UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INTERUNIDADES EM INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA
LATINA

LOURRENE DE CÁSSIA ALEXANDRE MAFFRA

O papel do Banco Mundial na formação da agenda de reformas em C&T e Ensino superior: a experiência da Argentina e Brasil com comunidades epistêmicas

SÃO PAULO

2011

LOURRENE DE CÁSSIA ALEXANDRE MAFFRA

O papel do Banco Mundial na formação da agenda de reformas em C&T e Ensino superior: a experiência da Argentina e Brasil com comunidades epistêmicas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, como requisito para obtenção do título de Mestre em Integração da América Latina.

Área de Concentração:
Práticas Políticas e Relações
Internacionais

Orientadora: Prof^a. Dr^a Elizabeth
Balbachevsky.

SÃO PAULO

2011

MAFFRA, Lourrene de C. A. O papel do Banco Mundial na formação da agenda de reformas em C&T e Ensino superior: a experiência da Argentina e Brasil com comunidades epistêmicas. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Integração da América Latina

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof^a. Dr^a. Elizabeth Balbachevsky (orientadora) Instituição: USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

*À minha família que sempre respeitou
minhas decisões e me apoiou nos
estudos longe de casa.*

AGRADECIMENTOS

À Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Ensino Superior (CAPES) pelo apoio financeiro no momento crucial de fechamento da dissertação.

À professora Elizabeth Balbachevsky, minha orientadora, pela paciência, seriedade e compreensão que dedicou a minha pesquisa e a mim.

Aos professores Janina Onuki, Amâncio de Oliveira e Márcio Bobik pelas considerações dentro e fora de sala de aula que serviram como orientações para a dissertação e minha formação como profissional.

À professora Rita Biason, da UNESP Franca, que me ajudou a entrar nesse “fabuloso” mundo acadêmico na graduação com muita dedicação e competência.

Aos amigos de Belém que, apesar da minha ausência cotidiana, estavam sempre presente no mundo virtual quando precisei.

Aos amigos de São Paulo, Carlos, Gláucia, Caroline, Alinne, que me ajudaram seja com risadas no final de um dia cansativo, seja com discussões infundáveis sobre o mestrado.

Aos meus pais, Luis e Regina, e irmãos, Érica, Sâmia e Erick pela compreensão da minha ausência, pelo amor dedicado a mim, pelo apoio quando estava longe e pela prontidão em sempre me receber de braços abertos sempre que eu voltava a Belém.

Ao meu amor, Luciano Hedler, pela companhia no árduo caminho da vida e pela dedicação de horas ao telefone nas noites paulistanas, tentando apaziguar a saudade de nossos corações.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo compreender o papel do Banco Mundial como consolidador e articulador de comunidades epistêmicas em dois projetos elaborados conjuntamente com Brasil e Argentina na década de 1990. Considerando abordagens de teoria das relações internacionais sobre incorporações de novos atores na participação de tomada de decisão compartilhada, mais especificamente de comunidades epistêmicas, assim como os documentos oficiais dos projetos, analisamos a terceira fase das reformas na área de C&T no Brasil e a reforma na área de educação superior na Argentina.

Palavras-chave: Banco Mundial, Comunidades Epistêmicas, C&T, Ensino Superior, Consenso.

ABSTRACT

This thesis aims to understand the World Bank's role as consolidator and articulator of epistemic communities in two projects developed jointly with Brazil and Argentina in the 1990s. Considering approaches to international relations theory on incorporation of new actors in the participation of shared decision making, more specifically of epistemic communities, as well as official documents of the projects, we analyze the third phase of reforms in the area of science and technology in Brazil and reform in the Higher Education's area in Argentina.

Keywords: World Bank, epistemic communities, S&T, Higher Education, Consensus.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objetivo entender el papel del Banco Mundial como consolidador y articulador de las comunidades epistémicas en dos proyectos desarrollados conjuntamente con Brasil y Argentina en la década de 1990. Teniendo en cuenta los enfoques a la teoría de las relaciones internacionales sobre la incorporación de nuevos actores en la participación de toma de decisiones compartida, más específicamente de las comunidades epistémicas, así como documentos oficiales de los proyectos, se analiza la tercera fase de reformas en el ámbito de la ciencia y la tecnología en Brasil y la reforma en el área La educación superior en la Argentina.

Palabras-clave: Banco Mundial, las comunidades epistémicas, C&T, Educación Superior, Consenso.

