o processo de implementação da nova norma, seus detalhes e particularidades, e chama a atenção para o fato de que o resultado final pode se aproximar ou se distanciar da norma internacional inicialmente proposta, mas com certeza não será nunca uma cópia exata daquilo que foi proposto no ambiente internacional. O modelo do autor pode ser resumido no Quadro 2.

Quadro 2 – Esquema da abordagem de Acharya: localização

Passo 1	Passo 2	Passo 3	Passo 4
Pré-localização	Iniciativa local	Adaptação	Amplificação
Contestação e rejeição à norma	Papel do empreendedor político em defender a norma e enquadrar a prática ao que existe localmente	Norma é moldada: alterações na implementação criando congruência entre a norma internacional e a norma local	Prática é ampliada e influência da norma local é claramente perceptível

Fonte: Acharya, 2004. Elaboração própria.

Tanto o modelo de Risse-Kappen quanto o de Acharya chamam a atenção para o papel do sistema doméstico. Não obstante, para Risse-Kappen a formatação do sistema doméstico está dada ao tempo da implementação da norma, e o foco do seu estudo é a maior ou menor permeabilidade do espaço doméstico à norma transnacional (que nessa abordagem parece imutável). Para Acharya, o caráter processual da incorporação da norma é o que importa. No seu modelo, o processo de internalização de uma norma depende da agência de atores locais, e o resultado final é a produção de uma nova norma, que guarda relação com a norma internacional original, mas que traz na sua genética novos elementos, produtos da hibridização da norma internacional com o referencial de normas locais.

Acharya propõe que a norma internacional sofre modificações em sua implementação local, alegando que a nova norma possui elementos da norma internacional e elementos do que era praticado localmente antes da implementação.

No entanto, as variações da implementação e os resultados das novas práticas locais são bastante variados. A abordagem a seguir considera algumas variações no processo de localização.

2.2.3 Variedades de localização

Eimer, Lütz e Schüren (2016) refinam a abordagem de Acharya (2004) considerando que há variação no grau de adesão a normas externas por governos. Os autores consideram que o resultado desse processo está ligado à constelação de interesses e valores sustentados por atores públicos e privados no processo de internalização. O resultado final do processo de localização depende da configuração de coalizões locais, bem como da própria natureza da norma.

Em primeiro lugar, esses autores chamam a atenção para o fato de que as normas internacionais podem ter baixo grau de precisão interpretativa, dando margem de manobra para atores locais que se interessam por determinado tema. Em segundo lugar, há que se considerar que muitas vezes os negociadores locais aceitam um padrão normativo internacional tendo por base um cálculo de custo de oportunidade, e não suas convicções. Nesse caso, não é esperado que a norma implementada gere uma prática idêntica ao que é defendido internacionalmente. Para os autores, essa situação é ainda mais complicada quando se trata de países em desenvolvimento e economias emergentes. Nesses casos, a adesão muitas vezes é a opção por um “mal menor”. Assim, um novo governo com outra orientação ideológica tenderá a redefinir suas preferências no intervalo de tempo entre a ratificação de uma norma e sua implementação. No entanto, essa não é a única motivação de uma possível reorientação das preferências relacionadas à implementação da tal política.

Dessa forma, os autores reconhecem que as normas internacionais podem ser reorientadas por três fatores: a) obstáculos técnicos não previamente identificados; b) custos sociais subestimados; e c) consequências não intencionais. Tais fatores, quando presentes, alteram o consentimento inicial dado no ambiente doméstico para a norma internacional.

Opositores domésticos à norma internacional oferecerão resistência na implementação, assim como diversos atores podem mudar suas preferências, dependendo do quadro de incentivos oferecidos no escopo da norma internacional.

Por outro lado, oficiais das OIGs e redes transnacionais de *advocacy*⁷ procuram influenciar o processo de tomada de decisão doméstico.

A partir da constatação de que há várias nuances no processo de adesão de normas, que vão desde questões interpretativas até interesses domésticos constantemente mutáveis, as normas podem ter os seguintes tipos de adesão: adoção; acentuação; adição; subversão. Cada tipo de adesão é explicado a seguir, de acordo com os autores.

- a) Adoção: o contexto doméstico implementa a norma internacional sem alterações significativas. As intenções originais são mantidas tanto no espírito quanto na letra da norma. Os autores, contudo, consideram essa possibilidade mais como uma exceção do que a regra da difusão das normas no seu espectro analítico.
- b) Acentuação: a norma internacional está sujeita à reinterpretação durante a implementação. O espírito da norma permanece intacto, mas a sua implementação enfatiza determinados aspectos, criando uma variante distinta daquela produzida no ambiente internacional. A implementação pode não exceder ou contrapor a norma, mas há um estabelecimento de prioridades distinto que não se observa na norma “original”.
- c) Adição: a norma internacional está sujeita a alterações semânticas significativas, principalmente pela criação de emendas que não estavam presentes na norma original. O espírito da lei não é rejeitado, mas há novos elementos na norma.
- d) Subversão: uma norma internacional é implementada de acordo com sua letra, mas elementos substantivos da legislação doméstica transgridem o espírito da norma internacional. Do ponto de vista puramente legal, a norma doméstica não viola obrigações internacionais, mas pode se considerar que está em não conformidade (*non compliance*) com o que foi proposto internacionalmente.

O ponto do trabalho citado é que a adoção imitativa da norma é possível, mas os atores domésticos podem mudar a sua ênfase (acentuação), complementá-la

⁷ As chamadas *transnational advocacy networks* são redes de defesa de interesses nas quais determinados grupos se articulam transnacionalmente para influenciar determinados atores, entre eles, governos.

com outras finalidades (adição) ou implementá-la de tal forma que seja desviada de sua intenção original (subversão).

O estudo em questão leva em consideração normas ambientais que são internalizadas por Estados. Nesse sentido, essas normas têm uma definição clara, ou seja, trata-se de normas formais identificadas e descritas em Tratados e Acordos Internacionais. Assim, é necessário mencionar que, para efeitos de foco de pesquisa, os autores levam em consideração a aderência doméstica final a determinada lei internacional acordada e ratificada entre Estados. O estudo de Eimer, Lütz e Schüren (2016) difere desta pesquisa, pois esta trata de leis precisas escritas na medida em que tais normas estão descritas nos projetos de cooperação estudados. No entanto, o objetivo é investigar o padrão de difusão de normas mais amplas a partir de práticas implementadas no ensino superior de Argentina e Chile, na década de 1990, a partir dos projetos em parceria com o Banco Mundial. A abordagem teórica seguinte mostra como as normas e práticas internacionais se tornam relevantes no contexto doméstico.

2.2.4 Saliência doméstica de normas internacionais

Cortell e Davis (2000, p. 67–69) focam na adesão de normas a partir do que eles determinam como “saliência doméstica” de normas internacionais. Esse conceito está relacionado com a legitimidade da norma no contexto político doméstico, enfatizando que a força das normas internacionais pode variar dependendo de tal contexto. Nem todas as normas internacionais terão relevância em determinado Estado, a chamada saliência demanda uma série de atitudes na direção da legitimidade da norma na arena doméstica. Normas que são salientes dão origem ao sentimento de obrigação nos atores sociais, sendo que também há um sentimento de arrependimento e necessidade de justificativa quando tais normas são desobedecidas.

A saliência seria afetada por cinco variáveis: *cultural match*; retórica; interesses domésticos; instituições domésticas; e forças socializantes. Esses cinco fatores são definidos a seguir.

Cultural match

Termo cunhado por Jeffrey Checkel, em 1996, na obra *Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe*. A compreensão doméstica preexistente acerca de determinado tema afeta a pertinência das normas internacionais em debates políticos. A *cultural match* é o que a norma internacional tem em comum com a doméstica no sentido de partirem dos mesmos princípios. Isso permite que o discurso doméstico viabilize sua operacionalização. Atores domésticos reconhecem a necessidade do cumprimento da norma instintivamente, e a saliência é automática. Caso contrário, o cumprimento da norma se torna improvável domesticamente. Citando Robert Gilpin, os autores apontam que é difícil promover liberalização de comércio quando a resistência à abertura se encontra na natureza de uma sociedade e em suas prioridades nacionais: “a existência de um regime de comércio liberal em um mundo composto largamente de Estados não liberais é altamente problemática⁸” (GILPIN, 1988, p. 146 *apud* CORTELL; DAVIS, 2000, p. 74 – tradução nossa). O reconhecimento de normas internacionais pode ser interpretado como imperialismo ou colonialismo cultural. Elites podem ver esse fenômeno como invasão de soberania ou mostra de incapacidade de governar. Apesar disso, a natureza da relação entre as estruturas de normas domésticas e internacionais não é estática. Ambas as estruturas estão em constante desenvolvimento e mudam ao longo do tempo. Para Cortell e Davis, a dimensão de *cultural match* é dinâmica e maleável.

Retórica

Também chamada de retórica política ou discurso persuasivo, são mecanismos que geram compreensão coletiva e saliência doméstica para uma norma internacional. A repetição do discurso em torno de um tema se faz necessária para que haja saliência. Compreensões preexistentes em nível nacional criarão argumentos contra e a favor da aceitação da norma internacional.

Interesses domésticos

Interesses materiais do Estado ou de grupos sociais podem contar para que o discurso “legitimador” da sociedade evolua na direção de uma congruência que não

⁸ *The existence of a liberal trade regime in a world composed largely of “illiberal” states is highly problematic.*

existia previamente. É necessário identificar esses interesses e saber como os grupos que os defendem se comportam e quais cargos eles ocupam em termos de tomada de decisão.

Instituições domésticas

As regras do jogo para cidadãos e oficiais de Estado, assim como o estabelecimento de direitos e obrigações, estabelece legitimidade e ajuda os atores nacionais a definirem seus interesses domesticamente e internacionalmente; trata-se das instituições domésticas do país. A incorporação de uma norma internacional nas instituições domésticas aumenta sua saliência. O conjunto normativo nacional, ou seja, as leis do país em questão vão refletir a norma internacional uma vez que ela for aceita.

Forças socializantes

Aqui o autor faz uma distinção teórica: diferentes abordagens compreendem a socialização de forma diferente. Nesse sentido, o realismo clássico supõe que a construção da ordem internacional estável é dependente de ligações de sucesso entre o interesse estatal e princípios legitimadores internacionais. Assim, a socialização seria a reconciliação das aspirações individuais de Estados (especialmente os revolucionários) com padrões amplamente aceitos no sistema internacional. Já uma perspectiva liberal ou do construtivismo social considera que a socialização ocorre a partir do resultado da ação de atores não estatais e pode envolver o uso do *soft power* como influência moral ou conhecimento técnico na socialização. Os efeitos da socialização não são estáticos e nem agem em apenas uma direção.

A variação desses cinco fatores é o que configura a pertinência da norma internacional em determinado sistema doméstico. É importante ter a perspectiva de que tais fatores são condições para que a norma internacional seja difundida e implementada.

O foco da abordagem da próxima seção é a motivação de atores políticos acerca da difusão de políticas. A motivação pode partir tanto do propagador da política quanto do ator/país que vai aderir à norma.

2.2.5 Coerção, competição, aprendizado e emulação

Meseguer e Gilardi (2009) descrevem instrumentos utilizados por atores políticos para difundir as políticas que defendem. Os estudos que buscam entender os processos de difusão de políticas a partir dessa visão explicam esse fenômeno por meio de duas ordens de variáveis: as mudanças na estrutura de incentivos que delimitam as escolhas de um governo e as mudanças de percepções de suas elites, isto é, por processos de aprendizagem social. Um governo pode mudar sua percepção e reorientar sua abordagem de política ou renovar uma decisão em função de experiências internacionais e a partir de sua interação com outros países em fóruns internacionais.

De acordo com Gilardi (2012), trabalhos acadêmicos de envergadura mostram que a interdependência internacional é um motivador importante de mudanças domésticas e que a difusão pode ser definida como consequência da interdependência. Além disso, o autor ressalta que a difusão tem como foco o processo, e não o resultado (sendo este a convergência de políticas). Convergência, por sua vez, pode até ser o resultado, mas não o será necessariamente — e, independentemente disso, o processo é o que importa para a difusão. Em essência, “difusão é o processo interdependente que conduz a propagação de políticas, e não a extensão de convergência que pode resultar de tal processo” (GILARDI, 2012, p. 3 – tradução nossa).

Marginal no estudo de Gilardi — mas pertinente para a presente pesquisa — é a asserção alegando que a alta do ensino superior (*rise of higher education*) foi influenciada pela consolidação de modelos sociais internacionais que colocavam ênfase no desenvolvimento de capital humano de maneira integrada com redes transnacionais. Essa linha de pensamento leva em consideração a legitimidade institucional numa escala global, focando na relação entre o Estado-Nação e a sociedade mundial. Essa visão reforça a pertinência do estudo focado em políticas de ensino superior e sua difusão.

Há uma observação importante do autor no sentido de enfatizar que a difusão, para ele, ocorre de maneira horizontal. No entanto, a literatura considera que a exigência de condicionalidades, a partir de Organizações Internacionais Financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD) ou mesmo a União

Europeia também é uma forma de difusão. Por isso, o autor considera essa modalidade como difusão mesmo discordando dela. Essa literatura (MESEGUER; GILARDI, 2006) mostra que a difusão de políticas pode acontecer de acordo com quatro processos: 1) coerção; 2) emulação; 3) aprendizado; e 4) competição.

A coerção trata de atores considerados fortes (determinados Estados e certas Organizações Internacionais) que podem compelir outros Estados a adotar normas que eles valorizam. Tipicamente, a condicionalidade é o mecanismo utilizado por tais atores, ou seja, Estados que são “alvos” da implementação de políticas precisam atender a certas demandas em termos de resultados. No caso de instituições financeiras (como o FMI e o BIRD), Gilardi (2012) aponta que a ajuda financeira geralmente vai para países que devem fazer reformas com o perfil neoliberal com alguma combinação de austeridade fiscal e criação de mercado.

A emulação significa a corrida para certo pioneirismo na adoção e implementação de uma diretriz. É o processo de difusão que ocorre em virtude das características normativas e socialmente construídas das políticas em questão, em vez de seus aspectos objetivos. A literatura aponta que se trata de uma concepção social acerca do que é apropriado e eficiente em determinado contexto social. Elementos como a lógica da apropriação do processo (em vez da lógica das consequências, que seria mais pragmática), identidade e contexto social estão envolvidos no modelo de emulação. Com um procedimento complexo e que leva tempo, as normas emuladas tornam-se aceitas de tal maneira que passa a ser o comportamento modelo ou “padrão”.

O aprendizado trata da dimensão da análise de experiências de sucesso com relação a certa política que culmina na propagação de tal política. Trata-se da análise dos formuladores de políticas públicas de certo país sobre outros países que adotaram e os que não adotaram determinada política para tentar, na medida do possível, traçar cenários de quais resultados aquela política teria no país em que eles trabalham. O aprendizado também pode ser em relação à própria experiência: formuladores de política analisam a desenvoltura do próprio país em outros momentos da história, e essa análise influencia a tomada de decisão corrente. Em suma, evidências empíricas de que determinada política implementada teve resultados esperados positivos são a base do modelo de aprendizado colocado pelos autores (MESEGUER, GILARDI, 2009; GILARDI, 2012), mesmo este sendo um processo difícil de precisar e que pode estar condicionado a questões

ideológicas e interesses particulares dos implementadores de políticas, em vez de um bem comum da sociedade.

Já a competição representa a adoção de uma norma de forma a tentar evitar perdas relativas à adoção da referida norma por atores que competem entre si no sistema internacional. A competição, nesse caso, pode ser no sentido de atrair ou manter recursos em determinado país; assim, os países teriam adesão a determinada política porque não podem ou não querem perder recursos, que correm o risco de deixar o país, caso a política não seja adotada. A competição tributária é o clássico exemplo desse modelo, na qual Estados baixam impostos para atrair investimentos externos. Contudo, a literatura acerca do tema trata da competição de maneira mais sistemática e precisa, revelando que essa competição entre países é mais complexa e possui detalhes que vão além da proposição acima. Por exemplo, Gilardi (2012, p. 15) alega que, quando se trata da exportação de café para a Europa, é mais provável que um país assine um acordo com a União Europeia uma vez que outros exportadores do mesmo produto o fizeram, do que quando o produto é o aço e o mercado consumidor são os Estados Unidos. Os padrões específicos de redes acabam importando para desvendar esse modelo de difusão. Não se trata, necessariamente, de uma corrida ao fundo do poço⁹, pois muitas vezes a competição reforça a melhora dos padrões de regulamentação (ambientais, por exemplo) (GILARDI, 2012, p. 16).

Deve-se observar que as quatro dimensões podem estar sobrepostas umas às outras. Por exemplo, as motivações da emulação e da competição podem estar operando juntas em um mesmo contexto. Para o presente projeto, considera-se, *a priori*, as quatro modalidades a serem investigadas na difusão de políticas a partir das Organizações Internacionais.

As perguntas formuladas por Gilardi (2012, p. 12) giram em torno de como políticas são difundidas no sentido de entender as formas que a interdependência toma e como elas se relacionam com as formas pelas quais as políticas são difundidas. Aqui os elementos de interdependência, processo e a questão relacional são fundamentais para a análise proposta.

⁹ *Race to the bottom* é a competição que leva à degradação do governo competidor, uma vez que, para ganhar a competição ou para ter vantagens sobre o outro ator (governo), acaba inviabilizando a própria atuação. Exemplo claro é a redução de impostos para atração de investimentos ou empresas: reduz tanto ao ponto de não conseguir cobrar praticamente nada.

Os quatro modelos de difusão propostos pelos autores representam, cada um deles, uma linha de pesquisa autônoma. Isso quer dizer que estudos de caso extensos e complexos podem se concentrar em apenas uma forma de difusão de cada vez. Assim, Meseguer e Gilardi concentram uma compilação significativa de exemplos para ilustrar cada modelo de difusão que propõem, sendo que algumas delas consideram uma comparação ou sobreposição de modelos.

Cada uma das formas de difusão pode depender de um conjunto de dados diverso. Os estudos empíricos geralmente focam na exemplificação de uma forma (mesmo que mais de uma possa ocorrer simultaneamente). Desse modo, o desenho de pesquisa é fundamental na determinação dos dados necessários, que podem variar consideravelmente. Há estudos que consideram crescimento econômico, adoção de normas relativas ao meio ambiente e proteção trabalhista, padronização de produtos e processos. Assim, os dados analisados podem ser tanto as linhas gerais do processo da difusão e de suas características quanto questões específicas a partir do resultado da implementação de certa política (mesmo o resultado não sendo o “objetivo” da análise, como já mencionado). Um dos pontos cruciais para se conduzir pesquisas nessa abordagem é tratar especificamente de uma norma que esteja sendo propagada ou implementada. Em outras palavras, o que está em jogo é uma política. Gilardi cita os exemplos como sufrágio feminino, observação internacional de eleições, restrições a locais onde o fumo é permitido e assim por diante. Portanto, saber exatamente qual é a norma a ser difundida é mister para a confecção de estudos utilizando esse modelo.

Para além das motivações dos atores, é fundamental entender elementos do contexto mais amplo que viabilizam a difusão de determinadas normas. Bernstein e Cashore (2012) tratam de governança e difusão, como mostra a próxima seção deste trabalho.

2.2.6 Governança global complexa e políticas domésticas

Bernstein e Cashore (2012) criaram uma abordagem que compreende as influências dos esforços sobre governança em determinado país. Para os autores, a chave da compreensão sobre difusão está justamente na criação de governança em um Estado a partir do sistema internacional. Os esforços no sentido de criação de governança são diferentes do que os autores chamam de “apenas qualquer tipo de

influência em política doméstica”¹⁰ (BERNSTEIN; CASHORE, 2012, p. 586 – tradução nossa). Para isso, os autores levam em conta as literaturas relacionadas à efetividade e conformidade (*compliance*), tentando identificar seus limites e adotando-os como ponto de partida para seus estudos.

Os autores consideram que a literatura sobre regimes a partir da década de 1990 se debruçou sobre a efetividade e o *compliance* dos regimes internacionais. Contudo, uma evolução dessa abordagem trata da influência de regimes para além dos elementos de efetividade e conformidade com as normas propagadas por tais regimes. As abordagens focadas em tratados multilaterais não dão conta da complexidade dos arranjos atuais, pois os Estados não possuem o monopólio da governança dos diversos esquemas que regulam práticas internacionais e que refletem o âmbito doméstico de Estados. Dessa forma, Bernstein e Cashore defendem uma mudança de foco, saindo da efetividade e conformidade para a influência. Para eles, efetividade é o quanto a norma internacional é adotada em um sistema doméstico, e conformidade é o quanto ela é de fato aplicada nesse mesmo sistema. Por outro lado, a influência é como a norma internacional inspira a governança doméstica em determinada área.

Os autores tratam especificamente de arranjos de governança e regimes ambientais, que denominam “arranjos complexos de governança ambiental global”¹¹ (BERNSTEIN; CASHORE, 2012, p. 586 – tradução nossa). Tais arranjos possuem tanto elementos de autoridade claramente demarcados (leis) como meios e mecanismos que influenciam políticas domésticas, mas não possuem a prerrogativa legal. As perspectivas nas quais os autores se basearam tratam de a) relações transnacionais, b) normas internacionais, c) difusão de políticas e d) aprendizado político (*policy learning*). O argumento central dos autores se concentra no fato de que, para entender os impactos domésticos da difusão, não se pode apenas olhar as normas internacionais. Mesmo levando em consideração a fragmentação e complexidade institucional das diferentes *issue areas* para identificar diferentes conjuntos de regras, as outras três lógicas (acima apresentadas) e suas respectivas interações são importantes para compreender o fenômeno em questão.

¹⁰ (...) just any influence in domestic policy.

¹¹ Complex global environmental governance arrangements.

Assim, o objetivo é ir além da compreensão da influência dos regimes ambientais nos sistemas domésticos dos Estados para chegar à compreensão das estruturas de governança acerca desse tema. Para contemplar essa aspiração, os esforços se concentram em prestar atenção especial ao quarto tipo de acesso, acima denominado como “acesso direto ao processo político doméstico”. Assim, as literaturas pertinentes ao estudo tangenciam as relações transnacionais, normas internacionais, difusão de políticas e o aprendizado em política (*policy learning*).

A análise em questão foca nas condições para a influência ao longo dos diferentes tipos (caminhos) de acesso, em vez de condições para atores ou instituições em particular que possam exercer tal influência. Isso acontece porque atores transnacionais e instituições internacionais exercem papéis múltiplos: instituições provêm fóruns para atores governamentais, subgovernamentais e transnacionais interagirem, o que facilita a criação de regras de que trata o caminho 1 (regras internacionais); as instituições também aprendem e promovem novas normas de comportamento adequado, o que exemplifica o caminho 2 (normas internacionais e discurso); ou mesmo facilitam a criação de coalizões que podem ser importantes nos caminhos 3 e 4 (criação de ou intervenção em mercados, e acesso direto ao processo político doméstico, respectivamente) (BERNSTEIN; CASHORE, 2012, p. 589).

A escolha do estudo de Bernstein e Cashore se concentra na governança florestal. Há duas razões para isso: a primeira é que o objetivo da governança nessa área é influenciar os processos de formulação de políticas, em vez de apenas modificar o comportamento externo dos Estados, pois, enquanto as consequências do uso de recursos naturais a partir das florestas possuem impacto global, esse mesmo uso está a cargo de Estados, ou seja, qualquer padrão de governança deve levar em consideração questões locais. A segunda razão é que os arranjos de governança internacionais relativos a florestas são uma mistura híbrida de questões de Direito Internacional, *soft law*¹² e medidas baseadas em desempenho a partir de atores não governamentais.

¹² Os autores contrapõem o termo *soft law* ao termo *hard law*. O primeiro significaria entendimentos normativos que ajudariam a criar governança em determinada área, ao passo que o segundo trataria de disposições legais formais bem-definidas e explicitadas por acordos pertinentes ao Direito Internacional que influenciam atores domésticos na obediência de tais normas.

Regras internacionais

O caminho das regras internacionais destaca a influência de tratados sobre temas específicos e prescrições políticas de organizações internacionais poderosas que repousam em posturas de consentimento ou coerção.

Normas internacionais e discurso

As normas internacionais e os discursos podem estar encampados em instituições ou ser constituídos por práticas mais amplas de governança. De qualquer maneira, podem definir e regular o comportamento doméstico adequado. Há duas lógicas operando nesse aspecto: a relativa à consequência e a relativa à apropriação. A primeira trata do cálculo que os atores fazem para obedecer ou não a norma em questão, em termos dos custos que podem ser aplicados a ela. Já a lógica relativa à apropriação trata das normas que definem práticas apropriadas em determinado tema.

A diferença entre o primeiro caminho e este é mais em questão de gradação do que de tipo: a primeira tem um apelo maior por se tratar de uma regra, já a segunda tem um apelo de grau menor, mais focada em um possível regime.

Criação ou intervenção em mercados

Esse caminho é relativo a processos ou táticas que tentam manipular, trabalhar com ou alavancar mercados para criar mudanças em política doméstica. Tais processos incluem ações diretas e indiretas. As diretas podem ser campanhas de boicote que atingem mercados de exportação estrangeiros para pressionar os exportadores, e as indiretas podem ser sistemas de certificação que tentam regulamentar mercados ou incluí-los em valores ou objetivos sociais, mesmo sem a mediação do Estado. As formas diretas e indiretas podem ser usadas de maneira combinada.

Acesso direto ao processo de formulação de políticas domésticas

A influência por esse caminho pode ocorrer de acordo com financiamento direto, educação, treinamento, assistência ou construção de capacidade e até mesmo por parcerias entre atores e autoridades domésticas e internacionais dos setores públicos ou privados. As tentativas de influência nesse caminho devem levar em consideração a questão da soberania nacional e o risco de ser vista como

intromissão internacional estrangeira. Nesse caso, os atores estrangeiros conseguem influência a partir do compartilhamento de recursos, ideias, conhecimento e *expertise* com grupos existentes ou facilitando a criação de novos grupos ou coalizões.

Os autores reconhecem que esses quatro caminhos podem estar acompanhados de outras formas de influência (BERNSTEIN; CASHORE, 2012, p. 590). Essa perspectiva é importante para o presente trabalho, uma vez que este abrange diferentes abordagens acerca da dinâmica envolvida na difusão de políticas e influência das Organizações Internacionais nos Estados.

2.3 CONTEXTO GERAL: EXPLICAÇÃO INTEGRADA

2.3.1 Convergência de políticas e governança

Biersteker (2000) tem seu foco nas Organizações Internacionais e nas mudanças de paradigmas econômicos da década de 1990. O autor considera que havia determinado otimismo em relação a essas instituições à época e propõe cinco conjuntos de explicações para as mudanças ocorridas no período. Nessa linha de raciocínio, o trabalho de Biersteker (2000) analisa as mudanças nas políticas econômicas nos países em desenvolvimento, a partir do início da década de 1990. O recorte temporal da pesquisa aqui apresentada tem relação com essa mudança de paradigma mostrada por Biersteker. Esse período, como já mostrado, envolveu certa expectativa otimista em relação à atuação das Organizações Internacionais e foi seguido por certo ceticismo. Em perspectiva, temos no início da década de 1990 a influência dos organismos financeiros na economia dos países em desenvolvimento e uma maior expectativa em relação à capacidade das OIGs de lidar com desafios emergentes com o final da Guerra Fria. Logo em seguida, as mesmas organizações foram veementemente criticadas por sua ineficiência. O recorte temporal adotado na presente pesquisa é reforçado pela abordagem e pelo argumento de Biersteker de que as OIGs tiveram um papel significativo a partir dessa década.