Sumário

Introdução	12
Capítulo I – Construção da teoria sobre comunidades epistêmicas.....	16
Origem do termo.....	16
Níveis de análise.....	17
Definição.....	18
O papel do consenso.....	21
Influência no <i>policymaking</i>	25
O processo de localização.....	29
Policy Evolution e Comunidades Epistêmicas.....	32
 Capítulo II – Banco Mundial como articulador/ “consolidador” das Comunidades Epistêmicas	38
Criação do Banco e suas funções como um instrumento de desenvolvimento	38
Breve histórico da atuação em países em desenvolvimento e linhas de atuação	41
<i>Sectorial Loan</i>	43
O Banco Mundial como ator intelectual.....	45
 Capítulo III - A experiência Argentina com a reforma do ensino superior.....	52
Contexto geral de reformas educacionais na América Latina.....	52
Cenário geral da área.....	54
Diagnóstico de especialistas sobre os problemas enfrentados na área.....	61

O projeto de reforma negociado com o Banco mundial.....	63
---	----

Capítulo IV - A experiência do Brasil com a reforma da área de C&T

Cenário geral da área.....	67
----------------------------	----

Diagnóstico dos problemas brasileiros segundo a comunidade local	69
--	----

Reforma financiada pelo Banco Mundial.....	76
--	----

O conceito de Inovação como <i>anchoring device</i> na reforma no Brasil.....	83
---	----

Considerações Finais	92
-----------------------------------	-----------

Referências Bibliográficas	95
---	-----------

INTRODUÇÃO

É um equívoco acreditar que há alinhamento incondicional e automático entre as políticas nacionais, seja na área de ensino superior na Argentina, seja na área de ciência e tecnologia no Brasil, e as diretrizes produzidas pelo Banco Mundial ou qualquer outra instituição multilateral para essas políticas públicas. Acreditamos que toda e qualquer tipo de decisão tomada nacionalmente que envolva financiamento de organismo multilateral passou por um processo de negociação, no qual atores da burocracia nacional e outros setores da sociedade têm um papel relevante no processo de localização dessas políticas no contexto interno de cada país.

Por outro lado, é inegável que o Banco Mundial apresenta uma influência que vai além dos seus recursos financeiros. Essa outra face de sua influência é baseada na sua experiência e através de modelos exitosos que o Banco executou em outros países. Outra forma de influência é a contribuição para a formação de comissões de especialistas nacionais na área em que o organismo está financiando, com o intuito de que esses especialistas possam contribuir para que o projeto e/ou programa tivessem resultados duradouros.

O Banco Mundial, então, disponibilizando de recursos para financiar áreas que passaram a ser consideradas estratégicas, lança mão de projetos e programas para apoiar países que não poderiam reformar essas áreas com recursos próprios.

Inicialmente, o Banco foi pensado e criado para suprir uma demanda por recursos dos países que estavam saindo da segunda grande guerra mundial, ou seja, os recursos em sua maioria iriam para áreas relacionadas a cobrir o déficit monetário com a guerra e infra-estrutura.

A partir da década de 1970, a matriz de projetos do Banco sofre alterações e passa a atender países em desenvolvimento e pobres, financiando áreas estratégicas, como educação, infra-estrutura, reforma do estado, como meios de combater a pobreza. Nesse sentido, duas áreas se destacam dentre outras, quais sejam a área de educação e ciência e tecnologia.

Brasil e Argentina, aproveitando esse momento de abundância de crédito internacional e necessidade interna de reformar essas áreas, conseguem elaborar projetos para serem apoiados financeiramente e tecnicamente pelo Banco Mundial na década de 1990. O primeiro na área de C&T e a segunda na área de Ensino Superior.

Tanto a área de Ensino Superior como a área de C&T podem ser consideradas questões-agenda, *issue*, pois são muito sensível à influência de grupos especializados, primeiramente porque trata-se de políticas estruturais, ou seja, necessitam de um prazo de médio a longo para se concretizar, o que muitas vezes não é conseguido somente um mandato ou dois de um governo. E em segundo lugar, porque, na maioria das vezes, a comunidade científica é muito atuante quando se trata de definições que atingem sua rotina de trabalho, envolvendo o financiamento de pesquisa a governança das universidades, etc.

Por isso, esta tese tem o objetivo de analisar o papel do Banco Mundial como articulador e consolidador das comunidades nacionais de especialistas de cada área em estudo. Investigando a terceira fase das reformas na área de C&T no Brasil na década de 90 e a reforma na área de educação superior na Argentina promovidas com a ajuda financeira e logística do Banco Mundial, focando na interação ocorrida entre os especialistas do Banco Mundial, as lideranças científicas desses dois países ligada às instituições nacionais de apoio à C&T e à área de Educação Superior. A hipótese é

de que o processo de negociação em torno desses programas de reforma criou um espaço institucional que serviu para a consolidação das comunidades epistêmicas nacionais.

O Banco teria, assim, uma função importante de ator intelectual, produzindo ideias e criando mecanismos para disseminá-las. Isto é, a influência não ocorre somente pelos recursos financeiros, mas também pelo respeito a sua experiência e produção de ideias.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. Sendo o primeiro um resumo de apontamentos teóricos sobre comunidades epistêmicas e sobre seu papel na coordenação política nacional e internacional, no qual apontamos uma série de características discutidas entre diversos autores da definição de comunidades epistêmicas, discutimos a relação entre *policymaking* e comunidades epistêmicas e a utilização do conceito de *boundary object*.

O segundo capítulo versa sobre a instituição Banco Mundial, origens de sua criação, seus projetos relevantes, estrutura de atuação em países em desenvolvimento e seu papel como ator intelectual.

O terceiro e quarto capítulos analisam as experiências nacionais de Argentina e Brasil na negociação de reformas nas áreas de Ensino Superior e C&T com o Banco Mundial e como as comunidades de especialistas nacionais se articularam com o Banco. No caso do Brasil, fazemos uma análise mais aprofundada devido à quantidade de dados encontrados ter sido maior e com maior utilidade para o nosso trabalho. Conseguimos relacionar a utilização do conceito de inovação com as características de um dispositivo de ancoragem (*anchoring device*) em relação à consolidação dos valores da reforma de C&T no país.

Na Argentina, tivemos dificuldade no acesso aos dados mais centrais. Utilizamos os prospectos e relatórios do projeto de reforma do Ensino Superior do Banco Mundial. No entanto, conseguimos descrever a participação de especialistas na confecção do diagnóstico apresentado ao Banco e a tentativa deste último de articular suas ideias no país.

CAPÍTULO I

CONSTRUÇÃO DA TEORIA SOBRE COMUNIDADES EPISTÊMICAS

Origem do termo

O termo *comunidades epistêmicas* tem sua origem relacionada à palavra grega *epistemè*, que significa conhecimento justificado e verdadeiro, ciência. O estudo da *epistemè*, a *epistemologia*, se origina em Platão, que opunha o conhecimento verdadeiro e justificado (*epistemè*) à crença ou opinião (*doxa*).

Sobre a epistemologia platoniana na obra *Fédon*, Rúbens Garcia Nunes Sobrinho explicita que o conhecimento baseado nos sentidos é inexato, “pois a sensação é inconstante e a percepção não tem acurácia.” (2007, p. 92) Já a *epistemè* resultaria da captação de algum princípio através de questionamentos. (p. 105)

Em Relações Internacionais, a importância das redes baseadas no conhecimento foi inicialmente apontada por Ernst Haas no livro “*When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*”, no qual o autor discute como o conhecimento poderia fazer diferença nas discussões dentro de Organizações Internacionais, configurando-se, assim, como um tipo de poder brando (*soft power*) bastante efetivo na política internacional.

No entanto, a sistematização e o aprofundamento do estudo dessa subárea nas RI foi elaborada por um conjunto de autores influenciados pela abordagem construtivista, em que foca na epistemologia social, no papel do conhecimento coletivo na vida

social internacional e nas comunidades, nas quais o conhecimento se origina e pelas quais se difunde político e institucionalmente. (Adler, 2005, p. 3)

A abordagem construtivista se configurou como uma alternativa às abordagens tradicionais que se mostraram incapazes de interpretar os mecanismos de intermediação de interesses, de compreender a diversificação e a complexificação de processos “(...) muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores...” (Faria, 2003, p. 21)

Níveis de Análise

Os analistas de relações internacionais comumente utilizam a definição dos três níveis de análise na área de Kenneth Waltz e aprofundado por J. David Singer para oferecer diferentes interpretações para um fato que esteja sob análise. Os três níveis são: internacional, estatal e individual. Conforme a análise migra de um nível para outro, a explicação para o fato é diferenciada. Por exemplo, no nível individual, o que é central são a personalidade, as percepções, as escolhas e as atividades individuais dos *decisionmakers* ou grupos que possuem interesses rigorosamente definidos.