O autor tenta compreender como os modelos preconizados pelas organizações financeiras internacionais, principalmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial influenciaram nessas mudanças. O autor propõe quatro conjuntos de explicações para o fenômeno: explicações sistêmicas;

explicações baseadas nos interesses internos dos países; explicações baseadas na influência das instituições internacionais; e explicações baseadas em ideias. Contudo, todos esses conjuntos são limitados em termos de explicar o fenômeno de maneira completa e abrangente. Assim, Biersteker (2000, p. 168–174) sintetiza uma “explicação integrada” do triunfo dos pressupostos da economia neoclássica como modelo adotado pelos países em desenvolvimento naquele contexto. Basicamente, o autor advoga que os quatro conjuntos de explicações se integram e se complementam na motivação da alteração de política, sendo que uma mudança de tal monta não acontece apenas por um elemento sistêmico, pelos interesses dos países, pela influência das instituições internacionais ou pelas ideias vigentes nas políticas. Tratar-se-ia, então, de uma confluência de elementos que, acontecendo simultaneamente, conseguiriam promover tal alteração.

Admite-se que a mudança de que o autor trata é uma política bastante importante para um Estado (política econômica) e, de certa forma, um acontecimento raro em termos de peso das OIGs na influência do evento — como foi o peso que elas tiveram no início da década de 1990. Mesmo assim, a utilidade de Biersteker para o presente trabalho é que aqui o objetivo é parecido: saber a configuração de fatores que desencadeia a adoção de uma prática defendida por uma OIG em um ambiente doméstico, enfatizando as determinantes domésticas dessa adoção.

O autor reconhece os limites de cada explicação na seguinte passagem:

Assim, as explicações sistêmicas não explicam facilmente por que a mudança na política econômica ocorreu na década de 1980 ou por que foi tão súbita e abrangente. As explicações baseadas nos interesses internos não conseguem explicar o conteúdo específico das mudanças, devido especialmente ao número de interesses afetados adversamente pelas reformas. Por si mesmas, as explicações baseadas na influência das instituições internacionais não podem explicar por que o FMI de repente adquiriu mais influência, ou por que alguns países se empenharam em um esforço de reforma econômica mesmo sem apoio de um programa do fundo. As explicações baseadas em ideias exigem geralmente fatores adicionais como um ambiente propício, incluindo tanto instituições como interesses (BIERSTEKER, 2000, p. 168 – tradução nossa)

A explicação integrada do autor começa a ser elaborada a partir da contextualização da recessão global da década de 1980. A crise econômica teve impactos significativos nos países em desenvolvimento, deteriorando os indicadores

econômicos e comprometendo a capacidade desses países de gerarem crescimento, empregos, renda e assim por diante. “A direção da mudança dramática ocorrida na política econômica foi, em partes, resultado de uma reação dialética contra a política econômica seguida no passado. Surgia assim uma abertura crucial para novas ideias” (BIERSTEKER, 2000, p. 170).

As novas ideias em questão emanavam de centros de poder importantes, como os Estados Unidos e a Inglaterra, assim como eram defendidas por Organizações Internacionais como o FMI e o Banco Mundial. Esse fator funcionava como propulsão importante, uma vez que “as ideias tendem a ter mais influência quando são sustentadas pelo poder e pela disposição de usá-las” (BIERSTEKER, 2000, p. 171). De qualquer forma, tais ideias precisavam de interesses que as defendessem e bases institucionais para se transformarem em políticas econômicas colocadas em prática. A tecnocracia governamental é colocada por Biersteker como um dos atores iniciais que defendiam a implementação de novas políticas, sendo críticos do modelo anterior. Esses grupos promoviam pontos de entrada para a comunidade epistêmica que defendia práticas diversas daquela feita até então. Defensores de novas práticas existiam na sociedade, mas foi a crise da década de 1980 que deu oportunidade para tais atores se articularem e formularem um conjunto de alternativas políticas.

Para Biersteker (2000), os três fatores de maior peso na mudança das políticas econômicas da década de 1990 foram os seguintes: o choque econômico profundo da década de 1980; esse choque ter coincidido com uma abertura histórica relativa à percepção de insucesso da política anterior; e a ascensão de uma comunidade epistêmica comprometida com ideias neoclássicas dentro do Estado, que era reforçada pela atuação de instituições internacionais.

O Quadro 3 a seguir é um resumo da compreensão de Biersteker acerca da difusão da política neoclássica a partir da explicação integrada.

Quadro 3 – Resumo esquemático de uma explicação integrada do “triunfo” da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento

<p>A PROFUNDA RECESSÃO GLOBAL (no princípio da década de 1980) no meio de tendências seculares:</p> <ol style="list-style-type: none">1. a globalização da produção2. o aumento das pressões competitivas3. a exaustão dos modelos precedentes,

Fonte: Biersteker, 2000, p. 173.

O modelo de Biersteker se aproxima da abordagem metodológica qualitativa proposta neste trabalho. O objetivo é determinar a constelação de fatores que promove determinado resultado em política: nomeadamente aqui se trata da mudança de política no ensino superior dos casos em questão, que redonda também na consolidação da influência das Organizações Internacionais por meio de projetos de cooperação.

No caso de políticas ambientais, Park (2005) demonstra que as OIGs — em especial o Banco Mundial — são ao mesmo tempo difusores e consumidores de políticas. O caso apresentado pela autora mostra que o BIRD se utilizou da visão de atores não estatais para formar sua posição política acerca da temática de meio ambiente (PARK, 2006). A análise de Biersteker é útil para identificar os fatores que estão operando para que uma política seja adotada por determinado Estado. Em essência, admite-se que um contexto internacional deve ser formado e existir para que haja a adoção de uma política por um país. No entanto, a presente pesquisa dará ênfase às questões domésticas que fomentam a adoção, sem deixar de lado o contexto internacional envolvendo tal decisão.

A última abordagem teórica deste capítulo mostra a noção de política pública global, defendendo que a difusão de normas é o que cria esse padrão de governança que não se limita pela fronteira do Estado. Isso não quer dizer que a divisão dos contextos internacional e doméstico perde a importância. No entanto, as práticas políticas acontecem cada vez mais de forma a copiar modelos já implementados.

2.4 SÍNTESE DAS ABORDAGENS TEÓRICAS

A revisão apresentada acima destaca complementaridades e sobreposições nas abordagens desenvolvidas pelos diversos autores que se debruçaram sobre o tema da difusão de normas no sistema internacional. O Quadro 4 resume a revisão feita até agora dessas abordagens.

Quadro 4 – Mapa teórico sobre difusão de políticas

Características do modelo de análise					
Autores	Ano	Denominação da abordagem	Breve descrição	Issue area da abordagem	Contribuição
Risse-Kappen	1995	Tipificação dos sistemas domésticos	Tipificação do sistema doméstico que estrutura de maneira prescritiva o modelo de difusão	Várias áreas são abordadas, nas quais coalizões transnacionais influenciaram a tomada de decisão estatal	Coloca a variável doméstica como crucial para a análise da difusão a partir do sistema internacional
Acharya	2004	Processo de localização	Passos da localização de normas internacionais: pré-localização, iniciativa local, adaptação e ampliação.	Segurança: segurança comum e intervenção humanitária na ASEAN	Descreve a internalização da norma como um processo com estágios e que depende de atores domésticos; a norma local é composta de elementos da norma internacional e das práticas domésticas anteriores à implementação
Eimer, Lütz e Schüren	2016	Variedades de localização	Analisa a internalização de acordos e tratados internacionais; trata do resultado da difusão, considerando adoção, acentuação, adição ou subversão	Convenção sobre Biodiversidade (1992) e Direitos sobre Propriedade Intelectual (TRIPS, 1994)	Considera que o processo de localização pode alterar a norma original de acordo com questões domésticas, chegando até a contrariar partes do espírito da lei da norma; foco é no resultado da implementação

Cortell e Davis	2000	Saliência doméstica de normas internacionais	Forma da adesão da norma a partir da saliência doméstica da norma internacional; saliência é afetada pela <i>cultural match</i> , retórica, interesses domésticos, instituições domésticas e as forças socializantes	Agenda da pesquisa para o tema de difusão/socialização de normas (não há uma <i>issue area</i> específica)	Mostra a legitimidade e pertinência que uma norma pode ter (ou não) em determinado sistema doméstico; processos domésticos são responsáveis por socializar a norma internacional
Meseguer e Gilardi	2009	Coerção, emulação, aprendizado e competição	Formas de as políticas serem difundidas e adotadas no sistema internacional	Várias áreas são abordadas, exemplificando cada um dos modelos de difusão propostos	Joga luz nas motivações da difusão (inclusive dos atores que aderem a determinada política — Estados) e na relação dos que promovem e dos que recebem um conjunto de normas para serem implementadas
Bernstein e Cashore	2012	Governança global complexa e políticas domésticas	Caminhos da influência da norma externa: regras internacionais, normas e discursos internacionais, criação ou intervenção em mercados ou acesso direto ao processo político doméstico	Governança florestal/meio ambiente	Determina que a criação de um padrão de governança é mais importante que a efetividade de uma norma internacional (se ela foi adotada) ou a conformidade de tal norma (<i>compliance</i> — se ela está sendo seguida); olha para os caminhos que a norma pode percorrer para penetrar no sistema doméstico

Biersteker	2000	Convergência de políticas e governança	Conjunto de explicações para mudança de paradigma econômico: explicação sistêmica, baseada em interesses internos, baseada em ideias, baseada na influência das OIs e, por fim, a explicação integrada (misturando todas as anteriores)	Política econômica nos anos 1990	Analisa o mesmo contexto de implementação dos projetos do Banco Mundial na América Latina, encontrando explicação estrutural para a adoção de determinadas políticas; busca pela compreensão do padrão de governança gerado a partir da difusão
Jakobi	2009	Organizações Internacionais e comportamento estatal — construção de uma política pública global	Instrumentos das OIs para influenciar Estados: disseminação discursiva, criação de padrões, meios financeiros, função de coordenação, assistência técnica	Desenvolvimento da política global do <i>lifelong learning</i>	Considera as OIGs como difusor-chave no SI e levanta os principais instrumentos de influência dessas instituições para promover a difusão nos Estados; considera a difusão parte da política pública global

Fonte: Elaboração própria a partir da revisão da literatura.

De maneira simplificada, o quadro acima aponta os nomes dos autores, os anos das publicações consideradas nesta pesquisa e a denominação da abordagem — a terminologia utilizada pelo autor para tratar do fenômeno em questão. O quadro também conta com uma breve descrição do modelo proposto, as áreas em que os autores pesquisaram a difusão e a contribuição de cada um deles para a compreensão dos processos de difusão.

Em geral, a literatura trata da interação do sistema internacional com o sistema interno de cada Estado. Uma divisão importante na literatura é no sentido de que há um grupo de autores que trata a norma internacional como estática, focando em outros elementos do processo: a tipificação do sistema doméstico (RISSE-KAPPEN, 1995) e as motivações dos atores políticos (MESEGUER; GILARDI, 2009). O segundo grupo de autores tem como foco o processo de internalização e as possíveis modificações da norma durante esse processo (ACHARYA, 2004, EIMER; LÜTZ; SCHÜREN, 2016, CORTELL; DAVIS, 2000). O terceiro grupo de autores trabalha com a perspectiva de governança criada a partir da difusão de

políticas (BIERSTEKER, 2000, JAKOBI, 2009, BERNSTEIN; CASHORE, 2012). Nesse último grupo, Bernstein e Cashore enfatizam os caminhos que as normas percorrem no sistema doméstico, Jakobi valoriza o papel das Organizações Internacionais e Biersteker faz um esforço na compreensão dos elementos sistêmicos que confluem para haver uma mudança de paradigma nas políticas no âmbito nacional.

É importante notar que as diferenças nas abordagens propostas são uma questão de foco de cada estudo e dependem dos dados disponíveis para os autores fazerem a análise. Isso significa que é necessário levar em consideração o conjunto de dados de que se dispõe sobre determinado caso para escolher a abordagem teórica a ser utilizada na análise.

A análise proposta por este capítulo considera um prisma em que três lógicas operam: 1) o contexto internacional no qual a interação se dá; 2) os instrumentos de que as Organizações Internacionais dispõem para influenciar os Estados, assim como suas motivações para tal; 3) as motivações domésticas para a adesão de determinada diretriz política. As duas figuras a seguir resumem essa literatura em termos dos três vértices abordados pelos autores. O vértice das OIGs aborda os instrumentos que essas organizações possuem para promover políticas públicas globais e influenciar a tomada de decisão e adesão dessas políticas nos Estados. O vértice do ambiente doméstico é aquele no qual a maior parte dos autores se concentra, reconhecendo que é no âmbito interno que a adesão vai ou não surtir efeito. A explicação integrada busca acomodar, simultaneamente, as duas perspectivas, lançando luz sobre as dinâmicas de governança que nascem da interação do ambiente doméstico e da OIG. Percebe-se, assim, que o nível doméstico é crucial para o sucesso da adesão da norma. A Figura 1 divide os vértices em seus respectivos autores, e a Figura 2 traz a informação das abordagens teóricas resumidas desses autores.

Figura 1 – Esquema gráfico da literatura: autores.

Figura 2 – Esquema gráfico da literatura: temas.

Como mostra a Figura 2, os temas estão interligados. As abordagens relacionadas à saliência doméstica de normas (CORNELL; DAVIS, 2000) e de

governança global complexa (BERNSTEIN; CASHORE, 2012) estão entre os vértices das OIGs e do ambiente doméstico, porque ambas abordagens consideram o ambiente doméstico, mas também levam em consideração o nível internacional e suas interações. O uso de cada abordagem de maneira específica depende da disponibilidade de dados sobre os casos estudados.

O capítulo seguinte trata das OIGs de maneira mais específica, assim como do Banco Mundial e suas peculiaridades como organização e a perspectiva de governança acerca do ensino superior, uma vez que, a partir dos projetos do Banco, o que está em jogo é a perspectiva do padrão de governança criado desde tais projetos.

3 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA GLOBAL: O BANCO MUNDIAL COMO FORMULADOR DE POLÍTICAS PARA O ENSINO SUPERIOR

Este capítulo aprofunda-se no tema das OIGs como atores no sistema internacional em termos de suas perspectivas de influência. A compreensão das OIGs como atores políticos no sistema internacional é fundamental para a análise de como tais instituições se fazem presentes na existência dos Estados e seus atores domésticos.

Posteriormente, aborda-se o Banco Mundial em seu desenho institucional e histórico como interventor em políticas para o desenvolvimento na segunda metade do século XX. A agência teve papel significativo na atuação em países em desenvolvimento e na perspectiva ideacional sobre a concepção de desenvolvimento e as estratégias para atingi-lo. A visão do Banco sobre questões de ensino superior conformam uma referência importante para a construção e análise dos casos feita a partir do próximo capítulo.

3.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO SISTEMA INTERNACIONAL

As Organizações Internacionais Governamentais, foco deste estudo, são aquelas formadas por Estados, que possuem corpo burocrático, orçamento e sede física. Os Estados são quem decide a criação de Organizações Internacionais e, ao mesmo tempo, delimitam o escopo de ação das instituições por eles criadas. Contudo, essas organizações, ao longo do tempo, adquirem relativa autonomia com relação aos Estados-membros, elaborando políticas e agenda próprias (SOUZA JÚNIOR, 2016). As organizações também podem ter personalidade jurídica própria, de acordo com o Direito Internacional Público. As instituições intergovernamentais são arenas de diálogo e interação entre os diferentes Estados e têm o potencial de facilitar a cooperação (KEOHANE, 2002). “As políticas externas e domésticas dos Estados podem ser influenciadas por normas internacionais, muitas vezes produzidas e difundidas a partir das organizações internacionais” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 75–76).

Uma das questões que está no cerne da literatura sobre difusão de políticas é entender como o processo de adoção de uma política em um país pode ser, pelo menos parcialmente, entendido como resultado da influência do contexto internacional ou de políticas adotadas por outros países e organizações internacionais. Essa questão sempre foi percebida como um problema para a literatura de política comparada. Isso ocorre porque, se for verdadeira, ela significa que não é possível presumir a independência quando se comparam políticas de diferentes países. Entretanto, até recentemente, a interdependência nas políticas domésticas era encarada apenas como uma perturbação nos modelos analíticos. Apenas mais recentemente, desde o início dos anos 2000, esse problema tem sido objeto de estudos sistemáticos.

A existência de OIGs data de antes da Segunda Guerra Mundial; contudo, ao final desse conflito, a criação e a operacionalização desse tipo de instituição se intensificaram consideravelmente. O grande número de OIGs existentes impede que generalizações sobre essas instituições sejam feitas facilmente (MESEGUER, 2004). Com base na avaliação de que, a partir do fim da Guerra Fria, o papel dessas organizações se alterou e intensificou, o recorte temporal considerado neste estudo se inicia nos anos 1990. Herz e Hoffman (2004) apontam que o início desse período trouxe certo otimismo em relação à atuação das OIGs, mas que, ao longo daquela década, houve críticas relativas à ineficiência dessas organizações, uma vez que elas implicam custos que não necessariamente maximizam benefícios esperados.

Nesse sentido, percebem-se alterações importantes no contexto em que as organizações atuam e no seu modelo de atuação. Em outras palavras, trata-se de um perfil dinâmico tanto no contexto quanto nas próprias organizações. O presente trabalho tem como foco desvendar a atuação das Organizações Internacionais na política internacional para entender como elas buscam influenciar e moldar práticas no sistema internacional, principalmente dos Estados nacionais. Dito de outra forma, trata-se de encontrar o lugar das OIGs contemporaneamente na política internacional.

Assim, neste trabalho, busca-se analisar a interação complexa entre o contexto e os atores nacionais e internacionais. Além disso, busca-se avaliar em que medida as OIGs conseguem influenciar os Estados nacionais em suas normas, atuações, práticas domésticas e internacionais. A separação entre questões domésticas e internacionais é complexa e, cada vez mais, acordos internacionais

afetam o âmbito doméstico, bem como o nível doméstico influencia de diversas maneiras o ambiente internacional. Assim, esses dois níveis estão imbricados, de modo que estudos abordando essa temática são pertinentes tanto para o campo das Relações Internacionais como para o campo da análise de políticas públicas comparadas.

Este estudo não desconsidera que os Estados fazem cálculos estratégicos no desenho e na participação em OIGs, e que tais organizações podem servir de instrumentos para a manutenção do *status quo* do sistema internacional. Entretanto, uma vez constituídas, as OIGs tendem a ganhar institucionalidade própria e assumem uma trajetória particular, que pode ser entendida tanto como decorrência do interesse estratégico dos Estados quanto (e principalmente) como decorrência das dinâmicas institucionais que lhes são próprias. Estados fortes podem deixar de fazer parte e, conseqüentemente, deslegitimar regimes ou organizações, quando estas não mais os beneficiarem. Todavia, cabe assinalar que essa deserção não se faz sem custos.

Em essência, o trabalho aqui proposto segue pressupostos da abordagem institucional que estabelecem previamente sob quais condições eles mesmos se aplicam. Basicamente, a teoria aqui abordada diz previamente em quais situações suas abordagens são pertinentes (KEOHANE, 2002, p. 41). De qualquer forma, parte-se da premissa de que as OIGs são essenciais para a forma como a política internacional é exercida atualmente. O ponto é que se os principais atores do sistema internacional — os Estados — pudessem abrir mão das organizações internacionais, eles o fariam. Se não o fazem, é porque essas instituições são indispensáveis para o funcionamento desse sistema.

Herz e Hoffman (2004) sustentam que as OIGs podem adquirir relativa autonomia em relação aos Estados membros. Segundo as autoras:

Para autores construtivistas, as instituições internacionais têm um papel fundamental, podendo mudar a definição de interesses e identidades dos Estados e de outros atores. Assim, as instituições não se limitam a constranger o comportamento dos atores ou a modificar a gama de opções disponíveis para os mesmos. Da mesma forma, essas instituições se transformam. (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 75)

As organizações internacionais também possuem influência considerável nas formulações de práticas no âmbito internacional e no âmbito doméstico dos Estados. Isso ocorre porque tais instituições têm papel importante, contemporaneamente, na elaboração das visões de mundo que ajudam a modelar as ações em política internacional e doméstica. Além disso, essas organizações são importantes canais de diálogo entre Estados e de acesso à informação de um Estado por outro.

De acordo com Herz e Hoffman (2004), o conceito de reciprocidade difusa supõe que a expectativa de que todos ou quase todos os atores inseridos no sistema respeitarão as regras faz com que esse respeito ocorra. Em outras palavras, ao se engajarem em determinadas práticas, os atores compartilham certa expectativa de continuidade da referida prática, aumentando a força das normas e do senso de obrigação dos atores (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 23–24; KEOHANE, 1986, p. 20–21 *apud* SCHLEICHER, 2006, p. 22). Já a legitimidade da autoridade racional-legal e o controle sobre o conhecimento técnico e informativo são duas fontes de influência das OIGs.

Os estudos de Haas (1989) sobre comunidades epistêmicas exemplificam como conhecimentos técnicos podem condicionar decisões políticas a partir da ação de grupos profissionais e de especialistas, associados com burocratas ou outros grupos que têm prestígio e influência no conhecimento e *expertise*. Assim, a reciprocidade difusa, a autoridade racional-legal e o conhecimento técnico são três exemplos de como as OIGs podem influenciar Estados nacionais, pois são construtos sistêmicos que moldam a atuação das unidades do sistema (Estados). Uma vez que a existência das OIGs aumenta a pertinência da reciprocidade difusa, aumenta também a estrutura de normas internacionais, mesmo estas não sendo obrigatórias para os Estados, e serve como fonte de conhecimento técnico, ao passo que muitas comunidades epistêmicas estão ligadas às OIGs.

O desenvolvimento de um modelo que leve em consideração as OIGs, por um lado, e a forma como os sistemas domésticos respondem às sinalizações produzidas no ambiente internacional como articulados pela presença das OIGs, por outro, é fundamental para compreender o lugar dessas organizações no sistema internacional e para auxiliar estudos futuros nessa mesma temática. Como aponta Keohane (1988), um dos “pontos cegos” das abordagens racionalistas e reflexivistas no estudo das Relações Internacionais relativo às OIGs é a questão do âmbito doméstico. A partir de outra perspectiva, Braun e Gilardi (2006) e Meseguer e Gilardi

(2009) apontam que uma das limitações no estudo de difusão de políticas no sistema internacional é justamente a falta de abordagem teórica que dê conta do fenômeno descrito acima. É nesses aspectos que o presente estudo visa a contribuir.

Para Hurrell (2000, p. 3–5), as OIGs têm a ambição de internacionalizar valores que regulam quase todas as formas de relações interestatais e influenciar como as sociedades estão organizadas domesticamente. De acordo com o autor, a importância das instituições está, entre outras coisas, no fato de que elas ajudam a explicar como novas normas surgem e são difundidas no sistema internacional e como os interesses estatais mudam e evoluem em função dessas novas normas. Assim, as instituições são fontes e canais pelos quais as novas normas são transmitidas e difundidas no ambiente doméstico, pelos quais outras que já foram alteradas são reforçadas. Além disso, é por meio de instituições interestatais que atores de menor peso (Estados menores) podem absorver e aplicar normas. Essas observações suscitam a questão das estratégias que as OIGs usam para influenciar Estados.

Park (2005) demonstra que o Banco Mundial é um *rule taker* e, ao mesmo tempo, um *rule maker*. Sobre isso, é importante levar em consideração que as Organizações Internacionais propagam as políticas que são identificadas como casos de sucesso em determinado lugar. Em outras palavras, há como se fossem “laboratórios” de implementação de políticas, nos quais as organizações testam certas políticas. Nesse sentido, depois que os indicadores mostram sucesso, tais políticas são defendidas como implementáveis em outros lugares. O caráter dinâmico das OIGs é exemplificado aqui. Isso mostra que algumas Organizações Internacionais podem ter certo nível de flexibilidade, ao longo do tempo, em termos das suas ideias e das ações que as inspiram para promover diferentes políticas públicas.

3.2 O BANCO MUNDIAL: HISTÓRIA DA SUA ATUAÇÃO

A origem do Banco Mundial remete à reunião de Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, União Soviética e outros 40 países em Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos) para discutir iniciativas de estabilização econômica após a Segunda Guerra Mundial. O objetivo da iniciativa era dotar o mercado

internacional de uma estrutura institucional que pudesse impedir a eclosão de uma crise semelhante à Grande Depressão dos anos 1930. Ao final da Conferência de Bretton Woods, foram criados o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. O primeiro tinha o objetivo de estabilizar os mercados financeiros globais e as moedas nacionais, provendo recursos para estabilizar políticas monetárias e regimes de taxa de câmbio seguros. Já o Banco Mundial tinha como finalidade auxiliar na reconstrução da Europa, facilitando investimentos na reconstrução e no desenvolvimento do continente arrasado pela Segunda Guerra.

Contudo, o Banco mostrou-se insuficiente para suprir as demandas de recursos para a reconstrução do continente. Assim, decidiu-se pela necessidade de um Plano de Recuperação da Europa (PRE), também conhecido como Plano Marshall, em que os países europeus foram convidados a apresentar um programa detalhado com as exigências comuns para a consecução da reconstrução. Isso levou o Banco Mundial (que entrou em operação em 1946) a, paulatinamente, deixar seu papel “original” e voltar-se para uma agenda focada na proposição de políticas para a superação do subdesenvolvimento. Durante o período da Guerra Fria, o papel do Banco Mundial esteve sempre intimamente ligado à sustentação do modelo capitalista norte-americano, em face ao socialismo soviético.

O Grupo Banco Mundial é composto pelo próprio Banco Mundial, pela Associação Internacional do Desenvolvimento (IDA), pela Corporação Internacional de Finanças (IFC), pela Agência de Garantias de Investimento Multilateral (MIGA) e pelo Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimento (ICSID). Apesar de o grupo ser constituído por essas cinco instituições, somente o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e a Associação Internacional do Desenvolvimento constituem o Banco Mundial (WORLD BANK, 2006).

A atuação do Banco variou ao longo das décadas, assim como os temas com os quais a instituição se preocupou. Dessa maneira, desde a sua fundação, o Banco atuou desde questões de infraestrutura, passando por equilíbrio econômico, agricultura e desenvolvimento social, até a educação.

De acordo com Kapur, Lewis e Webb (1997), o Banco Mundial é uma instituição que influencia o comportamento e as políticas públicas dos governos tomadores de empréstimo por meio da transferência de ideias e informações. Uma das características importantes é o foco do Banco em projetos de cooperação.

Nesse sentido, os empréstimos têm condicionalidades relacionadas às escolhas de políticas públicas dos receptores de recursos.

Os autores, em sua extensa obra sobre o primeiro século de história do Banco Mundial¹³, apresentam uma descrição detalhada sobre a atuação da instituição financeira durante a segunda metade do século XX. Para compreender o processo de influência do Banco, é preciso saber quais tipos de política a instituição defende que seus parceiros implementem. Nesse sentido, Kapur, Lewis e Webb (1997, p. 450–453) apontam que as áreas de políticas que o Banco se manifesta são: 1) o papel do governo na economia; 2) mercados e atividades do setor público e privado; 3) indústria e comércio; 4) taxas de câmbio; 5) assuntos fiscais e monetários; 6) transferências internacionais, empréstimos e investimentos e dívida externa.

Entre as décadas de 1940 e 1960, o Banco Mundial favoreceu as políticas de planejamento econômico nacional. Assim, na perspectiva do Banco, a melhor solução para lutar contra o subdesenvolvimento era a adoção de um modelo misto de economia, no qual o Estado tivesse uma forte presença em algumas áreas e um forte poder regulatório. Por outro lado, o Banco também era favorável a uma redução da burocracia estatal. Naquele período, a opção defendida pela instituição era deixar a infraestrutura e as utilidades públicas a cargo do setor público. Sobre o comércio e as políticas industriais, embora nos seus primeiros anos ele advogasse por uma solução liberal, posteriormente apoiou as políticas de substituição de importações nos países em desenvolvimento. Com relação à política de câmbio, o Banco defendia a convergência para uma taxa única. Em relação às políticas fiscal e monetária, a diretriz era que os países em desenvolvimento perseguissem objetivos de estabilização e promoção de crescimento e eficiência.