No nível estatal, a explicação deriva habitualmente de características do estado, tais como o tipo de governo, o tipo de sistema econômico e interesse nacional. Já no nível internacional, o foco da explicação reside na característica anárquica do sistema ou o internacional e as organizações regionais e sua fraqueza ou força. A figura abaixo simplifica a divisão dos três níveis de análise,

Figura 1: **Níveis de Análise em Relações Internacionais**

Fonte: MINGST, Karen A. *Essentials os International Relations*. p. 58.

Comumente é complicada a escolha de apenas um nível para estabelecer um diagnóstico completo sobre uma determinada situação das relações internacionais. No entanto, é possível investigar as características de um nível e com essas procurar uma explicação para determinado comportamento de um ator. É o que pretendemos fazer utilizando a abordagem sobre comunidades epistêmicas para poder explicar a origem das reformas no Brasil e na Argentina através do processo de convencimento da elite política desses dois países sobre a necessidade delas.

Definição

No artigo intitulado "*Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*", Peter Haas explicita as bases do estudo das comunidades epistêmicas. O objetivo do artigo é propor

uma abordagem que examinasse o papel que redes baseadas no conhecimento, denominadas comunidades epistêmicas, desempenham na articulação das relações de causa-e-efeito de problemas complexos, ajudando os Estados a identificar interesses, elaborar agendas para o debate coletivo, propondo políticas específicas e identificando pontos importantes para a negociação.

O principal argumento do autor é que o controle sobre o conhecimento e a informação é uma importante dimensão de poder e a difusão de novas idéias e informação pode conduzir a novos padrões de comportamento e revelar-se uma determinante importante na coordenação da política internacional.

A definição de comunidades epistêmicas construída por Haas agrega diversas características. A primeira refere-se a um grupo de profissionais de diversas disciplinas e com diferentes experiências, ou seja, em uma rede, os especialistas não precisam necessariamente ser da mesma área; é possível, por exemplo, na discussão sobre o aquecimento global reunirem-se biólogos, químicos, ambientalistas, internacionalistas e cientistas sociais.

A segunda característica é que os membros de uma comunidade epistêmica compartilham crenças causais, que são derivadas de suas análises práticas, conduzindo ou contribuindo para um conjunto de problemas centrais no seu domínio e, em seguida, que servirá de base para elucidar as múltiplas ligações entre as ações políticas possíveis e resultados desejados. Isto é, os especialistas de uma comunidade conseguem elucidar os problemas que realmente são fundamentais para a resolução de uma situação específica, a qual produzirá um produto esperado.

A próxima característica refere-se ao compartilhamento pelos membros da comunidade de conjuntos de princípios normativos e crenças, que fornecem um valor de base racional para a ação social

dos membros da comunidade. Esta característica está relacionada à legitimidade que é concedida à autoridade dos especialistas através de princípios comuns que eles têm de adotar.

A quarta característica relaciona-se ao compartilhamento de noções de validade pelos membros da comunidade, ou seja, os especialistas adotam “testes de validade” que servirão como padrão para os próximos estudos que forem feitos.

De forma sintética, a definição de comunidades epistêmicas pode ser encontrada no seguinte trecho “(...) *a professional group that believes in the same cause-and-effect relationships, truth tests to assess them, and shares common values.*” (Haas, 1990, p. 55).

Em uma interpretação particular, definiríamos comunidade epistêmica como um conjunto de especialistas que demonstram discurso comum, conhecimento compartilhado e diagnóstico comum sobre determinada área-problema por meio de artigos publicados, conferências e outros tipos de comunicações orais proferidas, formais ou não, relatórios para agências de governo e possui capacidade de, através desse tipo de comunicações citados, influenciar uma agenda de políticas públicas.

A coordenação da política internacional por meio das comunidades epistêmicas ocorreria, portanto, porque as incertezas presentes no *policymaking* tendem a estimular demandas por informações, aquelas pelas quais surge a forte dependência dos Estados entre si e as opções políticas para o sucesso na obtenção de metas, e as que envolvem múltiplas e apenas parcialmente estimáveis consequências da ação. As comunidades epistêmicas são um possível fornecedor desse tipo de informação e de aconselhamento.

De acordo com Haas (1997, pág. 27), as comunidades epistêmicas poderiam contribuir para: (a) esclarecer as relações de

causalidade e as conexões complexas entre fenômenos internacionais; (b) identificar os interesses dos Estados e de grupos subnacionais e transnacionais e (c) formular políticas públicas pela via da proposição de alternativas políticas e prospecção de cenários.