Uma discussão importante acerca do desenvolvimento do Banco Mundial como agência internacional de políticas está relacionada a dois processos. De um lado, está o seu papel proeminente na produção de projetos de cooperação; de outro, está o seu perfil de fornecedor de recursos (empréstimos) condicionados à reforma de políticas que são defendidas pela instituição.

¹³ *The World Bank: Its First Half Century*, 1997.

Segundo Stanley Please¹⁴ (1984 *apud* KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997), o processo de identificar, preparar e avaliar um projeto é longo e necessita de equipes qualificadas trabalhando tanto no Banco quanto no país onde o projeto será implementado. Os membros dessas equipes lidam com dificuldades no campo técnico, financeiro e econômico na formulação e na implementação do projeto. Com isso, todo o processo do projeto adquire dinâmica própria e se torna difícil de as políticas de tais projetos se dedicarem a questões mais amplas dos países que buscam ajuda. Nessa linha, Stanley Please e Ernest Stern¹⁵ concordavam na ideia de que a ênfase do Banco nos projetos minava seu potencial de reforma de políticas. Por outro lado, Burke Knapp¹⁶ e outros funcionários do Banco pensavam que o desenvolvimento institucional voltado para projetos não atrapalharia a efetividade em relação às reformas políticas.

Em uma análise sobre essa situação, Kapur, Lewis e Webb (1997, p. 460) apontam que essa espécie de dilema é normal para esse tipo de agência internacional. Em suma, instituições como o Banco Mundial operam com dois princípios organizacionais: o geográfico e o de *expertise* técnica. A diferença do Banco em relação a outras organizações era o desenho organizacional: outras agências tinham “mesas de países organizadas em seções regionais ou departamentos”¹⁷, enquanto o Banco não possuía uma distinção clara de seu pessoal nas operações institucionais. Os departamentos de projetos e os de áreas dividiam poderes e responsabilidades de maneira balanceada, e ambos mantinham contato com o Comitê de Empréstimos.

Tratando especificamente da América Latina, os executivos que davam ênfase à divisão temática do Banco decidiram não competir com o pessoal que se dedicava aos projetos. A ideia, então, era adaptar a lógica dos projetos com as propostas que buscavam influenciar políticas estruturais dos receptores.

A percepção dos grupos de trabalho do Banco na década de 1960 era de que a questão macroeconômica era crucial, pois o processo inflacionário na região

¹⁴ Stanley Please trabalhou no Banco Mundial entre 1963 e 1983, tendo ocupado cargos de chefia para as regiões da África e Ásia. O trabalho citado de Please é *The Hobbled Giant: Essays on the World Bank* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1984, p. 27).

¹⁵ Trabalhou no Banco Mundial entre 1972 e 1995, tendo sido Diretor Geral entre 1991 e 1995.

¹⁶ Trabalhou no Banco Mundial entre 1949 e 1972, sendo o vice-presidente da instituição entre 1949 e 1952 e chefe do comitê de 1956 a 1978.

¹⁷ *Country desks organized into regional sections or bureaus* (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 460).

parecia ser mais intenso na América Latina do que em outros lugares, e os aspectos macro do problema precisavam ser combatidos. Dito de outra forma, os projetos não conseguiriam ter impacto significativo se a situação macroeconômica não fosse estabilizada (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 461).

Na gestão do ex-secretário de defesa norte-americano Robert McNamara (1968–1981), o Banco aumentou significativamente sua capacidade de fornecer recursos para países em desenvolvimento. Em 1968, ele dispunha de um bilhão de dólares americanos para empréstimo; em 1981, o valor era de 13 bilhões (WORLD BANK, 2006). McNamara valorizava os mecanismos de mercado que gerariam eficiência, mas não deixava de reconhecer o papel importante do Estado nos países ainda não desenvolvidos. Durante sua gestão, o Banco Mundial focou as áreas de agricultura, população, meio ambiente, desenvolvimento urbano e educação.

Na década de 1970, as duas crises do petróleo, bem como os seus desdobramentos e complexidades políticas, limitaram a ação do Banco nas suas linhas clássicas de apoio ao desenvolvimento. Foi nesse período que a linha de atuação macroeconômica do Banco mudou na direção dos pressupostos da economia neoclássica.

As duas crises do petróleo mudaram significativamente o contexto de atuação de vários atores no sistema internacional, incluindo o Banco. Em 1973, o aumento de quatro vezes no preço da matriz energética fóssil causou impactos profundos em todo o mundo — em especial nos países que o Banco costumava ajudar. Naquela época, o Banco Mundial focou a atenção nos países mais afetados pela alta dos preços de combustíveis. Por outro lado, sua atuação ficou comprometida pela emergência de uma nova classe de atores fornecendo Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Os países exportadores de petróleo concediam empréstimos sem exigir as condicionalidades do Banco Mundial. Bancos privados também faziam parte dos possíveis fornecedores de recursos para os países em desenvolvimento, e também não exigiam condicionalidades políticas.

A partir desse contexto, o Banco começou a mudar suas diretrizes para os países parceiros. Kapur, Lewis e Webb (1997) apontam que uma reavaliação das escolhas de política comercial da instituição apareceu em um documento consultivo em 1979, denominado *Relatório do Painel Consultivo de Pesquisa sobre Desenvolvimento Industrial e Comércio*:

Vale ressaltar que, até o início dos anos setenta, as missões econômicas e setoriais do Banco aos países em desenvolvimento adotavam atitudes benevolentes em relação à substituição de importações (protecionistas) políticas, enquanto eles agora advogam vigorosamente por sistemas de incentivos bastante neutros combinados com regimes comerciais razoavelmente liberalizados e taxas de câmbio realistas¹⁸ (DONGES, 1979, p. 9 *apud* KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 484 – tradução nossa)

Com o desenrolar dos eventos macroeconômicos mundiais, ao longo dos anos 1970, as políticas do Banco foram tomando rumos diferentes. A visão neoclássica de economistas como Alden Winship Clausen¹⁹ e Anne Krueger²⁰ imprimiram uma orientação de políticas pró-mercado e anti-intervencionismo nos programas e nas pesquisas que o Banco promovia. Clausen, o novo Diretor Geral, vindo da presidência do Bank Of America, era um representante da doutrina liberal, que via limitações na capacidade dos governos de intervirem na economia, e virtudes nos mercados flexíveis e autorregulados. Em geral, durante a década de 1980, o Banco favoreceu políticas que liberavam mercados, removiam controles, cortavam subsídios e reduziam outras distorções que, supostamente, os governos impunham sobre o mercado. Ao final da década de 1980, a orientação geral do Banco era não somente favorável a um estado mínimo, mas também à qualidade da atuação governamental.

Em outras palavras, para o Banco, os resultados pouco satisfatórios dos empréstimos para programas de ajuste estrutural se explicavam pela implementação insatisfatória desses programas, e não nos empréstimos em si. A culpa pela implementação deficiente estava nos governos. Por outro lado, a instituição também valorizava os governos democráticos, multipartidários, competitivos, que respeitassem as liberdades civis, ainda que o Banco adotasse o princípio de não interferência na política doméstica de seus membros. Dessa forma, o termo oficial que expressava a perspectiva do Banco era a governança — em que ele podia

¹⁸ *It is noteworthy that, until the early seventies, the Bank's economic and sector missions to developing countries used to adopt benevolent attitudes towards (protectionist) import-substitution policies, while they now advocate vigorously for fairly neutral incentive systems combined with reasonably liberalized trade regimes and realistic exchange rates* (DONGES, Jurgen: "Incentive Policies and Economic Integration," in World Bank, "Report of the Research Advisory Panel on Industrial Development and Trade," May 1, 1979 (transmitted to the Executive Board, June 22, 1979, appx. 1, p. 9)

¹⁹ Foi presidente do Banco Mundial entre 1981 e 1986.

²⁰ Foi Economista Chefe do Banco Mundial entre 1981 e 1986.

sustentar uma postura de não interferência, mas de forte recomendação para governos. Nesse período, as áreas em foco eram o gerenciamento do setor público, *accountability*²¹, *legal frameworks* (parâmetros legais) e informação/transparência (BRECKNOCK, 1997).

O Banco viu governos fazerem o máximo para manter mercados viáveis e de negociação regular, bem como apoiar os serviços sociais e ajudar e defender os pobres. A instituição centrou-se no crescimento econômico junto com o ajuste. Cada vez mais reconhecia que esses objetivos dependiam de um difícil desenvolvimento institucional. Sua defesa da resistência à inflação certamente não era sem culpa, mas em geral pressionava as virtudes do equilíbrio externo e interno, do autocontrole financeiro e, a longo prazo, da autoconfiança nacional²² (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 588–589 – tradução nossa)

Na década de 1990, o Banco continuou prescrevendo e promovendo políticas de cunho liberal como meio de consecução de desenvolvimento. No documento *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, o Banco analisa a experiência recente dos assim chamados “Tigres Asiáticos” e sustenta que a intervenção estatal teve pouco a ver com o desenvolvimento desses países asiáticos, como Japão, Coreia do Sul e Taiwan.

A partir dos anos 2000, assuntos relacionados a gênero, desenvolvimento comunitário e povos indígenas passaram a integrar a agenda do Grupo do Banco Mundial. Além disso, o Grupo é o maior financiador mundial da educação e da luta contra a AIDS, líder mundial na luta contra a corrupção, importante auxiliador no socorro a débitos e o maior financiador mundial de projetos relacionados à biodiversidade e ao acesso a água e saneamento básico (WORLD BANK, 2007, p. 3).

3.3 O BANCO MUNDIAL COMO FORMULADOR DE POLÍTICAS

²¹ Termo em inglês que corresponde à capacidade de imprimir transparência, controlar e responsabilizar o agente por suas ações e omissões (SECCHI, 2010, p. 119).

²² *The Bank saw a lot for governments to do to maintain viable and even-dealing markets as well as to support social services and help and defend the poor. The institution was centrally focused on economic growth along with adjustment. Increasingly it recognized the dependence of these goals on painstaking institutional development. Its advocacy of inflation resistance was certainly not unblemished, but in general it pressed the virtues of external and internal balance, of financial self-restraint and, over the longer run, of national self-reliance.*

De acordo com Fonseca (1998), para o Banco Mundial, desde meados da década de 1970, a questão do desenvolvimento foi um tema central dos programas e projetos desenvolvidos por ele. Woods (2014) também aponta uma preocupação com questões ligadas à “boa governança” e à necessidade de instituições políticas legais, democráticas e estáveis como um pré-requisito para uma política econômica eficaz. De acordo com a autora, o Banco Mundial tem descentralizado e conduzido algumas reestruturações e reformas internas, o que significa uma mudança maior que a apresentada pelo Fundo Monetário Internacional. “A missão do FMI e do Banco Mundial não é apenas definir programas econômicos. Cada agência procura convencer os países mutuários a implementar reformas específicas”²³ (WOODS, 2014, p. 8 – tradução nossa). Segundo Kapur, Lewis e Webb:

As posições macropolíticas substantivas da instituição nas décadas de 1980 e 1990 eram amplamente comuns, e seu endosso ajudou a mantê-las assim: em sua maioria neoclássica em sua doutrina econômica, mas não excepcionalmente ou rigidamente. O tema mais forte era a abertura, tanto entre as economias quanto dentro delas. Em particular, houve entusiasmo pela expansão das exportações conduzida pela liberalização²⁴ (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 588 – tradução nossa)

Quando se trata da atuação das OIGs como formuladores de políticas e se coloca em perspectiva o interesse dos Estados, na realidade se está tratando do interesse dos Estados fortes. Como aponta Keohane (2002), esse tipo de ator é um dos que mais apresenta o que o autor denomina como “déficit de *accountability*”. Principalmente no funcionamento das organizações financeiras internacionais, a literatura aponta a influência dos estados mais ricos, em particular dos Estados Unidos. Woods (2014) reconhece que há influência importante de Estados poderosos na atuação do Banco. Em alguns casos considerados de destaque, como Argentina²⁵, Coreia e Rússia, o Tesouro norte-americano deixa sua marca

²³ *The mission of the IMF and World Bank is not Just to define economic programs. Each agency seeks to persuade borrowing countries to implement specific reforms*

²⁴ *The institution's substantive macro policy positions in the 1980s and 1990s were broadly mainstream, and its endorsement helped keep them that way: mostly neoclassical in their economic doctrine, but not unexceptionally or rigidly so. The strongest theme was openness, both between economies and within them. In particular there was enthusiasm for liberalization-led export expansion.*

²⁵ Woods cita que, no caso da Argentina, o Tesouro Norte-Americano foi relevante. Esse fato importa para a presente pesquisa no que tange ao estudo de caso proposto especificamente. Contudo, a

claramente. Contudo, essas evidências não são suficientes para supor que a agenda do Banco seja dominada exclusivamente para aquilo que se poderia tomar como sendo a agenda dos Estados Unidos. Em primeiro lugar, porque essa interpretação ignora o fato de que haja interesses concorrentes dentro dos Estados Unidos. Ademais, há que se considerar as agendas de outros países fortes.

Uma segunda observação é que as prescrições do Banco muitas vezes são fruto dos seus burocratas tentando equacionar limitações institucionais e pressões políticas. De acordo com Woods, o trabalho de grupos profissionais, como os economistas, é fundamental para se entender determinadas opções tomadas pelo Banco.

Em terceiro lugar, é preciso considerar também que o Banco depende consideravelmente da sua relação com os governos tomadores de empréstimo. O trabalho conjunto com governos é em parte persuasivo e em parte coercitivo. Questões políticas acabam sempre influenciando nas relações entre governo e Banco. Até mesmo as condicionalidades exigidas pela OIG podem ser atenuadas para conseguir receber o pagamento dos empréstimos que fornece. A relação do Banco com os sistemas domésticos sempre considera as perspectivas dos altos escalões dos governos. Na negociação de um programa, quanto mais aberto for o processo e maior o número de *stakeholders* envolvidos, mais difícil fica para o Banco impor unilateralmente seus termos. “A reescrita da condicionalidade do Banco desde o início dos anos 1990 reconhece as preocupações sobre o conteúdo, a adequação e os efeitos da condicionalidade do Banco Mundial”²⁶ (WOODS, 2014, p. 4 – tradução nossa). Por fim, há que se considerar que o Banco Mundial é bastante poroso no que tange à voz de ONGs e outros atores não governamentais.

De acordo com Woods (2014), os oficiais tanto do Banco quanto do FMI estão engajados em quatro atividades principais:

- a) pesquisa e sua disseminação;
- b) condicionalidade política e aconselhamento técnico;
- c) financiamento de emergência e gerenciamento de crise;
- d) alívio de débito de longo prazo e financiamento de desenvolvimento.

alegação acima feita demonstra que os Estados podem influenciar determinada tomada de decisão das OIs; mesmo assim, não se trata da única forma de essas organizações agirem.

²⁶ *The bank's own rewriting of conditionality since the early 1990's recognizes concerns about the content, appropriateness, and effects of World Bank conditionality.*

Woods (2014) coloca que atuações fracassadas do Banco são facilmente identificadas. Por outro lado, a mensuração do sucesso da instituição se mostra desafiadora, uma vez que suas empreitadas são de apoiar países, projetos e políticas que são arriscados. Além disso, se houvesse retorno positivo em 100% das ações dessa instituição, ela não seria necessária no sistema internacional.

3.4 O BANCO MUNDIAL E O ENSINO SUPERIOR

A partir do exposto até agora, é pertinente considerar a linha de ação (e pensamento) do Banco em relação aos sistemas de ensino superior na América Latina. Ao final dos anos 1980, o Banco não estava preocupado apenas com o papel do governo na economia, mas também com a qualidade da ação dos governos. Áreas importantes para reformas eram ligadas à administração pública, ao aparato legal, e à transparência de informação (BRECKNOCK, 1997).

A preocupação com a educação aparece nos anos 1970, quando o Banco dizia que a prioridade dos gastos públicos era para o ensino primário, e nos anos 1990, quando ele passou a advogar a favor da adoção de princípios ligados àquilo que ficou conhecido como "*new public management*", especialmente na área do ensino superior. Nessa área, essa perspectiva defende que o ensino superior deve passar por duas mudanças interligadas. Em primeiro lugar está a questão da criação de um ambiente de "quase-mercado" no espaço do ensino superior, que alimente um ambiente competitivo entre as instituições de ensino superior. A partir disso, e em segundo lugar, essas instituições seriam levadas a diversificarem as suas atividades, na medida em que exploram diferentes nichos e oportunidades de desenvolvimento. Reconhecendo a relativa "opacidade" desse mercado, particularmente aos olhos dos potenciais estudantes e suas famílias, a construção desse mercado deve ser acompanhada da produção de políticas ativas de avaliação e disseminação dos resultados dessa avaliação na sociedade. Ao Estado caberia a função de orientar à distância o desenvolvimento dessas instituições. Do ponto de vista das instituições de ensino superior, essa abordagem propõe uma reforma radical, que fortaleça as suas estruturas de governança internas, de forma a torná-las capazes de responder estrategicamente aos sinais do mercado. Assim, o reforço da autonomia administrativa, das estruturas internas de autoridade e das

ferramentas de autoavaliação é um elemento central na perspectiva do *new public management* (BRUNSSON; SAHLIN-ANDERSSON, 2000).

Bertolin (2007) aponta que, segundo os textos da instituição, as reformas no setor da educação superior devem tornar tais sistemas mais eficientes, relevantes, equitativos, transparentes e responsivos. Nesse sentido, o suporte para reformas deve priorizar projetos que: 1) incrementem a diversidade institucional, 2) fortaleçam a pesquisa científica e tecnológica e o desenvolvimento da educação, 3) melhorem a qualidade e a relevância da educação terciária, 4) promovam mecanismos de equidade para ajudar alunos em desvantagem, 5) estabeleçam sistemas de financiamento sustentáveis para incentivar a responsabilização e flexibilidade, 6) fortaleçam as capacidades gerenciais, 7) realcem e expandam a capacidade da tecnologia, inovação e ciência de reduzir a exclusão digital (WORLD BANK, 2006 *apud* BERTOLIN, 2007, p. 324).

O documento intitulado *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia* ou *Higher Education: the lessons of experience* (1994) é considerado a pedra angular das ideias a serem implementadas nas políticas de educação superior na América Latina. Esse documento reconhece a importância do ensino superior para o desenvolvimento dos recursos humanos de um país. De acordo com a agência, as instituições de nível terciário têm a função de capacitar profissionais como gerentes, pesquisadores, engenheiros e técnicos que participam do desenvolvimento, da adaptação e difusão das inovações na economia nacional. As instituições de ensino superior (IES) devem formar novos conhecimentos por meio do ensino e da pesquisa avançados, além de servir como mecanismo de transferência, adaptação e divulgação desses conhecimentos. O ensino superior ainda desempenha funções importantes no sentido de consolidar a identidade nacional, servir de fórum para o debate democrático e, no limite, fomentar o desenvolvimento econômico (WORLD BANK, 1995, p. 17).

Apesar da importância que o Banco atribui ao ensino superior, nos anos 1990, a sua avaliação era que esse setor se encontrava em crise. O alto custo de se criar um ensino superior de qualidade e relevante, juntamente com as dificuldades de levantamento de recursos que assolavam principalmente os países em desenvolvimento, impunham um desafio importante aos governos desses países. As condições adversas do ponto de vista macroeconômico e a maior competição por fundos fiscais reduziram a capacidade dos governos de financiar o ensino superior.

Por outro lado, o uso ineficiente de recursos agravava a própria escassez. O Banco denominava essa dificuldade de problema de eficiência interna. Já em termos da eficiência externa, havia o problema do desemprego dos egressos e dos resultados decrescentes dos investimentos em pesquisa. Portanto, aos olhos do Banco Mundial, os governos deveriam atacar essas problemáticas de eficiência interna e externa para que o ensino superior cumprisse a sua importante função, mesmo em um contexto macroeconômico adverso. A equidade era outra preocupação externada pelo Banco Mundial. Mesmo com o rápido aumento das matrículas nas décadas de 1980 e 1990, a avaliação era de que o ensino superior ainda era muito elitista.

Assim, o Banco propõe uma estratégia de reforma do ensino superior, considerando o contexto econômico adverso, sem perspectivas de aumento fiscal. Entre as diretrizes propostas para essa área, estão as seguintes:

- a) fomentar a diferenciação institucional e a inserção de instituições privadas;
- b) permitir que as instituições públicas diversifiquem seu financiamento, o que incluiria a participação dos alunos nos gastos das universidades e a condicionalidade do financiamento público à consecução de resultados;
- c) adotar políticas que são desenhadas para priorizar a qualidade e a equidade (WORLD BANK, 1995, p. 29).

Essa exposição acerca do Banco Mundial e sua visão sobre ensino superior é a baliza que será utilizada para compreender os casos de Argentina e Chile nos seus respectivos projetos de cooperação com o Banco Mundial, na década de 1990, que serão explorados nos dois próximos capítulos do trabalho. Os projetos propostos em cada país trazem a operacionalização específica das diretrizes mencionadas acima. Assim, percebe-se que as propostas de reforma educacional em cada país partem de um diagnóstico conjunto dos formuladores de política locais com os analistas técnicos do Banco para o setor de ensino superior.

Para Kapur, Lewis e Webb (1997, p. 592–593), a questão da influência em políticas tem três apontamentos importantes. Em primeiro lugar, a experiência do Banco Mundial com as macropolíticas mostra que as reformas geralmente levam mais tempo do que os analistas preveem. Assim, o intervalo de tempo demandado para o ajuste estrutural previsto na década de 1980, por exemplo, foi subestimado. O segundo ponto é que correções de políticas raramente duram. Para os autores, esse não é um ponto consensual na literatura, mas a sugestão apontada é que reformas

macropolíticas, por exemplo, podem ter adoção e impacto momentâneos para o país que está adotando as medidas reformistas. Em terceiro lugar, é apontado que um fornecedor internacional de recursos deve estar a postos, ou seja, nesse caso a OIG deve sustentar uma presença acessível e manter conhecimento sobre a situação local (de um possível receptor). Nesse sentido, as intervenções operacionais da agência devem ser temporárias, ocorrendo somente quando os esforços dos tomadores de decisão locais gerarem a necessidade de assistência.

Isso não significa que a efetividade de uma agência multilateral para o desenvolvimento seja menor do que a de um doador bilateral. Da mesma maneira, essa observação não significa que a presença do Banco em países em desenvolvimento (PED) deve ser intermitente. O ideal é que a instituição tenha projetos de cooperação e assistência técnica continuamente nos países. De qualquer maneira, o retrospecto do Banco mostra que a intervenção na formulação de macropolíticas nacionais é uma atividade de alto risco. A visão sobre o risco envolvendo as atividades do Banco é compartilhada por Woods (2014). O próximo capítulo trata do caso do ensino superior argentino e o projeto do Banco Mundial para a sua reforma.

4 ARGENTINA: TRADIÇÃO DE AUTONOMIA E RESISTÊNCIA DOMÉSTICA

Este capítulo analisa a experiência da Argentina e sua interação com o projeto do Banco Mundial para a reforma do ensino superior. Primeiramente, o capítulo faz uma introdução sobre o ensino superior argentino. O recorte temporal dessa análise inicia-se em meados da década de 1970, quando se encerrou o último governo militar na história argentina. Essa época foi escolhida porque as mudanças da década de 1980 — e, principalmente, a reforma educacional da década de 1990 — respondem, em grande medida, a questões colocadas no período dos governos militares, tanto em termos de políticas adotadas por estes quanto em termos dos fatores externos que afetaram a capacidade do país de fazer e implementar políticas na área educacional.

Após a descrição das políticas do governo militar para o ensino superior, é necessário abordar o governo de Raúl Alfonsín, primeiro presidente civil eleito, que tinha como meta restaurar a estrutura democrática na sociedade argentina e no ensino superior do país. O governo seguinte, de Carlos Saúl Meném, é de suma importância para a nossa investigação, uma vez que foi sob essa presidência que o projeto do Banco foi negociado e começou a ser implementado. Boa parte do capítulo é dedicada à descrição do projeto de acordo que tem por base as informações contidas nos documentos do Banco. Finalmente, o capítulo faz um balanço da implementação e dos resultados da reforma proposta pelo Banco.

4.1 A REFORMA DE CÓRDOBA E O ENSINO SUPERIOR ARGENTINO

A formação do sistema de ensino superior argentino, no início do século XX, foi marcada pelo Movimento de Reforma Universitária (MRU) na Universidade de Córdoba, em 1918, também conhecida como Reforma de Córdoba. Bernasconi (2007) mostra que se tratava de um movimento contra o modelo universitário herdado do século XIX, que era percebido como oligárquico e autoritário. O MRU reivindicava uma universidade na qual a tomada de decisão fosse compartilhada por professores, alunos e ex-alunos; que a universidade em si fosse orientada aos problemas econômicos, políticos e sociais do país; que o acesso à universidade fosse democratizado com a gratuidade do ensino superior público; que houvesse

autonomia em relação ao Estado e liberdade acadêmica; que pesquisa e extensão fizessem parte das atividades universitárias (FIGUEIREDO-COWEN, 2002; SCHUGURENSKY; NAIDORF²⁷, 2004 *apud* BERNASCONI, 2007, p. 31).

O MRU foi marcante não só na Argentina, mas também em outros países da América Latina. Segundo Bernasconi (2007), a parte das reivindicações que foi conseguida pelo movimento variou de acordo com o país e o período em questão. As constantes instabilidades políticas da região influenciaram as formas como as universidades se moldavam, fazendo com que a gratuidade e a autonomia, por exemplo, fossem permitidas, depois suspensas, depois voltassem a existir. Regimes autoritários geralmente eram responsáveis por cercear a autonomia universitária. O MRU é uma referência importante na Argentina até hoje. Fanelli (2019) aponta que, nas IES públicas, a gratuidade no nível de graduação existe atualmente. Além disso, o sistema argentino não possui exame de entrada e nem número máximo de vagas na maior parte dos cursos de graduação. O MRU também deixou um legado de ativismo político: as comunidades universitárias são grupos que defendem a autonomia institucional e se articulam politicamente para atingir seus objetivos.

4.2 OS MILITARES NO ENSINO SUPERIOR

O período que antecedeu a elaboração e implementação dos projetos do Banco Mundial é importante para que se compreendam as bases das quais as propostas (dos projetos) partiam. Os diagnósticos que o projeto da reforma universitária fazia estavam relacionados com os legados de governos anteriores no setor. Para isso, é necessário retornar às décadas de 1970 e 1980. As últimas alterações significativas do ensino superior argentino datam desse período.

O último período autoritário em que o governo argentino esteve sob o controle militar durou de 1976 a 1983. Nesse período, um foco central do governo era coibir a articulação política engendrada a partir do movimento estudantil e de outras forças presentes na comunidade universitária. Antes mesmo da retomada dos militares, em 1976, já havia ações no sentido de impedir tal articulação. Por exemplo, pode-se citar a nomeação de Oscar Ivanissevich para o Ministério da Educação, ainda no

²⁷ SCHUGURENSKY; NAIDORF: Parceria Universidade-Empresa e Mudanças na Cultura Acadêmica: Análise Comparativa dos Casos de Argentina e Canadá. Educ. Soc., Campinas, v. 25, n. 88, p. 997–1022, Especial - Out. 2004.

governo de Isabel Perón, em 1974. De acordo com a literatura, essa nomeação configura o início da repressão à comunidade educacional. Uma das preocupações da “Missão Ivanissevich” era conter a Confederação de Trabalhadores da Educação da República Argentina (CTERA), criada em 1973 (CARDELLI, 2016, p. 16).

De acordo com Seia (2017), foi elaborado em 1976 o documento denominado *Bases para a Intervenção das Forças Armadas no Processo nacional*. Nele foi definido pela Junta Militar que o objetivo educacional era o estabelecimento de uma política baseada na disciplina e nos conteúdos nacionais e cristãos. Ainda em 1976, a Lei nº 21.276 dispunha sobre a *Prioridade para a Normalização das Universidades Nacionais*, rezando que o governo, a administração e a designação das autoridades das universidades fossem exercidas pelo Ministério da Cultura e da Educação. Além disso, o Ministério poderia agir em situações que afetassem a paz ou a ordem interna às universidades, e ainda proibia qualquer atividade de doutrinação, propaganda, proselitismo ou agitação de caráter político ou gremial. Em outras palavras, a autonomia universitária e a liberdade nas universidades haviam acabado.

Cardelli (2016) também aponta que o marco da política educativa à época do governo militar tem dois aspectos que se entrelaçam. De um lado, havia a dimensão repressiva no plano ideológico, que tinha como objetivo destruir as expressões que tinham relação com as ideias de “*liberação nacional e social, independência econômica, soberania popular, classe trabalhadora, socialismo, autonomia nacional, justiça social, imperialismo, monopólios, burguesia, democracia popular, cultura nacional, dependência, etc.*”²⁸ (CARDELLI, 2016, p. 13–14). Esses termos foram identificados como subversivos, e os órgãos educacionais (principalmente os relacionados à educação pública) passaram a ser vistos como promotores de tais termos e ideias. De outro lado, a política também continha uma dimensão privatista que foi beneficiada por decisões concretas dos atores públicos, em detrimento da educação pública, como a criação de escolas privadas e a redução dos recursos públicos para o ensino superior (ES), o que promoveu o crescente mercado educacional, que se aprofundou na década de 1990.

Para Rodríguez e Soprano (2009), o Ministério da Cultura e Educação foi um dos mais instáveis dos anos da ditadura, pois sofria repressão direta das decisões

²⁸ Grifo do autor. Os termos foram copiados do autor na íntegra, uma vez que se tratava de um conjunto de conceitos contra os quais o militarismo combatia.

da Junta Militar. Os ministros da época estavam ligados de alguma maneira à igreja, em círculos católicos tradicionais.

Em 1977, o Ministro da Educação Juan José Catalán (1977–1978) alegou que as 26 universidades estatais existentes no país eram demasiadas e que não havia recursos materiais e humanos suficientes para sustentar essa estrutura. Esse debate apontava para a necessidade de maior participação privada no desenvolvimento no setor educacional, colocando o Estado como subsidiário e a educação pública como complementar na oferta desse serviço. Essa era também a agenda do Ministro da Educação Juan Llerena Amadeo (1978–1981), representante da direita católica. Na época, houve um processo de transferência da gestão educacional do governo federal para as províncias e municipalidades.

As chamadas “políticas de redimensionamento”, entre 1976 e 1980, criavam novas formas de ingresso na universidade, reduziam o número de alunos por cursos e impunham a fusão ou extinção de cursos, assim como a cobrança de diversos serviços administrativos. Tais políticas reduziam o tamanho das universidades e a quantidade de alunos inscritos (RODRÍGUEZ; SOPRANO, 2009).

A Lei Universitária de 1980 (Lei nº 22.207) determinava que as universidades teriam autonomia acadêmica, mas deveriam adequar-se às normas do regime. Na prática, as normas restringiam a liberdade das universidades, pois significavam que os cargos universitários seriam escolhidos pelo Poder Executivo e que os estatutos dessas instituições também precisariam ser aprovados pelo Executivo (MINGONE, 1998 *apud* MARTINETTO, 2008). O objetivo principal da lei era erradicar a subversão do regime universitário; no entanto, a intervenção e o controle do governo sobre as instituições de ensino superior foram reforçados por essa lei, além de introduzir provas de entrada, cotas e a possibilidade de cobrança de taxas universitárias (SEIA, 2017).

A política de “normalização” universitária propunha eliminar o conflito ideológico no âmbito das universidades por meio da adoção de sanções disciplinares e da redução do tamanho do ensino superior público. Entretanto, a partir do início dos anos 1980, a intervenção governamental arrefeceu por conta do desprestígio da política econômica governamental, da ausência de liderança política e dos protestos sociais (RODRÍGUEZ; SOPRANO, 2009). Mesmo assim, o legado da época dos militares estava relacionado com o controle disciplinar nas universidades e com a diminuição do tamanho do ensino superior público argentino, tanto em quantidade de

alunos e de universidades quanto em termos de aporte de recursos estatais. No final do governo militar, constata-se também a menor relevância política dos atores do ES em termos da governança educacional. A cobrança de taxas e o fechamento de universidades (principalmente a Universidade Nacional de Lujan, que foi reaberta pelo presidente Raúl Alfonsín, em 1984) exemplificam a atuação do governo militar no setor.

No entendimento de Martinetto (2008), a transformação central do período se traduz no fato de que a educação deixou de ser uma razão de Estado para se tornar uma razão individual, ou seja, a preocupação com o ensino superior passava a ser particular do indivíduo, e não uma questão de Estado, central para a formação de uma sociedade. Tratava-se de uma política que eliminava o tradicional *cogobierno* que vinha da Reforma de 1918.

Reordenamento, redimensionamento, normalização eram termos comuns para determinar a política de ensino superior na Argentina entre meados dos anos 1970 e o fim do regime militar. Percebe-se que, no regime militar argentino, a questão de aumentar a eficiência do ensino superior público, advinda do *new public management*, respondia ao objetivo dos militares de diminuir o número de alunos das maiores universidades públicas para desarticular o ativismo político universitário. Em essência, o argumento da maior eficiência e da diversificação institucional serviu à agenda de redução de relevância política das instituições de ensino e de seus representantes. O sistema de ensino superior foi profundamente afetado pela agenda do governo militar e sua estratégia de controle social.

4.3 CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

No ano de 1983, o então presidente Raúl Alfonsín (União Cívica Radical – UCR) restabeleceu o ingresso gratuito à universidade no país. No entanto, por conta da autonomia universitária, as instituições universitárias podiam escolher alguns critérios de ingresso, respeitando a regra geral de acesso. A prioridade de Alfonsín era recuperar a dimensão inclusiva do ensino superior argentino, incluindo os setores alijados da tomada de decisão no período anterior e, ao mesmo tempo, transformar a matriz autoritária imposta pelos militares (TIRAMONTI, 2007).

De acordo com Martinetto (2008, p. 504), o governo Alfonsín realizou uma transição democrática, desmontando alguns elementos centrais do projeto autoritário

imposto pelos militares. Mesmo assim, não se promoveu mudança profunda suficiente para construir uma tradição político-educacional nova. Braslavsky (1985 *apud* MARTINETTO, 2008, p. 505) considera que, para que o modelo se diferenciase do anterior, ele deveria ser democrático para superar o autoritarismo, moderno para vencer o atraso tecnológico, produtivo para reverter a tendência de desindustrialização, livre de condicionantes externos para reduzir o endividamento com o exterior, e com justiça social para prevenir a concentração de riqueza.

Nos encontramos, então, na década de 1980, com o fato de que o papel da educação começa a ser questionado sem que dê respostas às novas demandas. Claramente, o governo de Alfonsín não logra ecoar da situação integral, trabalhando apenas sobre um eixo (aquele ligado à concepção de democracia e cidadania), o qual aprofundou mais a crise que já se vivia desde o período anterior²⁹. (MARTINETTO, 2008, p. 508 – tradução nossa).

Para a autora, existiam três eixos importantes naquele momento: o eixo democrático, o eixo do papel do Estado como provedor de educação, e o eixo da educação como provedora de desenvolvimento (que dominou o período chamado de desenvolvimentista no país). No início do período da redemocratização, houve otimismo com o novo governo em relação à melhora das condições de trabalho no sistema universitário e o crescimento da pesquisa no país. Porém, as dificuldades econômicas impediram que isso se concretizasse.

Stewart (2007) argumenta que o crescimento das matrículas na gestão Alfonsín tornou difícil para o governo arcar com os custos do ensino superior. Assim, ainda durante seu governo, Alfonsín considerou a possibilidade de buscar recursos junto ao Banco Mundial para fazer frente aos custos crescentes do ensino superior público. Entretanto, Alfonsín não conseguiu levar a cabo a parceria com o Banco para esse fim.

²⁹ *Nos encontramos, entonces, en los 1980, con que el papel de la educación comienza a ser cuestionado, sin que de respuesta a las nuevas demandas. Claramente, el gobierno de Alfonsín no logra hacerse eco de la situación integral, trabajando solo sobre un eje (el ligado a la concepción de democracia y ciudadano), lo cual profundizó aún más la crisis que ya se vivía desde el periodo anterior.*

Governo Meném

O governo de Carlos Saúl Meném (1989–1999), do Partido Justicialista, intensificou a adoção das políticas de matriz econômica da economia neoclássica. Ao final da década de 1980, o país — assim como outros da América Latina — enfrentava uma grave crise na economia, que tinha na hiperinflação o seu maior sintoma. O presidente anterior, Raúl Alfonsín, havia renunciado seis meses antes do fim de seu mandato, justamente por conta dessa crise. De acordo com Vianini (2012), o presidente tratou de centralizar sua capacidade de implementação de políticas logo no início do mandato, fazendo “com que o justicialismo aceitasse reformas contrárias às raízes do partido” (VIANINI, 2012); a União Cívica Radical, por sua vez, foi incapaz de exercer uma oposição sólida. Em 1994, Meném conseguiu uma reforma constitucional que permitiu a reeleição na Argentina e, concorrendo ao pleito nesse ano, o presidente foi reeleito para mais um mandato.

O início do governo Meném foi marcado pela celebração de outros acordos entre a Argentina e o Banco Mundial. As ideias e propostas de reforma das políticas públicas defendidas pelo Banco Mundial já estavam postas, e o governo sinalizava sua intenção de levá-las a cabo. No entanto, Stewart (2007) aponta que o Conselho Interuniversitário Nacional (CIN) era uma resistência importante, que, inclusive, rechaçou a primeira tentativa do governo Meném de implementar um fundo para a melhora da qualidade do ensino superior (o que mais tarde viria a ser o FOMECE).

Segundo Stewart, é preciso considerar que, desde os anos de 1950, as universidades são reduto de influência da UCR e, portanto, seria difícil um governo justicialista implementar uma política de ensino superior sem resistência. Mesmo assim, foi nesse governo que o projeto para a reforma do ensino superior argentino foi assinado e implementado. Meném reunia condições políticas para isso, pois tinha a maioria tanto do Senado quanto da Câmara Baixa argentina, e adotou uma estratégia de implementação que explorava as linhas de menor resistência, negociando a implementação de um fundo para a qualidade diretamente com as universidades que ofereciam menor ou nenhuma resistência (STEWART 2007, p. 75).

O discurso do Ministro da Educação e Justiça Antonio Francisco Salonia, na ocasião do cinquentenário da Universidade Nacional de Cuyo (Mendoza), em 9 de

agosto de 1989, demonstra a linha a ser adotada pelo governo, assim como o seu diagnóstico das dificuldades do setor no país:

As estruturas universitárias deverão ter articulação estreita com o resto da educação superior e superar por esta via o divórcio que existe entre a educação universitária e a não universitária. A diversificação da educação superior permitirá atender mais eficientemente aos requerimientos da revolução productiva e das necesidades regionales e nacionales. Esta multiplicidad de opciones e oportunidades deve comprender ofertas universitarias e no universitarias, carreras largas, intermedias e cortas, modalidades presenciales e a distancia, estudios de carácter permanentes ou a termo. É necesario propor uma diversificação que garanta o acesso aberto, em função das possibilidades e interesses de cada estudante e em estreita coordenação com os requisitos de desenvolvimento nacional e de cada uma das regiões do país³⁰ (ARGENTINA, 1989, p. 58 – tradução nossa)

Assim, já no ano de 1989, a Direção de Assuntos Universitários do Ministério da Educação lançou um conjunto de propostas de reforma das universidades públicas. Os quatro eixos dessas novas diretrizes eram: 1) o financiamento, acentuando a busca por novas formas de recursos; 2) a autonomia universitária – o Ministério da Educação passava a ser o revisor das resoluções do Conselho Superior das universidades; 3) a avaliação, em termos de melhorar a qualidade educativa; 4) a diferenciação institucional – entre 1988 e 1998, foram criadas 22 universidades privadas e 11 nacionais (SUASNÁBAR; ROVELLI, 2011, p. 28).

Na política de Meném, questões relacionadas à eficiência, eficácia e responsabilidade por resultados cresceram em relevância e se tornaram centrais (SUASNÁBAR; ROVELLI, 2011). A criação da Secretaria de Políticas Universitárias (SPU), em 1993, é apontada como um importante marco dessa orientação, pois esta passou a ocupar um lugar central na implementação de políticas e supervisionou a

³⁰ *Las estructuras universitarias deberán tener estrecha articulación con el resto de la educación superior y superar por esta vía el divorcio que existe entre la educación universitaria y la no universitaria. La diversificación de la educación superior permitirá atender más eficientemente los requerimientos de la revolución productiva y de las necesidades regionales y nacionales. Esta multiplicidad de opciones y de oportunidades debe comprender ofertas universitarias y no universitarias, carreras largas, intermedias y cortas, modalidades presenciales y a distancia, estudios de carácter permanente y otros a término. Es necesario plantear una diversificación que garantice un acceso abierto, en función de las posibilidades e intereses de cada estudiante y en estrecha articulación con los requerimientos del desarrollo nacional y de cada una de las regiones del país.*

criação de instituições que cuidavam do Programa de Incentivo para Docentes e Pesquisadores (PROINCE) e do Fundo para a Melhora da Qualidade.

A criação da SPU significou a transição para a instrumentalização das principais medidas que teriam como eixo o problema da qualidade, avaliação institucional e adoção de uma política que explorava a possibilidade de que parte da manutenção das universidades viesse de recursos próprios, pela cobrança de taxas e a venda de serviços, como forma de superar a crise do setor (KROSTCH, 1998 *apud* SUASNÁBAR; ROVELLI, 2011).

Apesar da alta sensibilidade que existia na sociedade argentina em termos das políticas de ensino superior, Stewart (2007) aponta que, no início da década de 1990, houve uma janela de oportunidade³¹ no setor. De acordo com a autora, o alinhamento entre o então Ministro da Educação, Jorge Rodriguez (1992–1996), o Secretário da SPU, Juan Carlos del Bello (1993–1996) e o Diretor Executivo do FOMECE, Carlos Marquís (1995–2000) foi fundamental para que se conseguisse implementar a política preconizada por Meném e negociar o financiamento do Banco Mundial. Toscano (2005) mostra que o documento intitulado *Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria: Estrategia, Procedimientos y Instrumentos*, de autoria de Marquís e datado de 1993, no âmbito da SPU, sofreu resistência no Conselho Interuniversitário Nacional. Esse órgão, por sua vez, respondia com a necessidade de se respeitar a autonomia universitária. No entanto, a SPU adotou uma estratégia diferente para implementar a política: passou a fazer convênios diretos com as universidades. Esses exemplos demonstram o embate entre os atores domésticos em torno do tema em questão e exemplificam o contexto de resistência e de manobras por parte do governo para lograr sucesso na empreitada de implementar políticas que representavam uma guinada no padrão do ensino superior no país.

Nesse cenário, a Lei nº 24.521 (Lei de Educação Superior) foi publicada em 1995 e mudou relevantes diretrizes do sistema. A nova legislação foi implementada no contexto de negociações entre o Banco Mundial e a administração Meném; portanto, a influência do Banco estava presente à época. Fanelli (2011) aponta que, na década de 1990, o setor privado encampou o maior dinamismo do processo de

³¹ Conceito de Kingdon (2003) que trata de mudanças em política dependendo de uma convergência de problemas, propostas de política e vontade política. Uma vez que esses três elementos entram em convergência, há uma janela de oportunidade.

diferenciação institucional. Essa época consolidou o papel do Estado avaliador e da avaliação como eixo estruturante das políticas universitárias durante a década de 1990 (KROSTCH, 1998 *apud* SUASNÁBAR; ROVELLI, 2011).

De acordo com Azevedo (2001, p. 48), a população universitária na Argentina em 1989 era de 661.315 alunos; já em 1994, era de 719.671 alunos (um aumento de 8,8%). Em 1996, o número de alunos foi para 812.308 (um aumento de 12,8%) e, em 1998, eram 945.790 alunos (um aumento de 16,4%). Logo, entre 1989 e 1998, o aumento foi de 43,01%.

Para Azevedo (2001), a avaliação do Banco Mundial identificou problemas de eficiência e de qualidade na política argentina de ensino superior. Eduardo Sanchez Martinez (Secretário de Políticas Universitárias do Ministério da Educação argentino) endossou a visão do Banco, dizendo, em uma entrevista no ano de 1998, que as negociações com o Banco partiram de um ponto de vista que era compartilhado com a burocracia governamental sobre o ensino superior, indicando que a administração Meném teve papel importante no desenho da proposta de reforma. Azevedo também argumenta que Meném tentou alterar as políticas de ensino superior desde que assumiu a presidência. Lançados já em 1995, o FOMEC e a Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária (CONEAU) foram as instituições construídas a partir do acordo firmado pelo governo argentino com o Banco Mundial (AZEVEDO, 2001, p. 77).

Os elementos centrais da proposta de reforma feita pelo governo Meném estão sintetizados na Lei nº 24.521, que propunha uma reforma significativa na organização, no funcionamento e no modo de financiamento do ensino superior. Trata-se de uma lei extensa, que introduz mudanças significativas em relação aos conceitos de autonomia, financiamento e governança universitária. Resumidamente, seus principais pontos dizem respeito aos seguintes itens (MOLLIS, 2008, p. 512):

- a) autorização para as instituições universitárias estabelecerem regimes de acesso, permanência e conclusão de forma autônoma;
- b) autorização para cada universidade determinar seu regime salarial (de docentes e administração), com o manejo descentralizado dos fundos que elas geram;
- c) capacidade de promoção da constituição de sociedades, fundações e outras formas de associação civil para apoiar a gestão financeira;
- d) órgãos colegiados com função de definição de políticas e de controle;

- e) alteração da integração das comissões de professores, autorizando o conjunto dos docentes (inclusive auxiliares) a serem eleitos como representantes das comissões;
- f) aumento no número de órgãos representados nos colegiados.

Não obstante, Mollis (2007) e Azevedo (2001) concordam que a implementação da reforma não foi consensual entre os *stakeholders* do setor do ensino superior argentino. Parte dos movimentos estudantis, de professores e de reitores universitários, assim como parte do Poder Legislativo, não concordavam com as mudanças que a Lei nº 24.521 promoveu no sistema de ensino superior do país.

A despeito da abrangência da reforma pretendida, Fanelli (2011) aponta que os mecanismos de acesso às instituições de ensino superior do país não sofreram mudanças significativas desde a redemocratização, em 1983. Em geral, não há uma definição de número de vagas ou cotas por carreiras ou por universidades; no contexto da autonomia institucional, cada instituição tem a prerrogativa de escolher a forma de acesso dos alunos que pleiteiam uma vaga³². Isso acontece também com as instituições de ensino superior não universitárias.

4.4 O PROJETO DO BANCO MUNDIAL

A primeira missão do Banco para a Argentina aconteceu em janeiro de 1994 (STEWART, 2007, p. 89). O documento mais antigo disponível na página do Banco referente ao projeto com a Argentina é denominado *Memorando e Recomendação do Presidente do Banco para Reconstrução e Desenvolvimento para os Diretores Executivos sobre um Empréstimo Proposto no Montante Equivalente a 165 milhões de dólares americanos para a República Argentina para um Projeto de Reforma de Ensino Superior*, e é datado do dia 12 de junho de 1995. Logo no início, o documento aponta que o projeto busca dar apoio a uma reforma que teria o objetivo de estabelecer um ambiente competitivo visando à melhoria do ensino superior e prover incentivos de ganhos contínuos de eficiência e garantia de qualidade no ensino superior argentino.

³² A única exigência feita é que o aluno tenha concluído o ensino médio. Jovens com mais de 25 anos e sem título de nível médio também podem pleitear uma vaga no ensino superior.

Esse primeiro documento faz também uma contextualização (*background*) do caso argentino: a crise econômica sofrida pelo país e a necessidade de promover um programa de reformas estruturais no sentido de reduzir e direcionar o papel do Estado, descentralizando o financiamento e a provisão de serviços públicos, e buscando, ao mesmo tempo, fortalecer sua capacidade de entregar serviços sociais (WORLD BANK, 1995). O documento nota ainda que também está em curso uma reforma no nível do ensino fundamental e médio. Essas reformas visam à descentralização, à extensão da educação obrigatória para nove anos e ao aumento de recursos destinados a esse nível de educação, com vistas a melhorar a qualidade do ensino. Finalmente, o documento assinala que, para complementar a reforma educacional, o governo percebe a necessidade de estratégias para a oferta de treinamento avançado de pessoal para a competição internacional em áreas de alto valor agregado. Essa questão coloca a necessidade de o setor universitário ser eficiente no uso de recursos públicos e propõe a criação de incentivos financeiros para a melhora do setor.

O Memorando do Banco Mundial também identifica problemas em três áreas do ensino superior: institucionalidade, eficiência e qualidade. O resumo da avaliação feita pelo Banco Mundial em relação ao ensino superior na Argentina pode ser visto no Quadro 5.

Quadro 5 – Resumo da avaliação do Banco sobre o ensino superior argentino	
Documento de avaliação do Banco Mundial – Avaliação do ensino superior argentino	
Problemas institucionais para o gerenciamento do setor	Falta de informações confiáveis e transparentes que limitam a capacidade de planejamento dos formuladores, as escolhas dos alunos e de suas famílias, e a competição das instituições de ensino.
	Alocação de recursos ineficiente, que não gera incentivos para treinamento efetivo, investimento e pesquisa.
	Ausência de mecanismos permanentes de acreditação e avaliação que poderiam simular alterações de currículo e melhoria de qualidade e desempenho.
	Mecanismos de governança que não possuem flexibilidade para a adaptação a um ambiente de mudanças e que não promove eficiência e diversificação dos recursos.
Problemas de eficiência: a eficiência caiu durante a década de 1980; apesar do crescimento na entrada de	Alta proporção dos concluintes de ensino médio que não estão preparados para os estudos do ES.
	Currículos e métodos de ensino inadequados, que não atendem às expectativas dos alunos.

alunos, o número de concluintes ficou estagnado – apenas 18% dos ingressantes concluem os cursos.	Métodos de ensino que são afetados negativamente pela falta de recursos complementares, como bibliotecas, computadores e laboratórios.
	Gerenciamento acadêmico pobre, que não faz distinção entre alunos ativos e não ativos e não estimula o desempenho.
	Falta de incentivos para graduação, já que a maioria dos alunos não paga taxas.
Problemas de qualidade	A composição e qualificação dos docentes é inadequada: somente 10% dos docentes são funcionários em tempo integral; somente 15% têm mestrado ou doutorado; 58% das aulas é feita por professores assistentes; há pouco incentivo salarial, padrões de desempenho ou mecanismos de avaliação.
	O nível de investimento é insuficiente para prover um ambiente adequado de ensino, com equipamentos obsoletos e sem a devida manutenção, principalmente nos cursos de ciências básicas e engenharias.
	Em um ambiente em que as universidades não precisam competir por recursos externos, não há incentivos para que diversifiquem ou introduzam programas de acordo com as necessidades econômicas.

Fonte: World Bank, 1995, p. 1–2. Elaboração própria.

Após a avaliação, o Banco apresenta o progresso ou *status* das reformas que estão em curso no país. A Secretaria de Políticas Universitárias, criada em 1993, já estava concentrada em fazer reformas focando as questões de eficiência e qualidade no ES. A Lei de Educação Superior de 1995 estava tramitando no Congresso do país à época (já havia sido aprovada na Câmara e ia para o Senado, tendo sido promulgada parcialmente em agosto de 1995). No entendimento do Memorando, a nova legislação promovia a autonomia integral das universidades públicas, abrindo oportunidades para que elas pudessem diversificar sua captação de recursos. A reforma também estabelecia um enquadramento legal comum para instituições públicas e privadas, incluindo mecanismos de avaliação e acreditação. A Lei propunha também melhorar a governança das instituições públicas, já que limitava o voto discente para alunos que fossem ativos (isto é, que estivessem frequentando os cursos da universidade), ampliava a representação docente nos

conselhos e definia o papel da SUP e de outros corpos consultivos³³ no planejamento de políticas educacionais.

Finalmente, o documento reconhece as iniciativas voltadas para a avaliação e acreditação já em curso em algumas universidades do país, sob a responsabilidade da SPU, e avalia positivamente os planos de incentivo implementados pelo governo para docentes ingressarem em pesquisa. O documento nota também que a maioria das barreiras para a criação de instituições privadas de ensino já havia sido removida em 1993, permitindo a criação de algumas instituições (15 até o momento da redação do Memorando pelo Banco). Outras iniciativas de reforma em curso focavam a redução do tempo de formação do curso de engenharia, o aumento da exigência para professores em tempo integral, a transferência da responsabilidade da negociação salarial dos professores para as universidades e a criação de fundos competitivos para o apoio a reformas da infraestrutura das universidades.

A racionalidade para o envolvimento do Banco Mundial no projeto de reformas é o próximo tópico abordado pelo Memorando. De acordo com o documento, esse envolvimento está apoiado na estratégia para assistência no país (*country assistance strategy* – CAS). Essa estratégia tinha como objetivo ajudar a Argentina a sustentar o crescimento econômico, completar a reforma do Estado, viabilizar a competitividade da economia do país, reduzir a pobreza e melhorar a qualidade do investimento em recursos humanos. Esse plano já previa a participação da OIG na reforma educacional argentina. O projeto em questão, argumenta o memorando, está relacionado à melhora da qualidade e eficiência de um setor-chave para a competitividade do país.

Finalmente, a reforma do ensino superior iria complementar uma reforma educacional mais ampla, que também envolvia o ensino básico e médio e que tinha a ajuda do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial. A racionalização dos gastos no ES viabilizaria maiores aportes de recursos na educação básica e secundária, além de auxiliar o governo a introduzir reformas em um setor de alta complexidade. O projeto, portanto, consolidava as iniciativas e reformas que já estavam em curso no país.

³³ Nominalmente: Conselho Nacional Interuniversitário (CIN) e Conselho de Reitores de Universidades Privadas (CRUP).

O objetivo central do projeto, como descrito no documento, era estabelecer um ambiente competitivo para o desenvolvimento do Ensino Superior e prover os incentivos apropriados para ganhos contínuos de qualidade e eficiência educacional. Os componentes do projeto eram o fortalecimento institucional e um fundo competitivo para a melhora da qualidade.

Fortalecimento institucional

Esse item estava relacionado ao melhoramento da capacidade de gerenciamento e planejamento da SUP, apoiando o estabelecimento de um mecanismo de acreditação (CONEAU), bem como o desenvolvimento de um sistema de informação sobre as universidades em nível nacional, interligando as estatísticas de cada universidade. Essas iniciativas melhorariam a alocação de recursos entre universidades mediante a introdução de uma fórmula que presidiria o financiamento de cada universidade, com base em parâmetros de eficiência e equidade. O projeto se propõe também a subsidiar a criação de uma rede entre bibliotecas das universidades para a troca de informações científicas, técnicas e material bibliográfico. Por fim, o projeto também se propõe a financiar o treinamento, os equipamentos de informação e tecnologia, e salários para revisores de artigos (*peer reviewers*).

Fundo Competitivo para Melhora da Qualidade (FOMEC)

Tratava-se de um instrumento de política da SUP que financiava a melhora da qualidade e eficiência nas universidades por meio de projetos de apoio ao desenvolvimento de universidades, selecionados em processos competitivos e transparentes. O FOMEC era financiado pelo Banco e pelo Tesouro Nacional argentino (DURANTE, 2002) e tinha duas áreas principais de atuação: 1) nas ciências básicas e engenharias; 2) nas humanidades, ciências sociais e ciências da saúde. Nessas duas áreas, o fundo se propunha a financiar projetos voltados para melhorar a qualidade do programa acadêmico, o que incluía a oferta de bolsas de formação para professores, a oferta de bolsas para professores visitantes, o treinamento docente e de funcionários, a modernização dos equipamentos de docência e de pesquisa, e a adaptação das bibliotecas às mudanças de currículo. O objetivo era garantir uma melhora da qualidade do ensino e mais eficiência nos níveis de graduação e pós-graduação.