Este último aspecto é o que nos interessa para a construção da tese deste trabalho. Como descrito a seguir, as comunidades epistêmicas constituídas no Brasil na área de C&T e na Argentina na área de Ensino Superior prepararam relatórios que serviram como diagnósticos para o Banco Mundial sobre os problemas das respectivas áreas e, posteriormente, atuaram no convencimento dos representantes políticos de seus países para o encaminhamento das reformas.

O papel do consenso

Goldstein e Keohane (1993, p.3) apresentam um argumento em que uma comunidade epistêmica se forma com a produção de consensos sobre determinado assunto junto a uma comunidade de especialistas. Esse consenso é decisivo para dar unidade para a atuação desse ator, e reforçar sua influência na definição e condução de políticas nacionais, influenciando os *policymakers* sobre a viabilidade de uma determinada política.

A importância do valor consenso é relatada também em Van der Sluijs *et al* (1998, p. 293-94). Os autores enfatizam que o consenso se configuraria como fundamental para a legitimação política e é percebido como variável independente para cientistas de diversos setores.

Os especialistas, porém, precisam negociar apoio e credibilidade para a elaboração de relatórios e de diagnósticos com seus colegas cientistas e com seus “clientes” políticos, pois um

problema principal a ser solucionado é o de traduzir conhecimento científico em uma forma a ser compreendida pelos atores políticos enquanto mantém “gentilezas” com as comunidades de pesquisadores próximas. (Van der Sluijs *et al* ,1998, p.311 – 12)

O trabalho de Star e Griesemer (1989) é significativo, nesse sentido, na tentativa de estabelecer uma ponte para o entendimento de atores oriundos de mundo diferentes que estão conduzindo um trabalho científico (como por exemplo, pesquisadores de disciplinas diferentes) ou estão envolvidos neles (tais como políticos e burocratas). Os autores defendem que o consenso não é um aspecto natural do processo de criação científica, já que o entendimento entre esses atores tão diversos é difícil, por isso a necessidade de traduções de termos e de significados, assim como negociar, debater, triangular e simplificar com o objetivo de trabalhar em conjunto. (1989, p. 387-89)

Para impulsionar o processo de entendimento, conforme Star e Griesemer, os atores devem instituir uma forma de atuação comum. Ou seja, devem ser criados canais de comunicação bastante eficientes, já que há a necessidade de se contemplar atores de mundos diferentes e eles são confrontados com a tarefa de conciliar significados diversos se desejarem colaborar. Com base nessa argumentação, os autores, então, dispõem do conceito de *boundary object*.

O conceito de *boundary object* é um conceito analítico utilizado pelos autores de um objeto que habita diversos mundos sociais, é flexível o suficiente para se adaptar às necessidades de um local e às limitações dos vários partidos que os empregam, mas robusto o suficiente para manter uma identidade única em vários lugares, eles podem ser concretos ou abstratos. (1989, p. 393) Podem ser, segundo a interpretação de Van der Sluijs *et al* (1998, p. 311),

coisas, pessoas, projetos, textos, mapas e ideias que facilitam (ou permitem) a comunicação entre os diferentes atores ou “mundos sociais”. O esquema a seguir resume o argumento dos autores:

Fonte: Star e Griesemer, 1989, p. 390, elaborado pela autora.

Van der Sluijs *et al* (1998, p. 312-13), contudo, introduzem um outro termo para discutir a questão do consenso em uma comunidade de especialistas. O conceito de *anchoring devices* incorpora um consenso multivalente de constructos de conhecimento, servindo de interface entre a ciência e a política. Os autores, assim, argumentam

[...] anchoring can only be understood as an unintentional consequence of the interplay of a set of judgements concerned with peer- review, policy uptake of new findings, paradigmatic analytical commitments and the policy treatment of uncertainty and change in knowledge.

Esses dois tipos de instrumentos, objetos de delimitação e ancoragem (tradução nossa de *boundary objects* e *anchoring devices*), são úteis para podermos aprofundar determinados conceitos que sustentam as reformas e que serão posteriormente

analisados com mais precisão. Esses conceitos também estão diretamente ligados ao *modus operandi* das comunidades epistêmicas no processo de influência na formulação de políticas públicas.