Para serem elegíveis para os recursos do FOMEAC, os programas de pós-graduação precisavam ser acreditados pela CONEAU. Dessa forma, supunha o documento, cada área teria um número limitado de programas de alta qualidade, sustentados por uma massa crítica de professores bem treinados e bons equipamentos, que serviriam como modelo para o sistema. Um Comitê Internacional de Supervisão iria avaliar anualmente os resultados alcançados pelos subprojetos aprovados e financiados, e revisar o desempenho do FOMEAC. Esses relatórios serviriam de base para a definição de cursos de ação futuros durante a implementação do projeto. O custo total do projeto seria de 273 milhões de dólares americanos, dos quais 165 milhões (pouco mais de 60%) seriam financiados pelo Banco Mundial, e a SUP seria responsável por boa parte dos custos restantes.

O projeto seria conduzido por uma Unidade de Implementação de Projeto (PIU) composta por quinze membros da nova organização estrutural da SUP. Essa unidade era ligada a uma estrutura institucional criada pelo presidente Meném e estava sob responsabilidade da Diretoria Nacional de Finanças e Informação Universitária. As universidades selecionadas para participar do FOMEAC indicariam um membro para verificar a execução do projeto e para fazer a ligação com a Unidade de Implementação de Projeto. Esta, por sua vez, faria a ligação com o Banco Mundial, com outras agências e com outras universidades, sendo responsável pelas aquisições, pelo monitoramento, pela supervisão, pela administração e pelo financiamento. O FOMEAC seria gerenciado por uma equipe de 18 pessoas da SPU e a CONEAU, por uma equipe permanente de 24 pessoas. Seriam realizados ainda relatórios anuais de progresso e verificação das contas do FOMEAC, bem como auditorias de projeto e financeiras para acompanhamento.

O Memorando traz um item denominado “Sustentabilidade do Projeto”, que mostra os custos operacionais: no total, 4,7% do projeto seriam de responsabilidade da SPU. Para assegurar a sustentabilidade financeira do FOMEAC, a SUP alocou 70 milhões de dólares americanos para custear programas envolvendo professores em atividades de pesquisa. O objetivo era fazer do FOMEAC um mecanismo permanente de financiamento para fazer a alocação de recursos do governo crescer paulatinamente dos 70 milhões de dólares aos 130 milhões até o fim do projeto. O documento do Banco ainda menciona que a estabilidade institucional do projeto foi assegurada pelo estabelecimento do FOMEAC por Decreto (presidencial), em março de 1995.

O documento recomenda o aumento da autonomia e a criação de mecanismos de prestação de contas das universidades, a diversificação de recursos de fomento das universidades, e a diversificação de modelos institucionais no ensino superior. Argumenta ainda um aumento da proporção de recursos distribuídos por meio de chamadas e outros mecanismos competitivos e de critérios fracionários, o que impulsionaria a qualidade do treinamento e da pesquisa. O desenho do FOMEAC inclui a experiência de projetos similares na Tunísia, Romênia e Indonésia, e a implementação de dois projetos de ciência, pesquisa e treinamento no Brasil. O projeto em questão também incorpora lições adquiridas com experiências na própria Argentina, como ações na área social (*Social Sector Management Technical Assistance Loan - 2984-AR*), nutrição infantil (*Maternal and Child Health and Nutrition Project - 3643-AR*) e no ensino secundário (*Decentralization and Improvement of Secondary Education Project - 3794-AR*).

Durante as negociações do projeto, o governo argentino forneceu ao Banco: 1) as decisões estabelecendo a Comissão Nacional de Acreditação (CNA); 2) a confirmação da metodologia e dos critérios a serem usados nos processos de acreditação para classificar os estudos de pós-graduação; 3) o Decreto estabelecendo o FOMEAC; 4) a versão final do Manual Operacional do FOMEAC; 5) a versão final da Carta de Políticas (*Policy Letter*) do Ensino Superior; 6) a decisão apontando, no âmbito da SUP, o coordenador em tempo integral responsável pela PIU; 7) a confirmação de que haveria uma licitação limitada internacional e uma licitação nacional; e 8) a confirmação dos processos de monitoramento e avaliação, incluindo a seleção de indicadores-chave para o desempenho do projeto.

Os condicionantes para a efetividade do empréstimo eram: 1) o estabelecimento e a criação do corpo de funcionários da PIU sob os termos de referência e os procedimentos que cumprissem as exigências do Banco; 2) o estabelecimento da CONEAU e a nomeação dos membros do Conselho Executivo com experiência e qualificação, que cumprissem as exigências do Banco; 3) o estabelecimento do FOMEAC e a nomeação dos membros do Conselho Executivo com experiência e qualificação, que também cumprissem as exigências do Banco; 4) a submissão de um acordo de subprojeto que cumprisse as exigências do Banco a ser assinado entre a SUP e as universidades, que seria financiado pelo FOMEAC; e 5) a adoção de uma fórmula que estabelecesse os parâmetros utilizados para presidir parte do financiamento das universidades.

O documento também assevera que a preparação do projeto contou com a participação de professores, organizados em comitês científicos. Esses comitês focaram especialmente as questões de qualidade e as necessidades de diferentes áreas do conhecimento. Da mesma forma, os órgãos de representação das universidades públicas (CIN) e privadas (CRUP) foram envolvidos nas decisões-chave em cada estágio do desenho do projeto.

A parte final do documento — Benefícios Esperados — aponta como principal resultado o fato de que o projeto ajudaria a consolidar reformas setoriais já em curso e que são difíceis de serem implementadas. Mais especificamente, o projeto esperava melhorar a eficiência e a qualidade do sistema universitário por meio dos seguintes itens: 1) aumento na transparência e reforço dos mecanismos de prestação de contas do uso e da alocação dos recursos públicos; 2) introdução de dinâmicas competitivas entre as universidades públicas; 3) promoção da reestruturação do nível de pós-graduação pelo fortalecimento de centros de excelência, assegurando uma massa crítica em cada disciplina; 4) qualificação de três mil professores universitários em nível de doutorado, o que representaria um crescimento de 50% do número de docentes com doutorado, assim como o crescimento da mobilidade docente; 5) provisão de material de ensino e de laboratórios correspondente a 40% das necessidades potenciais.

Quanto aos riscos e às salvaguardas, o primeiro risco estava associado às dificuldades para a implementação da estrutura legal que sustentaria as reformas que são a base do projeto. De acordo com o documento, era esperada alguma tensão política decorrente da resistência das universidades à mudança. Essa tensão é magnificada pela tradição de engajamento político das universidades e pela sua autonomia. As reformas da estrutura legal foram amplamente discutidas com o governo e, segundo o Banco, também houve debate público. De acordo com o documento, o governo mostrava um compromisso significativo com as reformas propostas. Apesar disso, não havia consenso nas instituições que representavam as IES (CIN e CRUP) acerca dos componentes e objetivos do projeto. De qualquer forma, supunha-se que a representação dessas organizações, tanto na CONEAU quanto no FOMEC, poderia limitar essas resistências. A nova estrutura legal proposta estava em linha com alterações que já estavam em curso em algumas IES: 1) a autonomia universitária foi confirmada na Constituição adotada em agosto de 1994 e na Lei Orçamentária de 1995; 2) o desenvolvimento de IES privadas foi

liberado por decreto em 1993; 3) a Lei de Administração Financeira de 1992 autorizava as universidades a diversificarem seus recursos; 4) algumas universidades, via fundações, já estavam coletando taxas dos alunos; 5) o sistema de acreditação e avaliação já estava sendo implementado pela CNA; 6) em torno de 25% das universidades públicas estavam implementando processos de seleção para o ingresso na graduação.

O segundo risco apontado dizia respeito ao FOMEAC propriamente dito. O órgão era novo, e cabia uma atenção específica para garantir lisura nos processos que selecionariam os subprojetos de reforma de universidades específicas. Para reduzir o risco de irregularidades na seleção desses subprojetos e no processo de financiamento do FOMEAC, o documento recomendava uma auditoria física e financeira anual e a organização de uma avaliação anual dos resultados alcançados pelas operações do FOMEAC, a cargo da CIS. Essa avaliação deveria focar os impactos na qualidade e eficiência nas universidades, bem como o desempenho institucional do FOMEAC, com especial atenção para a transparência e objetividade dos procedimentos de seleção. Além disso, era recomendada uma revisão parcial que definiria possíveis mudanças nos arranjos institucionais e financeiros.

Em termos do processo de negociação do projeto do Banco, a citação de Stewart (2007, p. 93) é ilustrativa da percepção dos atores envolvidos em tal processo:

Quando questionados sobre o processo de negociação com o Banco Mundial, foi-me dito que tais negociações são feitas de maneira conjunta e próxima, e que as intenções dos países são seguidas desde que estejam alinhadas com as “regras do Banco”. Por essa razão, os países membros devem “dizer o que querem”, pois “de forma alguma se trata de uma doação, mas sim de crédito; se um país aceita crédito, deve ter a capacidade de definir o que quer fazer com ele”. No caso do projeto de reforma do ES argentino (PRES), “as políticas eram as nossas políticas”, Marquís me disse (em referência a Carlos Marquís, diretor executivo do FOMEAC). “Nós discutíamos com eles [a equipe do Banco Mundial]... era uma equipe com a qual debatíamos ideias... o que eu me lembro de ter aprendido são metodologias procedimentais rigorosas, mas além disso, não havia políticas que eu não reconhecesse como nossas” (entrevista pessoal, 20 de julho de 2006). Essas alegações me parecem válidas, sabendo o quanto acadêmicos e políticos argentinos tinham preparado a reforma do ensino superior antes de as conversas com o Banco Mundial começarem. “Eles vieram em um espírito de assistência, não de exploração”, declarou outro respondente, que disse ainda, eu acho, “Eles [o Banco Mundial]

tinham tanto interesse quanto nós no sucesso do programa”³⁴
(tradução nossa)

Essa perspectiva ajuda a entender o processo de negociação e a participação de cada ator (Banco e governo) no processo. O próximo passo do trabalho trata do contrato que foi assinado pelo governo argentino.

4.5 CONTRATO ASSINADO PELA ARGENTINA

O *Acordo de Empréstimo (Loan Agreement – Higher Education Reform Project – between Argentine Republic and International Bank for Reconstruction and Development)* é datado de 5 de dezembro de 1995. Esse documento oficial estabelece as bases do projeto acordado entre a Argentina e o Banco Mundial. Em linhas gerais, o seu conteúdo será descrito a seguir.

Inicialmente, o projeto afirma o compromisso do governo argentino em financiar o FOMEC, a CONEAU e a SUP com os recursos do projeto, assim como manter diálogo com o Banco acerca da implementação do projeto. O Ministério da Cultura e Educação é o responsável pela implementação do projeto, e o Ministério da Economia, Obras e Serviços e Trabalhos Públicos da Argentina assume o papel de representante do receptor.

Os objetivos do projeto são estabelecer um ambiente mais competitivo para a melhoria do ensino superior e prover, por meio de um mecanismo de financiamento transparente, os incentivos adequados para ganhos contínuos de eficiência educacional e aprimoramento da qualidade. As atividades programadas no acordo são as seguintes:

³⁴ *When asked about the negotiation process with the World Bank I was told that such negotiations are usually done by working closely together, and that the member country's intentions are always followed as long as they fit within the Bank's "rules of the game". For this reason member countries must "state what it is they want" because "by no means is it a donation, it is credit; if a country accepts credit they have the capacity to define what it is they want to do". In the case of PRES, "the policies were our policies" Marquís told me. "We discussed with them [the World Bank team]... it was a team in which we exchanged ideas... what I remember having learned are rigorous procedural methodologies but apart from that there was no policy that I did not recognize as our own" (personal interview, July 20, 2006). These statements all seem valid to me, knowing how far Argentine academics and politicians had already come preparing for higher education reform before talks with the World Bank began. "They came in a spirit of assistance, not of exploitation" declared another respondent who added, I think perceptively that "They [the World Bank] had as much interest as we did in the success of the program".*

Parte A – Fortalecimento Institucional

- a) Melhora da capacidade de planejamento e gerenciamento da SUP por meio de treinamento local e alhures do pessoal da SUP sobre gerenciamento universitário; condução de estudos para melhorar a capacidade da SUP em termos de gerenciamento do monitoramento do setor privado, dos sistemas legais e de contabilidade; estabelecimento de um centro de documentação no âmbito da SUP, incluindo a reabilitação de instalações e aquisição de livros e periódicos relacionados ao ES, assim como equipamento de escritório; reabilitação dos escritórios da SUP, incluindo a parte de mobília e tecnologia.
- b) CONEAU – operação da instituição para a promoção do processo de autoavaliação pelas instituições públicas e privadas e para o desenvolvimento da avaliação externa das universidades com a finalidade de acreditar os programas de graduação de interesse público (como Medicina e Direito) e os programas de pós-graduação.
- c) Sistema de informação e alocação de orçamento universitário – desenho e operação de um sistema moderno de informação e dados estatísticos para a SUP integrar vários módulos existentes, necessários para a tomada de decisão pela SUP, e prover dados adequados e compatibilidade de sistema com os sistemas estatísticos das universidades públicas.
- d) Rede de informação interuniversitária – desenvolvimento e operacionalização da SUP de um sistema de rede para estabelecer comunicação científica e *links* de dados técnicos de acordo com os padrões internacionais aceitos para a troca de informações sobre bibliotecas entre departamentos e bibliotecas de diferentes IES.

Parte B – FOMECA

- a) Operação do FOMECA de acordo com a estrutura organizacional e funções estabelecidas no Manual Operacional do FOMECA.
- b) Crescimento da qualidade e eficiência do ES público via financiamento do FOMECA com base na subvenção de subprojetos em ciências básicas e engenharia nos níveis de graduação e pós-graduação, e em todas as outras disciplinas no nível de pós-graduação.

4.6 DOCUMENTO DE AVALIAÇÃO DE 2005

O documento de avaliação do projeto é do ano de 2005. O documento ressalta inicialmente os objetivos do projeto, que são os seguintes: 1) melhorar o ambiente legal e regulatório para o gerenciamento universitário, assegurando a qualidade e a criação de novas instituições; 2) criar incentivos e prover a base para melhora em eficiência, qualidade e relevância do ensino universitário; e 3) melhorar a alocação de recursos nas universidades e dar suporte às iniciativas de diversificação de recursos. Ao longo do período de sua implementação, esses objetivos foram revisados, e o projeto incluiu mais um objetivo. Com relação a esses objetivos, a perspectiva do Banco é a seguinte:

- a) Estabelecer um ambiente mais competitivo para a melhoria do ensino superior – nesse primeiro parâmetro, o Banco avalia como *achieved* (atingido), dizendo que os mecanismos de competitividade foram implementados no sistema para fornecer uma melhor alocação de recursos. O acesso aos dados e a padronização foram melhorados, e esses aspectos podem sustentar planejamento e estratégias de médio prazo. A contabilidade e o controle de orçamento foram melhorados em termos de transparência.
- b) Aprimorar a qualidade educacional – esse parâmetro também é avaliado como atingido. Alguns mecanismos relativos à acreditação, reformas curriculares, habilidades e outros foram implementados, e parâmetros mínimos de qualidade foram introduzidos.

Por conta da crise econômica do país, o projeto recebeu cinco emendas e foi estendido três vezes na sua data de fechamento. Além disso, 25,4 milhões de dólares foram cancelados em 2002. Entre 14 de dezembro de 2002 e 23 de janeiro de 2003, o Banco suspendeu todos os desembolsos para o tomador do empréstimo, em virtude do não pagamento de obrigações importantes. Contudo, isso não causou atrasos importantes, pois o projeto continuou com fundos governamentais.

Impactos e resultados significativos

O impacto do projeto no mercado de trabalho não é claro, mas empresas argentinas aumentaram a demanda por estudantes universitários. O documento apresenta números do Instituto Internacional de Desenvolvimento de Gestão, que indica melhora da relevância e qualidade do ensino superior.

A rede de universidades ficou operacional em sua plenitude em 1997, em 37 universidades públicas, totalizando 750.000 alunos, 110.000 professores e 37.500 pesquisadores entre seus usuários permanentes. Bolsas de pós-graduação possibilitaram estudos avançados em ciência e engenharia. O número de cientistas e engenheiros em pesquisa e desenvolvimento cresceu em 8% entre 1995 e 2000. Além disso, a proporção de professores universitários com pós-graduação aumentou de 16% para 68% entre 1995 e 2002.

Falhas significativas

A implementação foi lenta, principalmente em questões de aquisição de bens e equipamentos. Depois do crescimento do financiamento, na metade dos anos 1990, o repasse de recursos caiu expressivamente durante a crise (2001–2002). A situação causou atraso na transferência de recursos para as universidades e, em alguns casos, isso impediu as universidades de cumprirem suas obrigações nos subprojetos.

4.7 BALANÇO DO ACORDO COM O BANCO MUNDIAL

Fazer um balanço do projeto do Banco com a Argentina implica levar em consideração a avaliação que a literatura tem sobre os movimentos do ensino superior argentino na década de 1990 e depois de então. A questão central que precisa ser respondida por essa análise é estabelecer a influência que a OIG exerceu no país, em particular no modelo de política implementado no setor de ensino superior.

O governo de Carlos Meném promoveu rupturas impopulares dentro do próprio partido do presidente. Os diversos mecanismos utilizados para centralizar a capacidade de implementação de políticas e para obter apoio do partido justicialista dão um caráter peculiar ao governo de Meném. Como um dos exemplos relacionados ao ensino superior, Mollis (2008) mostra que a Lei de Educação Superior não era consensual entre os *stakeholders* do setor à época, apontando que parte do movimento estudantil, reitores e professores e parte do Legislativo não apoiavam a referida lei. A sua aprovação aconteceu a partir de acordos em que se reconhecem interesses corporativos e partidários que não estavam vinculados à

excelência para o ensino superior. Por outro lado, a expansão do ensino superior argentino na década de 1990 é evidente: como aponta Azevedo (2001), o número de alunos do setor cresceu 43,01% entre 1989 e 1998. Além disso, Mollis (2008, p. 517) apresenta a expansão do número de IES na Argentina desde a criação das primeiras universidades, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Instituições universitárias públicas e privadas: número e expansão por ondas

	Total de instituciones 2007		Etapa fundacional Período: 1613-1970 (357 años)		Etapa de expansión y nacionalización 1971-1990 (19 años)		Etapa de expansión privatista 1991-2007 (16 años)	
	N 102	% 100	N	%	N	%	N	%
Universidades Nacionales	38	37,7	10	26,3	19	50	9	23,7
Universidades Privadas	41	40,7	11	26,8	12	29,3	18	43,9
Institutos Universitarios Nacionales	6	5,9			1	16,7	5	83,3
Institutos Universitarios Privados	14	13,9			1	7,2	13	92,8
Universidad Provincial	1	0,9					1	100
Universidad Extranjera	1	0,9					1	100
Universidad Internacional	1	0,9			1	100		

Fonte: Mollis, 2008, p. 517.

Dessa maneira, é possível perceber que a expansão do ensino superior na década de 1990 acontece tanto do ponto de vista do aumento do número de alunos quanto do aumento do número de instituições. Nesse período, especialmente, as instituições privadas apresentam crescimento significativo, sendo que a diversificação institucional (isto é, a criação de outros tipos de IES) é expressiva: foram criados 13 institutos universitários privados e cinco públicos, e 18 universidades privadas e nove públicas.

A pesquisa de Toscano (2007) traz dados importantes acerca do que representou a criação do FOMECA e da CONEAU (ambos resultado do projeto de reforma) no ensino superior argentino. O autor avaliou a percepção de uma IES pequena e nova (Universidade San Martín) e uma instituição grande e antiga

(Universidade de Buenos Aires) nas áreas de ciências humanas e ciências exatas para tentar captar a percepção de atores acerca do impacto das agências relacionadas ao projeto do Banco Mundial.

Toscano (2007) ressalta que a iniciativa de fazer a reforma no ensino superior argentino partiu do Poder Executivo, acatando a recomendação dos organismos internacionais. O autor faz referência ao documento *La Enseñanza Superior: Las Lecciones derivadas de la experiencia Del Banco Mundial*, de 1994. O autor também entrevistou Carlos Marquís depois da implementação do FOMECE e, de acordo com Marquís, o Fundo teve impacto limitado na qualidade do ensino superior argentino:

Creio que o FOMECE foi um programa exitoso na hora de promover o melhoramento da qualidade. Para as reformas acadêmicas, é necessário que as instituições tenham um interlocutor com mais força do que tinha o FOMECE. O FOMECE não foi um interlocutor no sentido de impor ou contrapor condições às universidades [...] nós somos uma agência financiadora, não somos o gabinete promotor das mudanças. Então, neste sentido, creio que o FOMECE... é... foi levantado discursivamente como um objetivo, mas não foi levantado operacionalmente como um objetivo³⁵ (MARQUÍS, 2003 *apud* TOSCANO, 2007, p. 367 – tradução nossa)

Da mesma forma, a visão de Brunner e Nogueira (1999 *apud* TOSCANO, 2007) converge com a de Marquís: o FOMECE teve papel importante na reforma proposta e introduziu uma maneira nova de alocação de recursos, mas não conseguiu remodelar a estrutura universitária preexistente na Argentina. As instituições universitárias mais jovens tinham mais fácil adesão às novas propostas, enquanto as universidades tradicionais não alteravam significativamente seu modelo de gestão e atuação.

Outro ponto significativo externado pelo autor em relação à qualidade educacional é que algumas das práticas relacionadas à promoção da qualidade no sistema educacional argentino já eram adotadas no país mesmo antes da implementação da reforma. Essa descoberta foi possível depois da resposta que o

³⁵ *Creo que el FOMECE ha sido un programa exitoso a la hora de promover el mejoramiento de la calidad. Para las reformas académicas es necesario que las instituciones tengan un interlocutor con más fuerza que la que tenía el FOMECE. El FOMECE no fue un interlocutor en el sentido de imponerle, contraponerle condiciones a las universidades [...] nosotros somos una agencia financiadora, no somos la oficina promotora de los cambios. Entonces, en ese sentido, creo que el FOMECE... eh...se lo planteó discursivamente como un objetivo, pero no nos lo planteamos operativamente como un objetivo*

país precisou dar ao tipo de mensuração de qualidade proposto pelo Banco Mundial. De acordo com o autor, o ensino superior argentino possuía qualidade considerável mesmo antes da reforma promovida pelo projeto patrocinado pelo Banco na década de 1990 (TOSCANO, 2007).

Esta situação não é difícil de compreender, já que a CONEAU é um organismo que continua vigente e, como podemos ver nas seções anteriores, realiza funções que geram alta sensibilidade no âmbito universitário. Não aconteceu o mesmo com o FOMECE, que deixou de funcionar faz três anos³⁶ (TOSCANO, 2007, p. 381 – tradução nossa)

A CONEAU e o FOMECE foram implementados, e a avaliação de seus impactos não é consensual. Toscano (2007) mostra que, em geral, o sistema de ensino superior argentino ainda se mantém próximo de suas raízes tradicionais. Por um lado, essas raízes apresentaram ensino de qualidade nos parâmetros do Banco Mundial, e isso pode ser interpretado como uma vantagem para o sistema. Por outro lado, a avaliação apresentada por Toscano (2007) ao entrevistar os *stakeholders* do setor e analisar os indicadores chega a uma conclusão diferente daquela contida no relatório produzido pelo Grupo de Avaliação Independente do Banco em seu relatório final.

O FOMECE funcionou entre 1995 e 2004, e a experiência adquirida na implementação desse programa foi utilizada para outros fundos — o PROMEI, por exemplo (STEWART, 2007). O plano original estabelecia que, para ter o direito de aplicar para o uso do FOMECE, a IES deveria ser acreditada pela CONEAU. De acordo com Stewart (2007, p. 52–54), a implementação do FOMECE dependia, em parte, da alocação de recursos das próprias universidades nos projetos apresentados e aprovados. Entretanto, essas universidades enfrentavam dificuldades para comprometer parte de seu orçamento para esses projetos. Por outro lado, a burocracia das universidades não tinha familiaridade nem treinamento sobre as práticas do Banco Mundial. A crise do começo da década de 2000 (2001–2002) contribuiu para constantes atrasos de alocação dos fundos. Tudo isso contribuiu para a descontinuidade do programa, em 2004, e para o Banco Mundial

³⁶ *Esta situación no resulta difícil de comprender ya que la CONEAU es un organismo que aún continúa vigente y, como pudimos ver en las secciones precedentes, realiza funciones que generan alta sensibilidad en el ámbito universitario. No sucedió lo mismo con el FOMECE, que dejó de funcionar hace ya tres años.*

cancelar parte do envio de recursos para a Argentina. Toscano, citando Marquís (2007), ressalta que, quando o FOMEC iniciou a sistematização da avaliação (e acreditação) no Ensino Superior argentino, muitas das instituições foram bem-sucedidas nesse processo de avaliação, em função da sua qualidade preexistente. Assim, o principal resultado das reformas foi a introdução de instrumentos para aferir os padrões de ensino locais e melhorá-los, quando necessário.

Fanelli (2011), avaliando o desempenho do ensino superior argentino na década posterior à da implementação da CONEAU (entre 2005 e 2009), mostra que a Comissão foi muito ativa desde sua criação e representou um importante instrumento nos processos de certificação da qualidade educacional, avaliando e acreditando instituições de ensino superior. A autora previu que o desafio da CONEAU foi lidar com a alta carga de trabalho criada pela expansão da infraestrutura institucional e de programas depois da década de 2000. O CONEAU é um órgão descentralizado, que está sob a jurisdição do Ministério da Educação. Ele é composto por doze membros designados pelo Poder Executivo da seguinte forma: três são do Conselho Interuniversitário Nacional, um do Conselho de Reitores de Universidades Privadas, um da Academia Nacional de Educação, três de cada uma das Câmaras de Deputados e Senadores do Congresso, e um do Ministério da Educação. A gestão dura quatro anos com regime de renovação parcial. A CONEAU continua até hoje.

Mesmo assim, sobre a percepção de atores em relação à organização de acreditação:

Seguindo com os efeitos que a CONEAU poderia ter tido sobre as universidades, a pesquisa vem a confirmar a percepção dos próprios implementadores: a CONEAU não produziu mudanças em nenhum dos itens consultados (processo de ensino-aprendizagem, processo de pesquisa, capacidade de resposta à comunidade local ou nacional, forma de alocação de recursos e processos de admissão³⁷ (TOSCANO, 2007, p. 384 – tradução nossa).

³⁷ *Siguiendo con los efectos que la CONEAU podría haber tenido sobre las universidades, la encuesta viene a confirmar la percepción de los propios implementadores: la CONEAU no produjo cambios en ninguno de los ítems consultados (proceso de enseñanza/aprendizaje, proceso de investigación, capacidad de respuesta a la comunidad local o nacional, forma de asignación de recursos y procesos de admisión).*

Para Mollis (2008), o sistema de ensino superior argentino é desarticulado. A autora menciona que a promulgação da Lei da Reforma do Ensino Superior, em 1995 aconteceu sob dissenso considerável entre os atores interessados no tema. A divisão feita por Toscano (2007, p. 353–354) mostra que há claras distinções entre o ensino superior privado e o público, o que reforça a visão de falta de articulação no sistema mostrada por Mollis. Essas características são informações importantes para conhecer o sistema de ensino superior em questão e saber que o ES argentino ainda enfrenta desafios importantes.

O reconhecimento da inadequação da Lei da Educação Superior de 1995 à nova realidade política e institucional não significou a adoção de um novo modelo que rompesse totalmente com o passado, sobretudo em função da composição heterogênea do governo Kirchner. Essa crítica é vista em diversos autores (CHIROLEU; IAZZETTA, 2005; SUASNÁBAR; ROVELLI, 2011), que apontaram essa incapacidade de um rompimento integral com o modelo da década de 1990, ainda que eles reconheçam o aumento do investimento em ciência e tecnologia como um ponto importante. Outra crítica levantada (FELDFEBER; GLUZ, 2011, p. 349 *apud* NETO, 2016) diz respeito à manutenção do modelo de avaliação do ensino superior que, embora tenha perdido o caráter punitivo e justificado a diminuição de recursos, como foi feito na década passada, não foi abandonado no governo Kirchner. As marchas e contramarchas do governo Néstor Kirchner, fruto das contradições em relação às políticas de governo e à educação superior, em especial, certamente impedem qualquer estudo de esgotar o tema, constituindo-se este apenas numa pequena contribuição para o entendimento da educação superior na Argentina no período.

Esse período pode, portanto, ser entendido como bastante complexo e novedoso. Destaca-se a existência de um governo considerado por boa parte da literatura como progressista, mas que, por outro lado, também não deixou de fazer concessões conservadoras para manter sua base política. O fato é que o tema enseja mais pesquisas e reflexões futuras. O que temos de certo sobre a educação superior na Argentina é que, pelo menos desde o processo de redemocratização, ocorrida em 1982, esse tema tem inflamado as paixões e dividido os estudiosos do assunto. Durante o governo Kirchner a divisão entre esses especialistas também esteve presente: alguns apontavam os “avanços indiscutíveis de um modelo que representou um rompimento com o neoliberalismo da década de 1990”; outros, mais

céticos, procuravam demonstrar as “limitações da adoção de um programa populista”, limitado por contar, em seu interior, com justicialistas ainda deslumbrados com a ideia de um sistema de ensino superior mais “eficiente” e menos dependente do financiamento do Estado para sobreviver.

Como resultado do processo, Suasnábar e Rovelli apontam que o governo de Néstor Kirchner entrou em consonância com a crítica ao modelo anterior (2011, p. 22):

Na área educativa, foram sancionadas três leis centrais: a Lei de Financiamento Educativo, que elevou o investimento para o setor da educação, ciência e tecnologia a um mínimo não inferior a 6% do PIB, e a Lei de Educação Técnico-Profissional, que procurou recuperar e ordenar a modalidade de educação técnica no nível médio. Por sua vez, a Lei de Educação Nacional revogou a Lei Federal de Educação e estabeleceu a volta ao modelo de primária e secundária, da mesma forma, criou o Instituto de Formação Docente e sancionou como obrigatória a finalização da educação média e a extensão da jornada completa. Como resultado, o direito a educação se estendeu a 13 anos (um ano de nível inicial, sete de educação primária e cinco de secundária)³⁸ (tradução nossa)

Essas três leis conformam balizas importantes para entender o legado do projeto do Banco Mundial: Lei de Financiamento Educativo, Lei de Educação Técnico-Profissional e Lei de Educação Nacional. No entanto, a Lei de Educação Superior continuou a mesma da década de 1990. De qualquer modo, Suasnábar e Rovelli (2011) ressaltam que a Argentina optou pelo “neointervencionismo estatal”, nas palavras dos autores. A arena política fica relegada a uma espécie de fogo cruzado entre o perfil de se tomarem decisões importantes em áreas-chave da política e as limitações para aprofundar linhas de política que dependem de uma gama de atores que extrapola a capacidade de implementação do Estado.

A crise econômica pela qual o país passou no início da década seguinte à implementação do projeto fez com que tal projeto tivesse cinco emendas e a data de

³⁸ *En el área educativa se sancionaron tres leyes centrales: la Ley de Financiamiento Educativo, que elevó la inversión para el sector de educación, ciencia y tecnología a un piso no inferior al 6% del PBI, y la Ley de Educación Técnico-Profesional que procuró recuperar y ordenar la modalidad de educación técnica en el nivel medio. Por su parte, la Ley de Educación Nacional (LEN) derogó la Ley Federal de Educación y estableció la vuelta al modelo de primaria y secundaria, asimismo, creó el Instituto de Formación Docente y sancionó como obligatoria la finalización de la educación media y la extensión de la jornada completa. Como resultado de lo anterior, el derecho a la educación se extendió a 13 años (un año de nivel inicial, siete de educación primaria y cinco de secundaria).*

encerramento fosse estendida três vezes. Parte dos recursos que deveriam ser enviados para o país foi cancelada. Entre dezembro de 2002 e janeiro de 2003, o BIRD cancelou todos os envios de recursos para a Argentina, por conta de falta de pagamentos de montantes expressivos. Apesar disso, não houve atrasos significativos na condução do projeto, que foi continuado com recursos governamentais, de acordo com o documento de avaliação do projeto elaborado pelo Banco Mundial.

Em termos gerais, o projeto do Banco auxiliou na implementação de ideias que eram propagadas em outros lugares e que o contexto econômico mais amplo demandava. O processo encontrou apoio e resistência, dependendo do grupo de atores levado em consideração — membros do Poder Executivo não apenas apoiaram o projeto, mas também puderam usar o apelo de serem ideias propagadas pelo Banco Mundial para vencer a resistência de outros grupos, como movimentos estudantis e de reitores universitários. Essa experiência mostra que as políticas “*one-size-fits-all*” não são — e não podem ser — adequadas para encarar os desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento. Isso é verdade tanto do ponto de vista mais amplo, no sentido econômico, quanto em aspectos mais específicos, aqui exemplificados na parte educacional. Os modelos que buscam influência e relevância (a partir das OIs) nos sistemas domésticos devem levar em conta os contextos locais e, conseqüentemente, saber que estão considerando uma plataforma de política customizada, que pode ser inspirada em outros lugares e situações.

De alguma forma, o redirecionamento de recursos para cuidar da crise no sistema de saúde reforça o caráter de flexibilidade do Banco por um lado. A questão sobre se essa flexibilidade foi necessária justamente por conta da natureza das políticas que o Banco estava defendendo está em aberto e não é o objetivo do presente trabalho. É claro, contudo, que a situação econômica em geral e as políticas implementadas no ensino superior seguiam a mesma linha: austeridade e melhor alocação de recursos, bem como a busca por diversificação de recursos em si.

Um quadro-resumo do caso argentino será apresentado nas considerações finais do trabalho, para fins de simplificação, análise e comparação com o caso chileno. Os processos e as transformações por que o ensino superior passou desde o período dos militares até as avaliações das modificações ocorridas na década de

1990, após o projeto com o Banco Mundial, serão levados em consideração no quadro. O próximo capítulo se debruça sobre o caso chileno.

5 CHILE: PARCERIA ESTENDIDA E MUDANÇA PERENE NO ENSINO SUPERIOR

Assim como no caso argentino, o caso chileno aqui mostrado tem como objetivo ilustrar a difusão de políticas por meio das Organizações Internacionais no ensino superior do Chile. Em primeiro lugar, é feita a introdução do setor no Chile e, em seguida, apresenta-se o contexto do governo militar no país, que assumiu o poder em 1973, mas que começou a alterar o enquadramento legal em relação ao ensino superior no início da década de 1980. A intervenção dos militares na educação é importante para compreender o que foi implementado posteriormente.

Em seguida, será abordado o governo de Patricio Aylwin (1990–1994), que antecedeu o período de implementação do projeto do Banco Mundial, e de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994–2000), que governou à época da implementação do projeto. A maior parte do capítulo se dedica a descrever o projeto do Banco, assim como a compreensão de seus elementos para avaliar o legado do projeto do Banco na governança do ensino superior chileno.

5.1 ENSINO SUPERIOR CHILENO

De acordo com Eguiguren e Soto (2010), a primeira universidade chilena foi a Universidad de Chile, criada em 1842, que permaneceu como a única do país até a criação da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Chile, criada em 1888. A Universidad do Chile foi criada pelo Estado e a PUC, apesar de privada, sempre contou com apoio e aporte de recursos estatais. Fernández (2011) aponta que essas universidades mais tradicionais do país (as mais antigas) não foram todas criadas por leis, ou seja, cada uma seguiu um processo distinto de criação e desenvolvimento. Isso significa que havia parâmetros dispersos na governança universitária do país. Tal situação foi atenuada com o Estatuto de 1931, que declarou essas instituições como cooperativas de educação superior e, com essa denominação, elas puderam receber aporte fiscal do Estado (FERNÁNDEZ, 2011, p. 146).

Na década de 1960, o sistema de ensino superior chileno era composto por oito instituições, sendo duas estatais e seis privadas. Tratava-se de um modelo que

tinha um investimento de 1,08% do PIB e atendia a 55 mil estudantes no ano de 1967. A taxa bruta de cobertura era de 7,1%, e o país havia acabado de universalizar o ensino básico. O ensino secundário, por sua vez, excluía 79% dos jovens da faixa etária pertinente para essa fase educacional. O ensino superior chileno era um sistema minoritário e seletivo. Por isso mesmo, a reforma promovida no ano de 1967 dizia respeito a uma modernização institucional que aumentava a participação estudantil na eleição das autoridades universitárias e a abertura da academia ao seu entorno. Isso desencadeou um processo de profissionalização da atividade docente e de investigação acadêmica (BRUNNER, 2011, p. 26–27). Além disso, as instituições de ensino superior não produziam recursos próprios, e tanto a matrícula como os estudos eram gratuitos. As primeiras taxas só passaram a ser cobradas a partir da década de 1970.

5.2 OS MILITARES NO ENSINO SUPERIOR

O golpe militar de 1973 criou condições para uma interferência estatal significativa no ensino. Desde a primeira hora, o governo militar promoveu uma extensa interferência em todo o ensino superior. A autonomia universitária acabou, assim como a liberdade de ensino, aprendizagem e pesquisa. Instaurou-se também a repressão à parte da academia que resistia ao regime de Augusto Pinochet (1973–1990). No período de 1974 a 1980, houve inclusive decréscimo de matrículas, que caíram de 135 mil alunos em 1974 para 119 mil alunos em 1980. Da mesma forma, o gasto público no período foi de 2% do PIB para 1,05% (BRUNNER, 2011, p. 28–29). Essa forte desarticulação do sistema de ensino incluiu a eliminação dos sindicatos docentes, grêmios profissionais, agrupações estudantis e diversas organizações profissionais e educativas (MORENO-DOÑA; GAMBOA, 2014, p. 53).

A partir do início da década de 1980, algumas leis entraram em vigor e alteraram a governança do ensino superior chileno. Segundo Melo (2017, p. 25):

- a) o Decreto-Lei nº 3.541, de 12 de dezembro de 1980, denominado *Lei Geral das Universidades*, foi uma das principais normativas adotadas;
- b) o Decreto-Lei nº 01, de 30 de dezembro de 1980, fixava as normas das universidades;
- c) o Decreto-Lei nº 03, de 30 de dezembro de 1980, tratava da remuneração para funcionários das universidades;

- d) o Decreto-Lei nº 04, de 14 de janeiro de 1981, fixava as novas formas de financiamento;
- e) o Decreto-Lei nº 05, de 5 de fevereiro de 1981, fixava as normas dos institutos profissionais.

Já em 1981, mais um Decreto com Força de Lei (DFL) continuou a implementação de mudanças no setor: o DFL nº 24, que complementava o DFL nº 05 (MORENO-DOÑA; GAMBOA, 2014). Vale mencionar que, desde o golpe militar no Chile, o Ministério da Educação era subordinado ao Ministério do Interior (entre 1973 e 1979) e ao Ministério da Fazenda (entre 1980 e 1990).

A Lei de 1981 trata sobre as universidades e seus fins. Segundo essa norma, a universidade é a instituição que promove ensino, pesquisa e extensão, com papel importante no desenvolvimento cultural e espiritual do país. A autonomia universitária é assegurada. Contudo, na Seção II, no Artigo 4º, é explicitado que as instituições de ensino são livres para “dispor de seus recursos para satisfazer os fins que são próprios de acordo com os estatutos e as leis”. Ainda de acordo com o mesmo artigo: “A autonomia administrativa faculta a cada universidade dispor de seus recursos para satisfazer os fins que lhe são próprios, de acordo com seus estatutos e as leis” (CHILE, 1981). Por sua vez, o Artigo 6º não autoriza as universidades a amparar nem fomentar ações ou condutas incompatíveis com a ordem jurídica, nem permitir atividades orientadas à propagação de tendências político-partidárias de forma direta ou mesmo indireta. Pode-se questionar, então, em que medida havia, de fato, autonomia para as universidades, até mesmo em termos do seu papel dentro da sociedade chilena.

O referido dispositivo legal também ensejou a diversificação institucional que é vigente hoje no país. No Chile, há quatro tipos de instituição de ensino superior: universidades, institutos profissionais, sistemas de treinamento técnico e academias militares. A maioria dessas instituições está localizada na área metropolitana do país. Para Fernández (2011), o aparato legal de 1981 passou a permitir a flexibilização do sistema, que não demandava a criação dos diferentes tipos de instituições voltadas ao ensino superior por meio de lei. Além disso, foram possibilitadas diferentes formas de financiamento para tais instituições. Dois dos modelos de financiamento que devem ser mencionados são o Aporte Fiscal Direto (AFD) e o Aporte Fiscal Indireto (AFI). Para Espinoza (2017, p. 95–96), as universidades foram pensadas como as instituições de maior nível científico e

acadêmico, que podiam emitir títulos de graduação e pós-graduação; os institutos profissionais tinham a missão de formar profissionais e poderiam emitir títulos, mas não de graduação; os centros de formação técnica, por sua vez, tinham como objetivo formar pessoal técnico com relação bem próxima às demandas do setor produtivo.

Também para Espinoza (2017), os fatores que influenciaram o desenho de políticas educativas na década de 1980 foram endógenos e exógenos. Do ponto de vista endógeno, um grupo de funcionários do governo chileno que foram formados na Escola de Chicago e que estavam sob influência liberal promoveu um regime financeiro no ensino superior do país, por meio das leis do início da década de 1980, que tinham três metas: 1) reduzir o custo fiscal por aluno; 2) incrementar gradualmente as receitas institucionais por meio da cobrança de taxas e matrículas; e 3) fortalecer os regimes de ajudas estudantis, principalmente os créditos financeiros.

Já do ponto de vista exógeno, as agências internacionais —inclusive o Banco Mundial — desenharam uma política que tinha três recomendações: 1) incrementar os recursos privados para as instituições pós-secundárias; 2) instalar esquemas de empréstimos para os alunos de renda média e baixa; e 3) redirecionar os gastos públicos do ensino superior para o ensino básico. Segundo Moreno-Doña e Gamboa (2014), as leis do início da década de 1980, além de pôr fim à gratuidade do ES no país, tiraram o caráter de formação universitária das carreiras de formação de professores e iniciaram a pluralidade (e expansão) institucional, estimulando a criação de IES privadas.

Desde o início dos anos 1980, novas IES foram abertas (a maioria delas sendo privadas) e começaram a operar no sistema, que foi ampliado sem que isso implicasse um maior gasto governamental, ou seja, houve um movimento significativo em direção ao mercado (BRUNNER; BRICALL, 2000 *apud* SANCHEZ, 2005). Contudo, tais instituições, de acordo com Brunner (2011, p. 29), operavam sem garantias de qualidade e com falta de transparência. Em outras palavras, tratava-se fundamentalmente do exercício da soberania do consumidor de escolher os melhores prestadores de serviço e selecioná-los e, por consequência, as instituições com baixa qualidade seriam eliminadas do mercado.

Todavia, esse modelo não considerava as perversões que o mercado educacional pode produzir se não tiver a supervisão das autoridades públicas, como

a ampla promoção das informações relevantes para que os consumidores potenciais do ensino superior pudessem ter maior capacidade de tomada de decisão. Além disso, não se levou em conta as questões de repressão da autonomia e das liberdades acadêmicas, situação que levava à abertura de instituições sem a devida estrutura financeira e acadêmica, a partir de favoritismos e privilégios políticos típicos de um regime autoritário, o desmembramento das instituições estatais por conta de considerações de poder, e os efeitos contrários em termos de equidade causados pela redução dos gastos públicos no setor. Além disso, passou a ocorrer também a transferência dos custos para as famílias dos estudantes, por conta do baixo apoio à demanda.

Segundo Moreno-Doña e Gamboa (2014), uma questão importante subjacente a toda essa política era a preocupação do governo militar com a oposição dos movimentos sociais. Assim como na Argentina, o golpe militar foi acompanhado de intensa perseguição política e intervenções deliberadas voltadas ao enfraquecimento desses movimentos.

Melo (2017, p. 27–29) aponta que, a partir de 1982, a crise financeira que assola a América Latina também atingiu o Chile, que tinha sua economia altamente voltada ao mercado internacional, uma vez que os militares assim o determinavam desde 1973. Houve uma tentativa de implementação de reforma pela então Ministra da Educação Mónica Madariaga, que queria implementar o Conselho Nacional de Educação Superior e a Superintendência de Educação Superior para centralizar a tomada de decisão do setor e melhorar a qualidade do ensino superior. A tentativa de centralização, somada à difícil situação financeira, desencadeou uma crise. Houve resistência dos reitores de universidades, e a Ministra foi substituída. “Desta forma, a reforma impulsionada em 1982, já para 1983 se encontrava praticamente desarticulada por pressão econômica e política do país”³⁹ (MELO, 2017, p. 27 – tradução nossa).

Tanto o Banco Mundial quanto o Fundo Monetário Internacional concederam fundos de estabilização imediata e de ordem estrutural para o regime de Pinochet diante da grave crise econômica. Essa concessão aconteceu sob a condição da implementação de medidas de austeridade fiscal, a serem levadas a cabo pelas

³⁹ *De esta forma, la reforma impulsada en 1981, ya para 1983 se encontraba prácticamente desarticulada por la presión económica y política del país.*

equipes técnicas do Banco e do Fundo. Assim, continuou o incentivo para a política de autofinanciamento das IES.

Em 1986, começava um novo processo da ofensiva privatizadora que, segundo Melo (2017), havia sido paralisado em 1982. A partir de então, foi necessária a criação de consensos no setor: os velhos opositores das medidas denominadas neoliberais foram aceitando-as, marcando a trajetória política e econômica que desembocava na transição democrática. Entre 1988 e 1989, foram criados 17 universidades e 34 institutos profissionais. Entre 2 de janeiro de 1990 e 10 de março do mesmo ano, foram aprovados mais 18 universidades e 23 institutos profissionais. Em 11 de março, aconteceu a mudança de governo para o democrata cristão Patricio Aylwin Azócar (MELO, 2017, p. 29).

Para Brunner (2011), esse foi um período no qual atores privados puderam entrar no sistema de ensino superior chileno quase sem barreiras de acesso —um mercado quase sem regulamentação operando sem garantias de qualidade e sem transparência. Acreditava-se que a soberania do consumidor seria suficiente por si só para garantir a qualidade do ensino prestado. Não se levavam em consideração as particularidades de um mercado voltado para o sistema educacional que, para atingir o grau de excelência, necessitava, por exemplo, de informações confiáveis e transparentes acerca das IES.

5.3 CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

Em 1990, Augusto Pinochet deixava a presidência do país, e Patricio Aylwin Azócar, tendo ganhado as eleições no ano anterior, assumia o cargo de presidente. Aylwin representava a chamada *Concertación*: coalizão de partidos de esquerda, centro-esquerda e centro que governou o Chile entre 1990 e 2010.

A virada democrática dos anos 1990 não reverteu as mudanças legais feitas pelo regime autocrático anterior. De acordo com Ponce (2012), os governos posteriores ao regime militar não tiveram atuação muito diferente da implementada pelos militares em relação à governança do ensino superior no país. Espinoza (2017) aponta que, um dia antes de deixar a presidência, Pinochet promulgou a Lei Orgânica Constitucional de Ensino (LOCE), que ratificou os Decretos de 1981 e os tornou praticamente imutáveis. A LOCE criou o Conselho Superior de Educação (CSE) e estabeleceu o processo de acreditação de carreiras de ensino superior.

Para o autor, essa estrutura legal foi utilizada pelos governos democráticos para preservar a qualidade do sistema e sua regulação.

Apesar disso, Brunner (2011) mostra que, com a redemocratização do país, elementos de legitimidade do Estado foram recuperados, e isso teve um impacto no sistema de ensino superior. No período democrático, essas políticas deixaram de responder a uma lógica estritamente neoliberal para incorporar outras considerações que respondem às demandas articuladas por setores organizados da sociedade chilena.

As novas questões na agenda da política de ensino superior estão sintetizadas no livro denominado *Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa*, elaborado pela Comissão de Estudo da Educação Superior, em 1990. De acordo com esse estudo, as áreas do ensino superior chileno que necessitavam de atenção por parte do governo eram a base institucional, o desenvolvimento qualitativo de matrícula, a garantia de qualidade e equidade, o fomento à investigação científica e cultural, a diversificação de financiamento e o melhoramento do enquadramento legal (*Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior*, 1990).

O primeiro presidente após a restauração da democracia no país, em um discurso de celebração de cinquenta anos do ensino técnico profissional (que, anteriormente à década de 1980, não era considerado parte do Ensino Superior), corroborou a importância das escolas técnicas para o seu governo. Nesse discurso, o presidente ressaltou a necessidade de modernizar as escolas e as práticas de ensino para garantir a empregabilidade dos egressos. Ele ainda mencionou a busca do Chile por cooperação internacional nesse setor, enfatizando, à época, a ajuda vinda de alguns países europeus para as escolas técnicas chilenas⁴⁰.

A criação da Comissão de Estudo da Educação Superior aconteceu em 26 de agosto de 1992 e contou com a participação de diversos *stakeholders* do ensino superior para a formulação de uma estratégia de desenvolvimento acerca do tema. Nessa oportunidade, o presidente Aylwin reafirmou a importância do ensino superior como setor educacional estratégico para o país. Ele reconhecia que a expansão explosiva experimentada por esse setor na década anterior colocava em risco a qualidade da formação ofertada. Fazendo eco às questões levantadas pela

⁴⁰ Discurso disponível em: http://fundacionaylwin.cl/discursos/PRES_576.pdf.

Comissão de Estudo da Educação Superior, o então presidente apontou os desafios enfrentados pelo ensino superior chileno: a falta de equidade, a falta de coordenação institucional, a necessidade de maior participação da comunidade acadêmica na elaboração das políticas para o ensino superior⁴¹.

A primeira sucessão de poder democrática depois do regime de Pinochet aconteceu entre Aylwin e Eduardo Frei Ruiz-Tagle, do Partido Demócrata Cristão, que governou o Chile entre 1994 e 2000. José Pablo Arellano Marín foi Ministro da Educação entre 1996 e 2000, no governo de Eduardo Frei. Nesse período, a ênfase do aporte de recursos públicos foi dada à educação básica e média, sendo que a participação das famílias nos gastos com ensino superior aumentou significativamente, como o próprio ex-Ministro Marín ressalta, quando analisa os gastos com educação na década de 1990:

a contribuição privada para a educação cresceu ainda mais que a contribuição pública, com um aumento de 170% real na década, até atingir cerca de 3% do produto interno bruto (PIB). Este aumento significativo é devido às contribuições das famílias para o financiamento do ensino superior e a uma contribuição crescente para a educação subsidiada através do sistema de financiamento compartilhado⁴² (2001, p. 91–92 – tradução nossa)

A preocupação com o aporte de recursos no ensino básico e o alinhamento dos formuladores de políticas públicas chilenos com o Banco Mundial são notáveis no contexto do final da década de 1990. O projeto do Banco, então, vem para suprir o aporte de recursos necessários para a melhoria do ensino superior.

5.4 PROJETO DO BANCO MUNDIAL

O Banco e o governo chileno assinaram, em 1999, o acordo de empréstimo para melhoria do ensino superior. O documento inicial do projeto, denominado *Documento de Avaliação do Projeto sobre um Empréstimo Proposto no valor de US\$ 145,45 milhões para a República do Chile para um Projeto de Melhoria do Ensino*

⁴¹ Discurso disponível em: http://fundacionaylwin.cl/discursos/PRES_029.pdf.

⁴² *La contribución privada a la educación creció, incluso, más que el aporte público, con un incremento de 170% real en la década, hasta llegar a representar cerca de un 3% del producto interno bruto (PIB). Este significativo aumento se debe a los aportes de las familias al financiamiento de la educación superior y a un creciente aporte a la educación subvencionada a través del sistema de financiamiento compartido.*

*Superior*⁴³, é datado de 19 de outubro de 1998 e constitui uma avaliação do ensino superior chileno, assim como os principais elementos do desenho do projeto para desenvolver o setor no país nos cinco anos seguintes. O documento é dividido em nove partes (de A até I), que tratam de diversos temas, desde o diagnóstico de políticas sobre o ensino superior chileno até questões formais de assinatura de projeto de cooperação.

Com relação aos objetivos de desenvolvimento do projeto no sentido de melhora do desempenho do ensino superior chileno, estes se davam em três dimensões: coerência e eficiência; qualidade e relevância; e equidade. Os principais indicadores de desempenho eram o crescimento percentual de formandos empregados em suas áreas nos primeiros seis meses depois da graduação, a melhora das visões positivas dos empregadores na qualidade dos formados, o aumento de matrículas e do número de formados em programas técnicos de relevância de graduação e pós-graduação, o aumento da proporção de estudantes de baixa renda que entram e se formam no sistema de ensino superior.

O que o Banco denomina como “contexto estratégico” do projeto menciona a Estratégia de Assistência ao País (*Country Assistance Strategy –CAS*). O CAS também se fez presente no caso argentino e mostra que os projetos de ensino superior estavam sob o guarda-chuva de um laço maior de cada país com o Banco. No caso do Chile, o CAS tinha uma linha de objetivos relativa à atualização do capital humano, com a visão de melhorar a competitividade do Chile na arena internacional. Isso se dava com base no fato de que o ensino superior é um elemento importante na determinação da capacidade competitiva de um país.

O diagnóstico do Banco de que o ensino superior chileno não era tão desenvolvido quanto dos países industrializados partia de três indicadores: baixa qualificação docente, baixa cobertura (em termos de porcentagem da população) e diversificação incompleta (em termos da participação de diferentes tipos de instituição de ensino superior na matrícula de alunos). A análise parte de uma retrospectiva de políticas relacionadas a reformas financeiras do Estado chileno. Do ponto de vista do financiamento público, o estudo identifica quatro mecanismos de alocação do recurso público: AFD para as 25 universidades públicas e privadas do

⁴³ *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$ 145,45 Million to the Republic of Chile for a Higher Education Improvement Project*

período pré-reforma; AFI que aloca recursos com base no desempenho dos alunos ingressantes nas instituições; Fundo de Desenvolvimento Institucional (FDI), que era dividido em quatro fundos competitivos; e assistência aos alunos, que eram bolsas e empréstimos baseados em esquema de pagamento de acordo com a renda.

As principais questões apontadas pelo Banco têm relação com os problemas de alta fragmentação institucional (inconsistências entre o enquadramento regulatório e os instrumentos de política, diversificação incompleta, segmentação e ligações entre o sistema público e privado insuficientes), governança (dificuldade do Ministério de Educação de desenvolver políticas nacionais eficientes por conta da heterogeneidade institucional no sistema), eficiência (na consolidação das universidades privadas, por exemplo), financiamento (enfrentando problemas de adequação dos mecanismos de financiamento que não primavam nem pelo desempenho nem pela promoção social), equidade (com problemas relativos ao fato de que a maior parte dos recursos era alocada para a parcela mais abastada da população), qualidade (assimetria entre instituições públicas e privadas) e relevância (demanda de alunos e cursos que não era congruente com a demanda do mercado de trabalho).

A partir desse diagnóstico, o documento formula aquilo que chama de “escolhas estratégicas”. Para o Banco Mundial, as principais escolhas políticas estão relacionadas ao papel que o Estado deveria desempenhar para melhorar o sistema de ensino superior. As alternativas são de expandir o envolvimento estatal na provisão direta dos serviços de ensino superior ou de fortalecer seu papel na formulação de políticas e regulamentação do sistema. A última escolha, de acordo com o Banco, estaria mais alinhada com as realidades da economia chilena, baseada no livre mercado e no baixo envolvimento do Estado. Assim, o Banco propõe apoiar um papel estatal mais ativo em termos de formulação de políticas e regulamentação, promovendo condições iguais de atuação para todas as instituições de ensino superior.