O conceito de *boundary object* pode ser aplicado quando analisamos se existe um meio pelo qual ocorreu a influência da comunidade epistêmica na insinuação do seu ponto de vista em uma determinada política pública. Exemplificando, no estudo que aqui fazemos sobre a reforma na área de C&T no Brasil, o que podemos considerar um *boundary object* é a compilação dos diagnósticos sobre esta área elaborada pelos especialistas, a qual resultou em um livro apresentado ao Banco Mundial e ao governo brasileiro para uma visão aprofundada dos problemas da área científica e tecnológica do Brasil.

Podemos atribuir essa característica de objeto delimitador a esse “livro de diagnósticos”, pois este livro representa uma tentativa de facilitar uma melhor compreensão dos problemas da área de C&T no Brasil para dois atores pertencentes a mundos diferentes, quais sejam o governo brasileiro e o Banco Mundial, e com estruturas de decisão diferentes, servindo como canal de comunicação entre esses dois atores.

Assim, a partir do esquema proposto acima, podemos fazer a seguinte relação: *Boundary Object* como sendo o livro que resumia os problemas da área científica brasileira; a primeira tradução é feita pelos próprios especialistas que escreveram o livro, pois escrevem não apenas para a comunidade científica, mas principalmente para analistas do Banco Mundial, políticos brasileiros e representantes das agências científicas; o ponto de passagem é feito por órgãos do governo brasileiro ligados à área de C&T, tais como as agências de financiamento e regulação e o próprio Ministério de Ciência e Tecnologia; a partir daí, as indicações de soluções encontram no

poder executivo de cada esfera nacional (federal, estadual e municipal) os seus empregadores finais e são considerados aliados de todo o processo e, fazem uma segunda tradução, adaptando cada sugestão à linguagem e ação necessárias na esfera condizente, passando tais traduções aos formuladores de políticas, seja no legislativo ou no próprio executivo.

O conceito de *anchoring device* será melhor analisado no capítulo 4 quando falaremos da reforma de C&T no Brasil.

Influência no *policymaking*

A capacidade de influenciar políticas é uma das características das comunidades epistêmicas conforme argumento de Haas. Elas devem institucionalizar essa influência e insinuar seus pontos de vistas na política internacional. Elas influenciam *decision-makers*, que podem influenciar interesses e comportamentos de outros Estados. O que pode levar a um aumento na probabilidade de haver convergência nos comportamentos e da coordenação política. As comunidades podem, então, contribuir também para a criação e manutenção de instituições sociais que guiam o comportamento internacional.

O diagrama seguir resume o processo de influência de comunidades epistêmicas nas burocracias.

Expansão da profissionalização de burocracias e crescimento da natureza técnica dos problemas.

Aumento da expertise técnica, particularmente, a científica.

Autoridade cognitiva (Comunidades Epistêmicas).

“Permissão” da comunidade científica.

***Policymaking* mais racional.**

É possível observar na figura anterior que se estabelece um papel de intermediador das comunidades epistêmicas no processo de racionalização do *policymaking*, agindo como um legitimador de políticas.

Entretanto, as comunidades seriam menos um “novo” ator internacional ou unidade de análise do que um veículo para o desenvolvimento de premissas teóricas sobre a criação da interpretação e escolha coletivas. Elas não podem ser confundidas como um novo ator hegemônico que é fonte de direção política e moral na sociedade. A abordagem é apenas instrumental e é limitada em tempo e espaço definidos por um problema e suas soluções. (Adler e Haas, 1992, p. 368- 71)

Estudos baseados na abordagem sobre comunidades epistêmicas são representativos. O livro “*Communitarian International Relations*” de Emanuel Adler apresenta estudos caso feitos pelo autor na década de 1990, como a constituição da indústria brasileira de computadores e controle de armas nucleares nos EUA.

No caso da indústria brasileira de computadores, Adler aponta que o comportamento dos atores políticos relevantes para a formulação das políticas no Brasil poderia ser assemelhado à formação daquilo que ele chamou de “*guerrillas*”, um comportamento

bastante previsível por que ideologicamente orientado. A partir de um pequeno grupo de atores radicalmente comprometidos com uma ideologia anti-dependentista, o processo de discussão dessas políticas induziu e cooptou as elites econômicas e políticas tanto do Brasil como da Argentina a cerrarem fileiras em torno da proposta de uma política de reserva de mercado que protegesse a indústria local e permitisse o seu desenvolvimento.

Pode-se dizer, então, que o comportamento das elites é fortemente influenciado por fatores cognitivos e ainda que balizado pelos constrangimentos impostos pela estrutura institucional. Nesse sentido, Adler (2005, p. 147) afirma que

Ideological elites such as Brazil's pragmatic anti-dependency guerrillas have the ability to mobilize the collective beliefs, expectations, and concepts that are ultimately responsible for institutional action.