O Quadro 6 resume as propostas do Banco Mundial para a reforma do ensino superior chileno nos anos 1990.

Quadro 6 – Resumo da avaliação do Banco sobre o ensino superior chileno

Documento de Avaliação Banco Mundial –Chile

Dimensões de melhoria de desempenho		Principais questões por setor	
Coerência e eficiência	Alocação de recursos por critério de desempenho; facilitação de matrículas com créditos acadêmicos a partir das IES de níveis inferiores; avaliações periódicas e construção de planejamento e gerenciamento estratégicos.	Fragmentação	Inconsistências entre o enquadramento regulatório e os instrumentos de política; diversificação incompleta com poucas matrículas no nível técnico; segmentação por conta da limitação de transferência entre os níveis institucionais das IES; ligações insuficientes entre os setores público e privado e o desenvolvimento regional.
		Governança	O MINEDUC tem limitações para regulamentar o SES; há instituições com muita autonomia e capacidades de planejamento e gerenciamento, enquanto outras IES carecem desse nível institucional.
Qualidade e relevância	Fundo competitivo para financiar programas voltados a demandas sociais e de mercado; sistema integrado de garantia de qualidade e avaliação para IES e programas de estudo para guiar os atores interessados no processo (<i>stakeholders</i>).	Eficiência	Necessária consolidação do setor privado e combate às altas taxas de abandono, assim como crescentes demora na conclusão de cursos.
		Financiamento	Sistema carece de critérios de necessidade e desempenho para alocação de recursos públicos.
Equidade	Encorajamento da participação de alunos de famílias de baixa renda e identificação das iniquidades do sistema de ES para desenvolvimento de políticas que sanem tais limitações.	Equidade	Maior parte dos títulos universitários vão para a minoria da população de alta renda; falta mecanismos de incentivo para alunos qualificados, mas que possuem baixa renda.
		Qualidade	É alta nas IES públicas e varia consideravelmente nas IES privadas; mecanismos de garantia de qualidade existem, mas precisam ser melhorados.

		Relevância	Há crescimento considerável nas matrículas no ES chileno na década de 1980; no entanto, a oferta de cursos e as necessidades de mercado não coincidem.
--	--	-------------------	--

Fonte: Banco Mundial (1998).Elaboração própria.

Dessa forma, a proposta central do projeto é o fortalecimento da estrutura política, legal, financeira e regulatória do sistema de ensino superior chileno para o aumento da equidade, qualidade e eficiência do sistema. O desenvolvimento institucional estava ligado ao fortalecimento de instituições já existentes: o Conselho Superior de Educação, a Comissão Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONICYT) e a Divisão de Educação Superior (DIVESUP). Além disso, o projeto também propunha que as IES apoiadas deveriam ter unidades de implementação institucional para monitorar as atividades do projeto nas respectivas unidades de ensino, como é possível ver no Quadro 7.

Quadro 7 – Componentes do projeto de reforma do ensino superior proposto pelo Banco Mundial e identificação das agências de implementação

Componente	Agência de implementação
1) Enquadramento de políticas e construção de capacidade a) Aprimoramento do enquadramento legal e de regulamentação	DIVESUP, Conselho Superior de Educação
b) Construção de capacidade institucional e de políticas c) Estabelecimento de sistema de gerenciamento de informação d) Promoção de treinamento técnico	DIVESUP
2) Garantia de qualidade	DIVESUP, Conselho Superior de Educação e CONICYT
3 Financiamento a) Financiamento institucional i) Estabelecer política de financiamento público ii) Aumentar a prestação de contas e desenvolver uma metodologia de financiamento	DIVESUP
iii) Fundo competitivo para promover qualidade e relevância	DIVESUP (Administração do Fundo Competitivo), Unidades de Implementação Institucional
b) Estudos de ajuda estudantil	DIVESUP

Fonte: Banco Mundial, 1998, p. 11 – tradução nossa.

A racionalidade do projeto está centrada no estabelecimento de fundos competitivos, articulados a uma estrutura legal bem desenhada e a um gerenciamento de setor adequado. De acordo com o Banco, esses instrumentos seriam efetivos para criar incentivos à melhoria da qualidade e equidade do ensino superior. Essa abordagem era nova na época e significava um afastamento das práticas usuais, em que o orçamento era negociado linha por linha. Em seu lugar, propunha-se a alocação de recursos baseada em desempenho. A proposta também resultava em estímulo à busca da diversificação de fontes de recursos por parte das IES. Ao tempo da redação do documento-base da proposta do Banco Mundial para o Chile, a implementação do projeto na Argentina estava em curso, e o documento faz uma avaliação da experiência argentina para fundamentar as propostas para o caso chileno.

Segundo o Banco, a lição mais importante da experiência argentina é que a tradição de autonomia das universidades latino-americanas claramente explicitada impõe um ritmo lento para as reformas, principalmente naquelas financiadas com recursos públicos. Outra lição importante era que o fundo competitivo era uma ferramenta flexível e adaptável, mas uma implementação difusa e fragmentada entre as faculdades e institutos diminuía a velocidade do impacto na instituição como um todo.

Demais lições específicas tiradas da experiência argentina eram: 1) a necessidade de assistência técnica às universidades para melhorar os planejamentos estratégicos e orçamentários; 2) a necessidade de um bom sistema de informação e gestão universitária; 3) a fórmula aplicada para o financiamento das universidades deveria prever unidades de custo por aluno diferentes, de acordo com as necessidades de custo por área do curso; 4) a seleção de critérios para o fundo competitivo deveria incluir indicadores de aumento da produtividade e de melhora do gerenciamento de orçamento; 5) em vez de uma meta global, seria preferível um sistema de metas anuais para a implementação da política de financiamento; 6) seria necessário prever incentivos para professores que fizessem pesquisa; e 7) seria necessário estabelecer mecanismos de articulação mais forte entre os componentes e subcomponentes do projeto do Banco. Os indicadores que permitiriam aferir o comprometimento do governo chileno na implementação do projeto decorrem do compromisso do presidente em ter o ensino superior como uma

das principais prioridades em termos de política social, e consideravam as iniciativas de reforma no arcabouço legal, o aumento de bolsas e o próprio pedido de apoio ao Banco para projetar e implementar a reforma do setor.

Do ponto de vista econômico, a discussão apresentada no documento gira em torno da necessidade de aumentar a abrangência e eficiência do ensino superior chileno. O resumo da parte financeira explicita que a maior proporção do gasto do projeto se destina a financiar um fundo competitivo. A proposta de divisão dos custos do projeto é a seguinte: 60% para o Banco e 40% para o governo do Chile. O custo total do projeto estaria em torno de 241,45 milhões de dólares americanos. As condicionalidades principais do empréstimo eram as seguintes: a criação e manutenção do fundo competitivo para financiamento das IES, administrado por uma unidade própria; a adoção de parâmetros de gestão financeira em conformidade com os critérios do Banco; a elaboração de manuais operacionais aprovados pelo Banco, incluindo manuais do fundo competitivo e de garantia de qualidade; o alcance do mínimo de três acordos de subvenção executados com IES.

5.5 CONTRATO ASSINADO PELO CHILE

O documento denominado *Loan Agreement*, datado de 15 de janeiro de 1999, determina a concordância da República do Chile em tomar empréstimo com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial). O projeto afirma o compromisso do governo chileno em implementar os elementos acordados por meio do MINEDUC com a assistência da CONICYT e do Conselho Superior de Educação. Qualquer mudança na condução do projeto precisaria ter a anuência do Banco.

O projeto deveria manter uma unidade de execução dentro do DIVESUP, responsável pela coordenação do fundo competitivo. O representante do receptor foi o Ministério das Finanças (e não o Ministério da Educação). Além disso, o projeto tinha como meta melhorar o desempenho do ensino superior do país, especificamente em relação a qualidade, coerência, eficiência, relevância e equidade. O projeto consiste em duas partes, como descrito a seguir.

Parte A – Enquadramento legal e construção de capacidade

- a) Aumento do enquadramento legal e regulatório para o subsetor do ensino superior, por meio do desenvolvimento das definições de perfis institucionais adequados e diferenciados para universidades, institutos profissionais e centros de treinamento técnico incluídos no ensino superior; do estabelecimento de mecanismos para facilitar a transferência de alunos e graduados entre as instituições educacionais; da preparação de esboços de leis e regulamentações, assim como de emendas para leis ou regulamentações existentes, visando a adequar o marco regulatório do país aos novos parâmetros criados pela reforma do setor.
- b) Implementação de uma política de formação de competências focando nas seguintes atividades: adoção de métodos modernos de coleta de informação nas instituições não universitárias, para planejar, implementar e mensurar medidas na busca por ampliar as taxas de participação, aumentar a contribuição direta das IES para o desenvolvimento econômico regional e aumentar a equidade de acesso; desenvolvimento de novos procedimentos de trabalho e arranjos entre os vários tipos de IES e o DIVESUP; construção de capacidade para o planejamento e gerenciamento na DIVESUP e outros órgãos de governo ligados ao ensino superior; construção de capacidade para planejamento estratégico e gerenciamento nas instituições de ensino superior; desenho e implementação de um sistema de gerenciamento de informação para prover informações de todo o setor para os seus *stakeholders*, de forma a orientar a tomada de decisão dos atores, incluindo a provisão do equipamento adequado para tal; desenho e implementação de uma campanha de *marketing* para promover a educação técnica.

Parte B – Garantia de qualidade

Estabelecimento de um sistema de garantia de qualidade para serviços de ensino superior, incluindo a consolidação do sistema nacional de garantia da qualidade do ensino superior; o estabelecimento de um enquadramento de qualificação para os programas de estudo; e o desenho e a implementação de uma campanha de conscientização para a qualidade do ES.

Parte C – Financiamento institucional e melhora da qualidade

- a) Estabelecimento de uma base de políticas coerente para financiamento público das atividades de ES.
- b) Desenvolvimento de uma metodologia de financiamento para as atividades de ES.
- c) Operação de um fundo competitivo para promover a qualidade e a relevância no subsetor do ensino superior (o já mencionado fundo competitivo), por meio da provisão de subvenções às IES para o aumento da oferta de programas de graduação em áreas consideradas como prioridade nacional; a criação de programas de pós-graduação, com ênfase nos programas de doutorado; a criação de programas de treinamento técnico em campos de alta demanda dos subsetores produtivos; e a melhora de instalações, equipamentos e recursos humanos IES.
- d) Avaliação e revisão dos esquemas de empréstimos e bolsas priorizando o aumento da equidade do acesso ao ensino superior.

5.6 DOCUMENTO DE AVALIAÇÃO

O projeto terminou em 30 de junho de 2005, depois de uma extensão de 12 meses. A data foi estendida para completar integralmente a implementação dos subprojetos do fundo (financiamento) competitivo. No ano de 2006, o Banco Mundial publicou um documento que resume os resultados da avaliação externa, feita por consultores internacionais contratados pelo Banco. Segundo esse documento, a primeira fase de implementação do projeto focou a recuperação da infraestrutura acadêmica e a implementação de uma política de avaliação da qualidade do ensino superior do país. O documento avalia positivamente esses resultados, apontando que tanto a recuperação quanto a melhoria da infraestrutura acadêmica serviriam para apoiar a construção de capacidade institucional e introduzir a ideia de prestação de contas (*accountability*).

Um sistema de acreditação foi projetado e implementado e, em 2005, esse sistema foi estendido para a acreditação institucional. As instituições de ensino se acostumaram com os processos de autoavaliação e com a prática de submeter propostas de melhoria de qualidade para o fundo de competitividade criado no

contexto do programa. Esse processo de reforma permitiu que as instituições se apropriassem das ferramentas de autoavaliação e reconhecessem as próprias limitações, o que fez com que as reformas fossem descentralizadas do governo e focadas nas necessidades específicas de cada instituição. As conclusões mais detalhadas da avaliação são descritas a seguir.

Relevância dos objetivos e desenho

O projeto foi avaliado como de alta relevância. Os objetivos estavam ligados à estratégia do governo para o setor e o objetivo da CAS de *“upgrading Chile’s human capital, with a view towards improving the country’s competitiveness in the international arena”*. Os três componentes do projeto davam conta de questões setoriais-chave e alavancaram mudanças relevantes no sistema de educação superior do Chile. Entre as questões setoriais enfrentadas pelo projeto estavam: 1) um padrão de matrícula que não está de acordo (*well-matched*) com as demandas do mercado de trabalho; 2) fragmentação e segmentação do sistema de ensino superior; 3) qualidade desigual das instituições; 4) falta de conexão entre financiamento público direcionado para cada instituição e o seu desempenho e relevância social; e 5) lacuna crescente de gastos públicos direcionados para alunos de alta renda.

Avaliação da eficácia do programa

De acordo com a avaliação, o projeto excedeu os objetivos propostos, conforme os itens a seguir.

- a) Coerência e eficácia (alto): o projeto fortaleceu a capacidade da Divisão de Ensino Superior no Ministério da Educação de formular políticas, prover informação aos alunos e estabelecer prioridades para o ensino superior chileno. O apoio do projeto permitiu ao Ministério da Educação introduzir novas leis para a assistência financeira a alunos, conduzir financiamento competitivo e formular legislações sobre garantia de qualidade. O financiamento competitivo melhorou a transparência porque premiou fundos baseados em critérios de seleção e elegibilidade claros, publicados em convites anuais para a submissão de propostas. Entre 1999 e 2003, as propostas mais que dobraram, enquanto a pontuação média obtida por meio de revisores independentes aumentou de 74 para 84 pontos (escala de 100

pontos), refletindo a qualidade, o impacto e a sustentabilidade das propostas. A alocação de recursos públicos de acordo com o desempenho institucional aumentou de 3% em 1999 para 19% em 2005, e as 25 universidades chilenas tradicionais desenvolveram planos estratégicos institucionais em 2004. O Ministério da Educação coletou dados institucionais e os disponibilizou na internet.

- b) Qualidade e relevância (alto): currículos baseados em competências e modularizados foram formulados no ensino terciário técnico, em parceria com a indústria. Ao todo, 20 especialidades foram criadas e 33 foram redesenhadas. Além disso, 61 acordos foram firmados com o setor privado para definir currículos sobre competências técnicas específicas. Também foram trabalhadas as competências de instrutores para ensinarem os novos currículos e facilitações para que fossem incorporados modelos de tecnologia da informação e comunicação para ajudar o aprendizado. Tais ações aumentaram as matrículas nas instituições técnicas em 97% entre 2000 e 2004, enquanto naquelas não apoiadas pelo projeto, as matrículas caíram 17%. Nas universidades, bolsas para o corpo docente foram concedidas para estudos avançados, aumentando o número de professores com doutorado (na capital, houve aumento de 25% entre 1999 e 2004). O número de livros por aluno nas bibliotecas aumentou em 15%, e os alunos tiveram acesso a 8.000 novos computadores. Entre 2000 e 2005, o número de executivos do setor privado procurando o ensino universitário chileno para atender às suas demandas aumentou de 61% para 70%. Entre 1999 e 2004, o número das graduações em PhD foram de 75 para 244 estudantes. O objetivo inicial de averiguar a viabilidade de um sistema de garantia de qualidade foi ultrapassado, e um sistema de acreditação foi implementado, atingindo 233 programas — o alvo era de 40 programas. Ao final do projeto, 63% dos estudantes de graduação faziam parte de um programa de acreditação, e esta virou lei em maio de 2005.
- c) Equidade (alto): o projeto aumentou a equidade, priorizando a melhoria de qualidade em algumas das universidades menores do país. Apesar de não ter sido previsto na fase de formulação, o projeto contribuiu para a confecção de leis de ajuda a alunos, abrindo assistência financeira para alunos em universidades privadas, institutos profissionais e escolas técnicas. Iniciativas

para melhorar a cobertura tiveram sucesso em aumentar o financiamento público para ajuda (financeira) aos estudantes em 50%, em montantes reais, entre 1999 e 2005. Dados domiciliares mostram que o Chile progrediu em promover acesso ao ensino superior a estudantes de famílias de baixa renda entre 1996 e 2003. Nesse período, a matrícula cresceu 6 pontos no quintil I e 6,1 pontos no quintil II (os quais correspondem a alunos dos 40% de lares mais pobres, entre 18 e 24 anos).

Avaliação da eficiência

A avaliação conduzida pelo Ministério das Finanças em 2004 mostrou que a implementação do projeto foi associada com custos operacionais baixos, comparados a outros programas públicos no Chile. Os recursos usados para administrar o projeto representaram apenas 5,9% do custo total.

O financiamento competitivo e prêmios de suporte financeiro do governo para universidades, orientados a selecionar propostas de qualidade em chamadas competitivas, fizeram o sistema educacional mais competitivo. A eficiência sistêmica do ensino superior e sua vinculação com o mercado de trabalho cresceram com a ajuda de um “observatório do mercado de trabalho”, que oferece informações sobre os ganhos dos recentemente graduados no ensino superior. As informações foram colhidas em 69 programas de graduação e 44 especializações técnicas, que representam aproximadamente 75% do total de matrículas no ensino superior chileno. Assim, estudantes poderiam acessar informações atuais e de confiança para fazer suas escolhas de carreira. Os dados sugerem que as informações se tornaram referência importante para alunos e pais, e a página do observatório recebeu, em média, mais de 4.000 acessos diários.

Os componentes de ajuda aos estudantes e acreditação excederam as expectativas. O projeto foi bem gerenciado e não houve problemas significativos de implementação. O projeto apoiou a criação do programa MECESUP (*Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Terciaria*), o qual trouxe para o debate público a planificação estratégica e a ideia de que o processo de tomada de decisão nas IES e no Governo poderia ser baseado em indicadores de desempenho. O governo adotou condicionalidades para reformar a distribuição de recursos no sistema de ensino superior.

Um fundo competitivo foi implementado em 1999 para alocar os recursos de acordo com os resultados. A taxa de matrículas aumentou, e o MECESUP financiou ações para a melhoria acadêmica e de infraestrutura em 25 universidades que eram parte do Conselho de Reitores de Universidades Chilenas (CRUCH). Essas ações melhoraram bibliotecas, laboratórios e salas de aula, além de ampliar serviços aos alunos. Foi também a partir desse projeto experimental que se instaurou um projeto de acreditação para verificar a qualidade de ensino das instituições de ensino superior do país.

De acordo com o documento de avaliação de 2005, o processo de implementação do projeto contou com a participação dos principais atores envolvidos com o ensino superior no país:

O processo de preparação construiu consenso no sistema para mudança através de um processo extensivo de consulta com os beneficiários. O conceito foi compartilhado e discutido com os *stakeholders* incluindo: i) o Grupo Consultivo do Ensino Superior do Ministério da Educação e DESUP; ii) Associações de IES: Conselho de Reitores (CRUCH), Organização de Universidades Privadas, e o Conselho Nacional dos Institutos Profissionais e Centros de Treinamento Técnico (CONIFOS); iii) o braço executivo incluindo o Ministério das Finanças; iv) o braço legislativo: Presidentes do Senado e Casa dos Representantes assim como os comitês de educação das duas casas; v) outras agências governamentais: Conselho Superior de Educação, Comissão Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONICYT); e vi) organizações estudantis e seus representantes⁴⁴(BANCO MUNDIAL, 2005, p. 3 –tradução nossa).

A prestação de contas do financiamento público também foi melhorada no contexto do MECESUP, o que conduziu ao fortalecimento da capacidade de gerenciamento institucional, reforçando a qualidade e pertinência dos programas de ensino superior, a qualificação dos professores e melhorias no acesso ao ensino superior por parte dos alunos de baixa renda.

⁴⁴ *The preparation process built consensus in the system for change through an extensive process of consultation with beneficiaries. The concept was shared and discussed with all stakeholders including: (i) the Higher Education Advisory Group to the Minister of Education and DESUP, (ii) associations of higher education institutions: Council of Rectors (CRUCH), Organization of Private Universities, and National Council for Professional Institutes and Technical Training Centers (CONIFOS); (iii) the Executive Branch including the Ministry of Finance; (iv) the Legislative Branch: Presidents of Senate and House of Representatives as well as Senate and House committees on education; (v) other governmental agencies: Higher Council for Education and the National Commission for Scientific and Technological Research (CONICYT); and (vi) student organizations and representatives.*

O sucesso da avaliação do programa MECESUP 1 criou a base para a implementação do programa MECESUP 2 (entre 2005 e 2012). Em 2012, a terceira fase da parceria entre o Banco Mundial e o governo chileno (MECESUP 3) iniciou sua implementação. Nota-se que essa colaboração não sofreu interrupções em nenhum dos governos eleitos após a democratização.

5.7 BALANÇO DO ACORDO COM O BANCO: O QUE DIZ A LITERATURA DO PAÍS.

Para Espinoza (2017), a parceria do Chile com agências internacionais datava da década de 1980 e perdurou até depois do fim do regime militar. Segundo o autor:

A transformação econômica e social que se levou adiante no Chile desde 1980 se sustentou em uma legislação *ad hoc* propiciada pelo regime de Pinochet e se fortaleceu ainda mais com o apoio brindado por agências de financiamento como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional e outros organismos acadêmicos e econômicos favoráveis a essa postura ideológica e valorativa⁴⁵ (ESPINOZA, 2017 p. 94 –tradução nossa)

Na década de 1990, a influência do Banco foi ainda maior que no período anterior, especialmente com o MECESUP, que dependia do Ministério da Educação, tendo seu início em 1998 e continuando em dois projetos posteriores. Essa influência estava ligada aos processos de privatização e desregulamentação da oferta, subsídio à demanda e instauração do regime de autofinanciamento (ESPINOZA, 2017, p. 97).

Em outra perspectiva, Brunner (2011) mostra que, entre 1990 e 2010, o Estado chileno retomou seu papel de formulador de políticas para o sistema de ensino superior. Com as reformas implementadas naquela década, o governo buscou institucionalizar, regular e tornar mais transparente todo o funcionamento do sistema, ampliando também o acesso ao ensino superior. As principais ações apontadas por Brunner (2011, p. 31–32) são as seguintes:

⁴⁵ *La transformación económica y social que se llevó adelante en Chile desde 1980 se sustentó en una legislación ad hoc propiciada por el régimen de Pinochet y se fortaleció todavía más con el apoyo brindado por agencias de financiamiento internacional como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos académicos y económicos proclives a esta postura ideológica y valórica.*

- a) Reforço dos mecanismos de controle e supervisão para a autorização de novas instituições privadas.
- b) Adoção de políticas ativas de financiamento da expansão do ensino superior (o gasto público aumentou 6,4 vezes entre 1990 e 2010, descontada a inflação).
- c) Canalização de recursos para financiar bolsas de estudos e créditos estudantis. Os recursos públicos para as formas de apoio estudantil cresceram em mais de 18 vezes entre 1990 e 2010, o que fomenta uma importante expansão e transformação do corpo discente do ensino superior.
- d) Direcionamento de recursos públicos para apoiar o ensino e a pesquisa. Os investimentos nessa área aumentaram 16 vezes, impulsionando o estabelecimento de centros de excelência de qualidade internacional. Os fundos governamentais também cresceram em programas de pesquisa em cooperação com o setor produtivo, e em programas de formação de pós-graduação dentro e fora do país.
- e) Implementação de programas de fomento e melhoramento institucional, principalmente mediante o programa MECESUP, que incorporou critérios competitivos para a celebração de convênios com as IES.
- f) O desenvolvimento de um sistema de garantia de qualidade e acreditação de instituições e programas baseado na avaliação por pares. Essas práticas, apesar de suas limitações, modificaram a gestão das instituições e trouxeram novos temas para a sua órbita de preocupação, como planejamento estratégico, asseguração de qualidade, pertinência e flexibilidade dos currículos, assim como capacitação de recursos humanos no âmbito acadêmico e administrativo.
- g) Provisão regular de informação transparente sobre o desempenho dos graduados no mercado de trabalho, assim como informação sobre outros aspectos da política de matrículas das instituições relativos à origem social e escolar dos estudantes, suas condições socioeconômicas, evasão durante os anos de estudo, taxas de graduação, etc.
- h) Internacionalização das universidades de pesquisa e da comunidade acadêmica. Criação de um novo marco de gestão e financiamento para o fomento da inovação.

Até a década de 2000, o número de estudantes dobrou no ensino superior chileno: em 1990, eram 220.000 alunos; em 2003, esse número era de meio milhão de alunos. De acordo com os indicadores do Banco Mundial, a população do país em 1990 era de 13,2 milhões de pessoas, e em 2003 era de 15,8 milhões.

As mudanças da década de 1990 engendraram a participação do Banco Mundial, que, por sua vez, ajudou a promover parte das políticas que resultaram nos dados indicados por Brunner (2011). De acordo com Ponce (2012), o êxito das políticas para o ensino superior não pode ser medido apenas pelos resultados econômicos que o sistema de ES pode gerar, mas sim pelo trabalho desempenhado pelos atores envolvidos no setor e sua função cumprida na sociedade. De acordo com Reich *et al.* (2011, p. 9):

O sistema chileno de educação superior tem características muito particulares que o diferenciam da maioria dos países da OCDE. Uma das principais é o grau de autonomia das instituições, que se expressa em sua ampla liberdade para definir os aspectos chave como a oferta de vagas, programas acadêmicos, taxas, plantas acadêmicas, salário dos professores e outras coisas. Soma-se à autonomia uma grande diversidade institucional, um esquema misto de provisão, a coordenação do sistema principalmente pelo mercado e um modelo de financiamento que tem avançado partindo de um financiamento bimodal, basal, histórico e da demanda, a um multimodal com uma maior variedade de instrumentos e ênfase crescente nos resultados, sua divulgação com transparência e a prestação de contas públicas. O modelo tem um componente significativo de financiamento privado através de anuidades (papel das famílias); no Chile é proporcionalmente um dos mais altos do mundo, junto com o da Coreia.⁴⁶ (tradução nossa)

Um dos problemas do ensino superior chileno apontado por esse autor é que, em um sistema voltado ao mercado, cabe aos alunos decidirem pelos serviços de melhor qualidade. A questão central aqui é a disponibilidade de informações claras e

⁴⁶ *El sistema chileno de educación superior tiene características muy particulares que lo diferencian de la mayoría de los países de la OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). Una de las principales es el grado de autonomía de las instituciones, que se expresa en su amplia libertad para definir aspectos claves como la oferta de vacantes, programas académicos, aranceles, plantas académicas, salarios de los profesores, entre otros. A esta autonomía se suma una gran diversidad institucional, un esquema mixto de provisión, la coordinación del sistema principalmente por el mercado y un modelo de financiamiento que ha estado avanzando desde un financiamiento bimodal, basal histórico y de la demanda, a uno multimodal con una mayor variedad de instrumentos y con creciente énfasis en los resultados, su divulgación con transparencia y la rendición de cuentas públicas. El modelo tiene un significativo componente de financiamiento privado a través de aranceles (rol de las familias); en Chile, es proporcionalmente uno de los más altos en el mundo, junto a Corea.*

acessíveis para que potenciais alunos consigam tomar suas decisões de maneira satisfatória, fazendo com que a competição entre as diferentes ofertas institucionais empurre, de fato, o sistema todo para uma melhoria contínua de qualidade dos serviços prestados no setor: “um dos problemas mais sérios que opaca a transparência do sistema de educação superior chileno é a falta de informação confiável, relevante e oportuna, tanto do sistema como das instituições individualmente”⁴⁷ (REICH *et al.*, 2011, p. 9 – tradução nossa).

Por outro lado, o mesmo autor, em outra obra, reconhece que o MECESUP foi um programa de longo prazo com bons frutos para o ensino superior chileno. A primeira etapa do programa, de acordo com Reich (2012), serviu para recuperar a estrutura acadêmica do país e iniciar a avaliação da qualidade do ensino. Além disso, a construção de capacidade institucional, a criação de um fundo competitivo, a introdução de mecanismos de transparência e prestação de contas e a inserção dos mecanismos de acreditação foram importantes nessa fase. As universidades do CRUCH deram importante apoio ao processo desde o início (REICH, 2012).