Deste modo, *decisionmakers* tem se voltado para os especialistas para diminuir as incertezas, ajudá-los a entender as questões-agendas (*issues*) correntes e antecipar tendências. Sem a ajuda dos especialistas, eles arriscam fazer escolhas que não somente ignoram as ligações com outras *issues*, mas também uma alta incerteza do futuro com o resultado que a escolha política traz consigo que poderia comprometer escolhas futuras e ameaçar futuras gerações. (Haas, 1992, p. 4)

O conceito de incerteza é importante na análise de Haas. Primeiro, porque, diante da incerteza, muitas das condições que facilitariam o foco no poder estão ausentes. E segundo porque condições mal-entendidas podem deixar as instituições sem funções, impraticáveis. Nem poder, nem pistas institucionais para o comportamento estarão disponíveis, e novos padrões de ação podem se suceder.

Para Nelkin (1975, p. 36), os cientistas desempenham um papel ambivalente na área política, sendo ao mesmo tempo “indispensáveis” e “suspeitos”, pois o seu conhecimento técnico é uma fonte de poder. Conforme a autora, a autoridade dos cientistas reside na racionalidade com que são feitos seus diagnósticos, suas interpretações e suas previsões, porque julga-se que suas ações estariam baseadas em dados objetivos obtidos por meio de processos racionais, avaliados pela comunidade científica através de um rigoroso processo de controle.

Haas também propõe que a racionalidade científica passa a ser um paradigma alternativo de conhecimento como modelo para *decisionmaking*. Esse processo teve origem com a proliferação dos ministérios e agências governamentais, as quais tinham a função de coordenar diversas novas tarefas, tornando a regulação uma importante função burocrática e a expertise passou a ser requisitada em muitas disciplinas, como nunca antes (Haas, 1992, p. 8).

Alguns *policymakers*, de acordo com Nelkin, avaliam que é mais eficiente e confortável definir decisões como técnicas, mais do que políticas, tornando, então, o conhecimento científico base para um planejamento substantivo, ou mais especificamente, um “defensor” da legitimação de decisões específicas. A autora ainda aprofunda seu argumento afirmando que a viabilidade de uma burocracia depende muito mais do controle e monopólio do conhecimento em uma área específica (Nelkin, 1975, p. 36-37).

No entanto, há a necessidade de se considerar que, em conformidade com o argumento de Haas, o conhecimento transmitido pelos especialistas não é necessariamente a *verdade* e sim um conhecimento consensual. Isto é, o aconselhamento de especialistas traz consigo as interpretações do conhecimento deles, baseadas nas

visões de realidade e nas noções de validade deles (Haas, 1992, p. 21).

Discutir comunidades epistêmicas é discutir também o potencial poder que possui a elite do conhecimento em moldar políticas. Deste modo, a capacidade de influenciar políticas da elite do conhecimento torna-se um tipo de *Soft Power*, servindo como balizador na condução e na estruturação de novas políticas.

O processo de *localização*

O processo de *localização* corresponde à construção ativa (por meio do discurso, *framing*, *grafting*¹ e a seleção cultural) de idéias estrangeiras pelos atores locais, o que resulta no desenvolvimento de congruência significativa com as crenças e práticas locais. Acharya descreve um processo de transmissão de ideias pela qual a elite do sudeste asiático “empresta” ideias estrangeiras sobre autoridade e legitimidade e as moldam de acordo com as práticas e tradições indígenas. De acordo com o autor, as ideias que podem ser construídas moldadas nas tradições indígenas foram mais bem recebidas do que aquelas sem esse potencial. (2004, p. 244)

Para Amitav Acharya, as elites são importantes nesse processo. Elas atuam, assim, como os intermediadores nesse processo, fornecendo a informação necessária para a concretização dele (Acharya, 2004, p. 241-242).

¹ *Framing* e *Grafting* são dois conceitos utilizados por Acharya para descrever “a more dynamic view of congruence”. *Framing* está relacionado às ligações entre as normas já existentes e as normas emergentes com o objetivo de criar novas normas; essas ligações são facilitadas pelo uso de uma linguagem que facilite a nomeação e a interpretação das novas normas. *Grafting* corresponde à institucionalização de uma nova norma associando-a a uma norma preexistente em uma mesma área. Entretanto, o autor alerta que *framing* e *grafting* são mais atos de reinterpretação e/ou representação do que de reconstrução.