O projeto de melhora no ensino superior no Chile teve continuidade. A parceria entre o Banco e o governo chileno continuou em programas que intensificaram o movimento na direção indicada nessa primeira parceria da década de 1990. Para Brunner (2008), os desafios de um sistema de ensino superior como o chileno estão na área da regulamentação, pois um sistema com alta participação privada precisa de transparência e mecanismos de prestação de contas para que a demanda seja bem informada dos detalhes e das consequências envolvidas nas escolhas pessoais que são feitas para se entrar no mercado de ensino superior.

As Tabelas 3 e 4 a seguir mostram a expansão do ensino superior chileno a partir da década de 1990. Do ponto de vista do número de alunos, observa-se que entre 1990 e 2009, esses números aumentaram mais de três vezes, enquanto o número de IES diminuiu, o que indica um processo de consolidação do sistema, apoiado pela regulamentação governamental, com as regras de aporte de recursos e a garantia de qualidade criadas pelas políticas propostas no projeto do Banco Mundial.

⁴⁷ *Uno de los más serios problemas que opaca la transparencia del sistema de educación superior chileno es la falta de información confiable, relevante y oportuna, tanto del sistema como de las instituciones individualmente*

Tabela 2 – Matrícula total no ensino superior do Chile: número de alunos por tipo de instituição (1990–2009)

Tipo de Institución	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Centros de Formación Técnica	77.774	72.735	53.184	63.104	69.933	86.847	95.903	110.021
Institutos Profesionales	40.006	40.980	79.904	114.546	113.134	156.126	162.870	189.622
Universidades	131.702	231.227	319.089	468.497	478.075	519.557	546.208	576.600
Total de estudiantes en el SES	249.482	344.942	452.177	646.147	661.142	762.530	804.981	876.243

Fonte: Reich *et al.*, 2011, p. 55.

Tabela 3 – Evolução do número de instituições de educação superior no Chile

Fonte: Reich *et al.*, 2011, p. 56.

O próximo capítulo do trabalho traz a parte conclusiva, na qual os casos de Argentina e Chile são comparados à luz das perspectivas teóricas desenvolvidas no início do estudo.

6 CONCLUSÃO: DINÂMICAS DOMÉSTICAS E O SUCESSO DA DIFUSÃO DE POLÍTICAS GESTADAS NO AMBIENTE INTERNACIONAL

Este capítulo faz uma comparação sistemática dos casos estudados nos dois capítulos anteriores, analisa seus resultados à luz das abordagens teóricas desenvolvidas até aqui e propõe uma conclusão do estudo. Inicialmente, o Quadro 8 sistematiza as observações feitas para o caso argentino.

Quadro 8 – Resumo do caso argentino

Governo militar	Década de 1970–80	Início dos cortes de recursos no ensino superior; Início da diversificação institucional; Cumprimento de duas agendas: lidar com a escassez de recursos e aplacar o ativismo político nas IES.
Governo Alfonsín	A partir de 1983	Não rompe completamente com o enquadramento legal do período anterior.
Governo Meném	Entre 1989 e 1999	Dificuldades econômicas; Concentração da capacidade decisória pelo presidente; Implementação de nova matriz econômica; Mudanças no ensino superior na direção do mercado; Mudanças não foram consensuais: grupos resistentes.
Projeto do Banco Mundial	1995	Ajuda no diagnóstico do problema; Concede empréstimo e <i>expertise</i> ; Fornece metodologia de implementação e avaliação;
Crise na Argentina	Final da década de 1990	Crise afeta todo o país, não apenas o ensino superior; Banco Mundial cancela o envio de recursos por falta de pagamento; Parte dos recursos do projeto são alocados para alívio de crise no sistema de saúde.
Balanço do caso argentino	Período promove a expansão do ensino superior; Houve alterações pontuais, mas a estrutura do setor não mudou; Avaliação é que a pluralidade institucional contribuiu para a desarticulação do sistema de ensino superior; Mudanças não foram consenso: resistência tradicional no país prevaleceu em relação ao novo modelo.	

Fonte: autores e documentos. Elaboração própria.

Utilizando o esquema elaborado no primeiro capítulo para sintetizar as diferentes abordagens teóricas, vemos que a abordagem teórica de Biersteker (2000) traz uma explicação integrada a partir de quatro fatores centrais: fatores sistêmicos; fatores relativos aos interesses internos dos países; fatores sobre a influência das instituições internacionais e fatores relativos a ideias. Pode-se interpretar que os fatores sistêmicos dizem respeito ao movimento baseado no *New Public Management*, que trazia para o setor público os princípios de eficiência que estavam sendo propagados pelo mundo ocidental. Logo, essas ideias seriam propagadas também na América Latina —e na Argentina, especificamente.

Somada a isso, a dificuldade econômica que o país enfrentava na época do início da implementação das reformas do ensino superior preconizadas pelo Banco Mundial legitimava a sua adesão. Pode-se ainda atribuir simultaneamente a esses elementos (fatores sistêmicos e interesses internos) a interrupção do alinhamento entre o governo argentino e o Banco Mundial. A crise do início da década de 2000 e a mudança na aliança de governo na Argentina explicam por que o país se afastou do Banco Mundial. O sistema de ensino superior no país toma um rumo diverso, mesmo conservando elementos do projeto de reforma do Banco da década de 1990.

No segundo vértice, Jakobi (2009) considera a disseminação discursiva, a criação de padrões, os meios financeiros, a função de coordenação e a assistência técnica como formas de as OIGs influenciarem os estados e disseminarem políticas. No caso da Argentina, consegue-se observar todos esses elementos na construção do projeto para a reforma do ensino superior. O Banco Mundial usou de ferramentas discursivas —particularmente na avaliação que faz do sistema argentino — e, no desenho de propostas alternativas, aplicou meios financeiros e assistência técnica, e buscou exercer o papel de coordenação do Banco Mundial junto ao governo argentino.

Porém, é no terceiro vértice que observamos uma dimensão crucial para a difusão das políticas propagadas pelas OIGs. Primeiramente, percebe-se que a agenda de diversificação institucional, diversificação de recursos e redução do aporte de dinheiro público no ensino superior começou com os militares no poder, ou seja, foi uma situação/decisão doméstica. Entretanto, a redemocratização, na experiência argentina, foi acompanhada de uma tentativa de retomada do *status quo* anterior ao regime autoritário.

Do ponto de vista teórico, a maior parte das abordagens analisadas neste trabalho consideram o âmbito doméstico como um fator determinante na difusão de políticas defendidas por agências internacionais. É perceptível que tanto a implementação das políticas alinhadas ao Banco quanto o abandono dessas mesmas políticas (de maneira parcial) dependeram de atores domésticos. A articulação dos atores domésticos, assim como o conjunto de normas relativas ao ensino superior e as diversas pressões e embates que cercaram a implementação das políticas alinhadas ao programa propostos pelo Banco Mundial indicam que essas propostas não eram aceitas por setores importantes, tanto no âmbito do governo e do partido político do presidente, como entre lideranças acadêmicas e sindicais ligadas ao ensino superior. Particularmente, a resistência de grupos ligados às grandes universidades públicas prevaleceu. Essas lideranças foram bem-sucedidas em impedir que a governança interna dessas instituições mudasse.

A abordagem de Jakobi (2009) também considera elementos do vértice doméstico e, para a autora, o sucesso da difusão das normas depende dos seguintes fatores: 1) a visão e o consenso acerca de determinado problema; 2) a conveniência da implementação de determinada política; e 3) a articulação política favorável entre os atores presentes. Percebe-se que, na Argentina, essa convergência durou algum tempo, mas deixou de existir, o que impossibilitou a continuação das políticas defendidas pelo Banco.

Ao final do processo, percebe-se que a abordagem de Eimer, Lütz e Schüren (2016) pode lançar luz sobre as dinâmicas que cercam a adesão da política proposta pela OGI na experiência argentina: essa experiência não produziu uma adesão completa às normas, mas sim parcial. Alguns elementos defendidos pelo Banco e pelas políticas liberais para o ensino superior foram incorporados, como a valorização da diversificação institucional e os mecanismos de garantia de qualidade. Por outro lado, a gratuidade foi continuada, como elemento importante e histórico da política de ensino superior no país.

Já Bernstein e Cashore (2012) criam um referencial para discutir a governança no ensino superior argentino. Percebe-se que a interação com o Banco Mundial introduziu novas expectativas e normas para as IES, inclusive para as universidades públicas mais influentes. Esse aspecto se corporifica na adoção de sistemáticas para a produção de indicadores e na adoção de metodologias de garantia de qualidade. Não obstante, dois pontos essenciais do projeto de reformas

do banco falharam: em primeiro lugar, na experiência argentina, o modelo de autonomia das universidades não foi alterado significativamente, mantendo-se o tradicional entendimento de autonomia. Em segundo lugar, o programa falhou na produção de um mercado —um ambiente competitivo —para o ensino superior. Ao contrário, a paisagem do ensino superior argentino, ainda que mais diversa e mais dinâmica, continua dominada pelas tradicionais hierarquias de instituições.

Tendo revisto o caso argentino, o estudo agora se debruça sobre a revisão do caso chileno. O Quadro 9 apresenta um resumo do caso chileno.

Quadro 9 – Resumo do caso chileno

Governo militar	1973–1980	Desarticulação do setor público, especialmente as universidades públicas; Sucateamento da infraestrutura pública; Eliminação de sindicatos e representação docente, desorganização do modelo de governança participativo, especialmente nas universidades públicas; Decréscimo de matrículas.
	1980–1990	Início da diversificação institucional; Políticas com o objetivo de reduzir custos e diversificar recursos das IES; Expansão do número de instituições (a maioria privadas); Tentativa de reforma por conta da crise econômica.
Contexto de redemocratização	A partir de 1990	Lei Orgânica Constitucional de Ensino ratifica os decretos de 1981; Recursos públicos canalizados para a educação básica e média; Criação do Conselho Superior de Educação; Elementos de legitimidade (democrática) começam a ser recuperados; Preocupação com a base institucional e com a garantia de qualidade e equidade; Crescimento dos gastos privados com ensino superior.
Projeto do Banco Mundial	1999	Projeto de melhoria do ensino superior; Coerência e eficiência, qualidade e relevância, e equidade; Resultados do projeto são bem avaliados pelo Banco e pelo governo; Projeto de longo prazo: é renovado duas vezes (uma em 2005 e outra em 2012).

Balanco do caso chileno	Parceria começa na década de 1980, perdura nos anos 1990 e 2000; A política seguida pelos governos chilenos e apoiadas pelo Banco tem uma linha de continuidade; Ensino cada vez mais voltado ao mercado, com alta participação de recursos privados; Os programas MECESUP (1, 2 e 3) mostraram o alinhamento do governo chileno e do Banco Mundial.
-------------------------	---

Fonte: autores e documentos. Elaboração própria.

O caso chileno também pode ser analisado a partir da explicação integrada proposta por Biersteker na junção dos seguintes fatores: fatores sistêmicos; fatores relativos aos interesses internos dos países; fatores sobre a influência das instituições internacionais e fatores relativos à dimensão ideacional. Os mesmos fatores sistêmicos que influenciaram a Argentina também influenciaram o Chile: as ideias do *New Public Management* e a escassez de recursos para financiar o ensino superior em um contexto autoritário contribuíram e viabilizaram mudanças na direção de políticas que poupavam recursos públicos e estimulavam maior diversificação institucional e maior diversidade de fontes de recursos das IES. Posteriormente, o Chile buscou uma governança que garantisse a qualidade e a equidade no ensino superior, mas ainda assim seguindo esses pressupostos. Tanto os fatores sistêmicos quanto os interesses domésticos moldaram as políticas do ensino superior na direção do mercado.

O fator relacionado às estratégias das Organizações Internacionais, objeto dos estudos de Jakobi (2009), mostra que também no caso chileno houve influência da OIG pelos meios explicitados pela autora: disseminação discursiva, criação de padrões, meios financeiros, funções de coordenação, assistência técnica. Entretanto, é preciso notar que esse país já mantinha laços próximos com o Banco Mundial mesmo antes da implementação do projeto de reforma do ensino superior no país.

De fato, a transição negociada para a democracia, na experiência chilena, permitiu maior continuidade nas políticas adotadas durante o período autoritário, inclusive na área do ensino superior. Em outras palavras, a superação do regime militar não representou uma ruptura significativa com o modelo anterior na área de educação, nem sustentou um discurso de “retomada”, como foi a experiência argentina. A *Concertación* foi uma transição que promoveu mudanças progressivas na política chilena. O Banco Mundial foi um parceiro de longo prazo do governo

chileno, ajudando a moldar a política de ensino superior, particularmente no que se refere à construção de um arcabouço institucional voltado para o asseguramento da qualidade e a reforma da governança das instituições.

Os atores domésticos não apresentaram resistência suficiente para o modelo preconizado pelo Banco. Os projetos do Banco e do governo chileno para o ensino superior tiveram continuidade e renovação. Ao final dos projetos, a governança do ensino superior, tanto no âmbito das instituições como no âmbito setorial, estava significativamente alinhada àquela preconizada pelo programa de reforma do Banco Mundial. Ainda de acordo com a autora, os três fatores de influência no Chile apresentam convergência duradoura, o que favorece o alinhamento do governo local com a Organização Internacional.

Essa última questão já entra no campo do terceiro vértice proposto na presente análise: o âmbito doméstico. Também no Chile, a implementação da agenda defendida pelo Banco Mundial se dá em um contexto adverso para as contas públicas e de restrições das liberdades políticas representadas pelos militares no poder. Os militares tiveram, no Chile, importante projeção sobre a articulação das universidades como atores políticos em âmbito nacional. A transição para o regime democrático não representou uma ruptura abrupta com a herança dos governos militares, como foi a experiência argentina. Essa falta de ruptura permitiu a continuação das linhas de implementação de diversas políticas públicas iniciadas na época do governo militar.

No caso das políticas de ensino superior, o governo democrático introduziu uma nova agenda, focada na questão da qualidade, do acesso e da transparência do mercado. Entretanto, essa agenda não impunha uma ruptura com as reformas realizadas no período militar. O ensino superior chileno já operava em um ambiente marcado pela lógica de mercado, ainda que opaca e bastante hierárquica. Esse contexto diminuiu as resistências e facilitou as mudanças estruturais alinhadas com as políticas preconizadas pelo Banco Mundial. Essas políticas foram implementadas no Chile por meio de projetos de cooperação com o Banco a partir do final da década de 1990 até a década de 2010.

Na perspectiva de Eimer, Lütz e Schüren (2016), a localização da norma do Banco Mundial no Chile foi mais aderente e mais longa do que na experiência da Argentina. O contexto doméstico foi a variável que permitiu a difusão de um novo

paradigma de políticas de ensino superior a partir do Banco. Assim, percebe-se que o caso chileno se aproxima da adoção integral da norma.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A influência das OIGs no sistema internacional tem sido objeto de estudo de pesquisas que analisam a interação dos atores domésticos com as agências internacionais e as configurações do sistema internacional que favorecem ou dificultam a adesão de normas por parte das burocracias governamentais de certas políticas. As abordagens teóricas variam em relação ao seu foco e em termos dos dados necessários para contemplar a análise de cada uma delas. Nesse sentido, deve-se avaliar o conjunto de dados disponível e o foco do estudo para determinar qual abordagem teórica será empregada.

A comparação do papel exercido pelo Banco Mundial nas reformas do ensino superior argentino e chileno nos anos 1990 é emblemática. A continuidade da parceria entre o Banco e o governo do Chile alterou significativamente o ensino superior no país. Já na Argentina, apesar de os mesmos padrões iniciais estarem presentes (conjuntura internacional, interação de agentes governamentais e atores do Banco), ao longo do tempo, a cooperação não se sustentou, produzindo uma descontinuidade das políticas de ensino superior naquele país. A bem-sucedida resistência de atores domésticos, a tradição de autonomia do ensino superior e elementos externos relacionados à vulnerabilidade do Estado no sistema internacional criaram dinâmicas diferentes para o ensino superior. Assim, quando se compara o perfil desse setor nos dois casos, é possível acompanhar uma trajetória divergente, que reflete as diferenças cada vez mais acentuadas nas políticas do setor nos dois países.

A principal conclusão desta Tese é de que o nível doméstico é crucial para que a difusão de políticas a partir das Organizações Internacionais tenha sucesso. Ao contrário do que supõe boa parte da literatura sobre difusão coercitiva, os países objeto desse modelo de difusão não são um ambiente inerte no qual a norma internacional é implantada por coerção pura e simples. Ao contrário, como a experiência da Argentina mostra, os atores domésticos têm ampla margem de resistência. Sem uma base comum que permita o enxerto de elementos essenciais da norma difundida pela OIG, o resultado será sempre desapontador (na perspectiva da OIG).

Não obstante, há uma configuração de fatores que facilita a implementação e a permanência dessas políticas nos sistemas domésticos. Para Biersteker (2000), elementos sistêmicos e domésticos da conjuntura política devem convergir para criar condições de contato e interação, de modo que haja sucesso no processo de difusão. Uma explicação integrada desses elementos lança luz no processo de difusão internacional de políticas por meio das Organizações Internacionais.

Argentina e Chile tiveram escolhas limitadas nesse processo, e essas limitações foram impostas por fatores externos (sistêmicos e estruturais) e internos (da configuração de interesses dos atores domésticos). As respostas de ambos os países para a influência do Banco mostram que a interação entre o nível doméstico e o internacional é campo de estudo frutífero para futuros estudos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARYA, A. How Ideas Spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. **International Organization**, v. 58, p. 239–275, 2004.

ARGENTINA: **Discursos Del Sr. Presidente de la República de la Nación Dr. Carlos Saúl Meném y del Sr. Ministro de Educación y Justicia Prof. Antonio Francisco Salonia**. Buenos Aires: Ministerio de Educacion y Justicia, Gobierno Menem, Unidad Nacional y Transformación Educativa, 1989.

AZEVEDO, M. L. N. **A universidade argentina em tempos menemistas (1989-1999): reformas, atores sociais e a influência do Banco Mundial**. 2001. Universidade de São Paulo, 2001.

BERNASCONI, A. Is there a Latin American model of the university? **Comparative Education Review**, v. 52, n. 1, p. 27–52, fev. 2007.

BERNSTEIN, S.; CASHORE, B. Complex Global Governance and Domestic Policies: four pathways of influence. **International Affairs**, v. 88, n. 3, p. 585–604, 2012.

BERTOLIN, J. C. G. Indicadores em nível de sistema para avaliar o desenvolvimento e a qualidade da educação superior brasileira. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 12, n. 2, p. 309–331, jun. 2007.

BIERSTEKER, T. J. O “Triunfo” da Economia Neoclássica no Mundo em Desenvolvimento: convergência de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E.-O. (Ed.). **Governança Sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BRAUN, Dietmar e GILARDI, Fabrizio: Taking Galton’s Problem Seriously: towards a theory of policy diffusion. *Journal of Theoretical Politics* 18 (3): 298-322. **Sage Publications**, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi.

BRECKNOCK, J. The World Bank and the state: a brief history. **School of Oriental and African Studies**, 1997.

BRUNNER, J. J. El Sistema de Educación Superior en Chile: un enfoque de economia política comparada. **Avaliação**, v. 13, n. 2, p. 451–486, jul. 2008.

BRUNNER, J. J : Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha. . In: JARA, Mónica Jiménez e FIERRO Francisco Durán. **Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena 1967 – 2011. A modo de introducción**. AEQualis - Foro de Educación Superior, 2011.

BRUNSSON, N.; SAHLIN-ANDERSSON, K. Constructing organizations: The example of public sector reform. **Organization Studies**, v. 21, n. 4, p. 721–746, 2000.

CARDELLI, J. La dictadura militar en la educación. **Encuentro de Saberes**, v. 6, 2016.

CHIROLEU, A.; IAZZETTA, O. La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes. In: RINESSI, E.; SOPRANO, G.; SUASNÁBAR, C. (Ed.). **Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en Argentina y en Brasil**. Buenos Aires: Universidad Nacional de General

Sarmiento-Prometeo, 2005.

CORTELL, A. P.; DAVIS, J. W. Understanding the domestic impact of international norms: A research agenda. **International Studies Review**, v. 2, n. 1, p. 65–87, 2000.

DURANTE, P. C. **Buen gobierno: La incidencia del Banco Mundial en políticas de educación superior - Una aplicación para el caso argentino de la última década**. 2002. Universidad Nacional de La Plata (UNLP), 2002.

EGUIGUREN, P.; SOTO, S. **El Sistema de Educación Superior Chileno a la Luz del Informe OECD-Banco Mundial**. Santiago: Serie Informe Social, 2010.

EIMER, T. R.; LÜTZ, S.; SCHÜREN, V. Varieties of localization: international norms and the commodification of knowledge in India and Brazil. **Review of International Political Economy**, v. 23, n. 3, p. 450–479, 3 maio 2016.

ESPINOZA, O. Neoliberalismo y educación superior en Chile: una mirada crítica al rol desempeñado por el Banco Mundial y los “Chicago Boys”. **Laplage em Revista**, v. 3, n. 3, p. 93–114, 24 ago. 2017.

FANELLI, A. G. de. Exploring Equity in Higher Education Systems: Reflections from Argentina and Chile. **International Higher Education**, n. 97, p. 27–28, 13 mar. 2019.

FANELLI, A. G. De. Educación Superior en Iberoamérica. In: BRUNNER, E.; HURTADO, F. (Ed.). **Educación Superior en Iberoamérica, Informe 2011**. Santiago: Cinda-Universia, 2011.

FERNÁNDEZ, H. L. Regulación de la educación superior: historia y desafíos. In: JARA, Mónica Jiménez e FIERRO Francisco Durán. **Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena 1967 – 2011. A modo de introducción**. AEQUALIS - Foro de Educación Superior, 2011.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, v. 24, n. 1, p. 37–69, jan. 1998.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2004.

GILARDI, F. Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies/Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons (eds). **Handbook of International Relations**. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Ed.). **Handbook of International Relations**. Thousand Oaks: SAGE, 2012. p. 453–477.

HAAS, P. M. Do regimes matter? Epistemic communities and mediterranean pollution control. **International Organization**, v. 43, n. 3, p. 377–403, 1989.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HURRELL, A. Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions. **Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States**, v. 244, p. 1–11, 1 jan. 2000.

JAKOBI, P., A. International organizations and world society: studying global policy development in public policy. **TranState Working Papers**, v. 81, 2009.

JARA, Mónica Jiménez e FIERRO Francisco Durán. **Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena 1967 – 2011. A modo de introducción.** AEQualis - Foro de Educación Superior, 2011.

KAPUR, D.; LEWIS, J. P.; WEBB, R. **The World Bank: Its First Half Century.** Washington: Brookings Institution Press, 1997.

KEOHANE, R. O. Global Governance and Democratic Accountability. In: HELD, D.; ARCHIBUGI, M. K. (Ed.). **Miliband Lectures.** Londres: London School of Economics, 2002.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies.** Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

MARTINETTO, A. B. La década del 1980 en la universidad pública: Normalización post-dictadura y transición hacia la reforma de los años 1990. **EccoS – Revista Científica**, v. 10, n. 2, p. 499–520, 2008.

MELO, M. E. R. Historia de la transformación en la educación superior chilena (1973-1990). **Revista Historia de la Educación Latinoamericana**, v. 19, n. 28, p. 13–36, 2017.

MESEGUER, C. What Role for Learning? The Diffusion of Privatisation in OECD and Latin American Countries. **Journal of Public Policy**, v. 24, n. 3, p. 299–325, 2004.

MESEGUER, C.; GILARDI, F. What is new in the study of policy diffusion? **Review of International Political Economy**, v. 16, n. 3, p. 527–543, 2009.

MOLLIS, M. La Educación Superior en Argentina: Balance de una década. **Revista de la Educación Superior**, v. 36, n. 2, p. 69–85, 2007.

MOLLIS, M. Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio. **Avaliação**, v. 13, n. 2, p. 509–532, 2008.

MORENO-DOÑA, A.; GAMBOA, R. J. Dictadura chilena y sistema escolar: “a otros dieron de verdad esa cosa llamada educación”. **Educación em Revista**, n. 51, p. 51–66, mar. 2014.

NETO, R. Z. A Educação Superior Argentina no Governo Néstor Kirchner. In: II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, **Anais...**2016.

OCDE. **Informe sobre la educación superior en América Latina y El Caribe: La metamorfosis de la educación superior.** Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 2006.

PARK, S. Norm diffusion within international organizations: A case study of the World Bank. **Journal of International Relations and Development**, v. 8, n. 2, p. 111–141, jun. 2005.

PARK, S. Theorizing norm diffusion within international organizations. **International Politics**, v. 43, n. 3, p. 342–361, jul. 2006.

PONCE, E. R. La educación superior en Chile y el rol del mercado: ¿culpable o inocente? **Ingeniare**, v. 20, n. 1, p. 126–135, 2012.

REICH, R. *et al.* Basis and challenges of the application of performance agreements in Chilean higher education. **Ingeniare**, v. 19, n. 1, p. 8–18, 1 jun. 2011.

REICH, R. The MECESUP Program in Chile: 15 Years Supporting Higher Education Quality Improvement. **Revista FALL**, 2012. Disponível em:

<<https://revista.drclas.harvard.edu/book/mecesup-program-chile>>. Acesso em: 9 fev. 2019.

RISSE-KAPPEN: Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions. **Cambridge: Cambridge University Press**, 1995.

RODRÍGUEZ, L. G.; SOPRANO, G. La política universitaria de la dictadura militar en la Argentina: proyectos de reestructuración del sistema de educación superior (1976-1983). **Nuevo Mundo Mundos Nuevos**, n. 9, 2009. Disponível em: <<http://nuevomundo.revues.org/56023>>. Acesso em: 30 out. 2019.

SANCHEZ, C. R. Internationalization of Higher Education in Chile. In: WIT, H. DE (Ed.). **Higher education in Latin America : the international dimension**. Washington: World Bank, 2005.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEIA, A. G. Los intentos de institucionalización y “normalización universitaria” de la última dictadura: Ley universitaria, nuevo estatuto y concursos docentes en el caso de la Universidad de Buenos Aires (1980-1983). **Debate Universitario**, 2017.

SCHLEICHER, Rafael Tavares: Ciência, Política e Institucionalização na Cooperação Multilateral Contra o Aquecimento Global. **Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais. Dissertação de Mestrado**. 2006

SOUZA JÚNIOR, J. M. O lugar das organizações internacionais no sistema internacional: ideias, governança e transnacionalismo. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 2, p. 253–270, 2016.

STEWART, M. E. **Innovation Funds and Higher Education Reform: a case study of Argentina's FOMEC and PROMEI**. 2007. Georgetown University, 2007.

SUASNÁBAR, C.; ROVELLI, L. I. Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. **Innovación Educativa**, v. 11, n. 57, p. 21–30, 2011.

TIRAMONTI, G. Las Transformaciones de la Política Educativa Nacional en los Años de la Democracia. **Archivos de Ciencias de la Educación**, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://www.archivosdeciencias.fahce.unlp.edu.ar>>. Acesso em: 9 fev. 2019.

TOSCANO, A. **Análisis exploratorio de los efectos del FOMEC y la CONEAU en las universidades argentinas: ¿erosión de la frontera entre lo público y lo privado?** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

VIANINI, F. **A trajetória econômica da Argentina: 1989-2007**. 2012. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

WOODS, N. **The globalizers: the IMF, the World Bank, and their borrowers**. Ithaca/London: Cornell University Press, 2014.

WORLD BANK. **La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington: World Bank, 1995.

WORLD BANK. **Memorandum and recommendation of the president of the International Bank for Reconstruction and Development to the executive directors on**

aproposed loan to the Argentine Republic for a higher education reform project.
Washington: World Bank, 1995.

WORLD BANK. **Project appraisal document on aproposed loan in the amount of US\$ 145,45 million to the Republic of Chile for a higher education improvement project.**
Washington: World Bank, 1998.

WORLD BANK. **Subfonds - Records of President Robert S. McNamara.** Internal World Bank Group Archives. Washington: World Bank, 2006.