O caso do Sudeste Asiático é significativo em vários aspectos. O primeiro refere-se à ideia da iniciativa local, ou seja, o processo de localização é instrumental no sentido de que as elites dispõem das normas estrangeiras para poder conferir mais autoridade e legitimidade às suas práticas nacionais.

O segundo aspecto resultante da análise do processo de localização no Sudeste Asiático é a questão do ajustamento do país “recipiente” da forma e conteúdo das ideias estrangeiras para fazê-las mais congruentes com as crenças e práticas do país. “The foreign idea was pruned.” O terceiro aspecto da localização são seus efeitos. As normas estrangeiras não extinguem as práticas e crenças locais, elas ajudam a melhorar o perfil e o prestígio dos atores locais e suas crenças. (Acharya, 2004, p. 245-46)

A perspectiva para o processo de localização depende, afinal, do seu impacto positivo na legitimidade e autoridade dos *norm-takers* chave, da força das normas locais, da credibilidade e prestígio dos agentes locais, das tradições culturais nativas e do escopo para *grafting* e *pruning* apresentados pelas normas estrangeiras. A tabela a seguir, presente no artigo de Amitav Acharya, resume o processo de localização.

Tabela 1: Resumo do processo de localização (processos e definições)

<p>Prelocalization (resistance and contestation)</p>	<p>Local actors may offer resistance to new external norms because of doubts about the norms’ utility and applicability and fears that the norms might undermine existing beliefs and practices. The contestation may lead to localization if some local actors begin to view the external norms as having a potential to contribute to the legitimacy and efficacy of extant institutions without undermining them significantly.</p> <p>Condition 1: Some aspects of the existing normative order remain strong and</p>
--	---

	<p>legitimate, although other aspects may be already discredited from within or found inadequate to meet with new and unforeseen challenges.</p>
<p>Local initiative (entrepreneurship and framing)</p>	<p>Local actors borrow and frame external norms in ways that establishes their value to the local audience.</p> <p>Condition 2: There must be willing and credible local actors (insider proponents). These actors should not be seen as “stooges” of outside forces. Prospects for localization are helped if their local society has developed a reputation for being unique.</p>
<p>Adaptation (grafting and pruning)</p>	<p>External norms may be reconstructed to fit with local beliefs and practices even as local beliefs and practices may be adjusted in accordance with the external norm. To find this common ground, local actors may redefine the external norm, linking it with specific extant local norms and practices and prune the external norm, selecting those elements which fit the preexisting normative structure and rejecting those that do not.</p> <p>Condition 3: There must be some scope for grafting between the external norm and some aspects of an existing norm hierarchy. Borrowing supplements, rather than supplanting an existing norm hierarchy.</p>
<p>Amplification and “universalization”</p>	<p>New instruments and practices are developed from the syncretic normative framework in which local influences remain highly visible.</p> <p>Condition 4: Borrowing and modification should offer scope for some elements of an existing norm hierarchy to receive wider external recognition through its association with the foreign norm.</p>

Fonte: Acharya, Amitav. How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. P. 251.

O argumento de *localização* de Acharya é semelhante à tese de *tradução* defendida por Dagnino e Thomas. Este conceito é utilizado para justificar que o processo de influência não ocorre diretamente, mas passa por uma série de adaptações necessárias a concretização em políticas públicas. Essa promoção de adaptações é definida como *tradução* por Dagnino e Thomas (2001, p. 207),

O termo “tradução” permite abarcar o conjunto de ações **conscientes** praticadas pelos **policymakers** – em um processo organizado -, com o objetivo de adaptar as estruturas (modelos) institucionais e os instrumentos de elaboração de políticas “transferidos” às condições do contexto local. (Grifos nosso)

Da mesma forma, Dagnino realça a relação entre o papel do gestor da política e a concretização de políticas. Para este autor, além da participação em *epistemic communities*, é necessário que o gestor da política atue ativamente na conformação de *advocacy coalitions*, que seria a tentativa de concretizar coalizões previamente pensadas através do que ele denomina de *policy advocate*, algo como “defesa de políticas”.

Policy Evolution e Comunidades Epistêmicas

No artigo “Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program”, Adler e Haas fazem um balanço das contribuições do volume do periódico *International Organization* intitulado “Knowledge, Power, and International Policy Coordination” e propõem uma sistematização dos estudos sobre comunidades epistêmicas.

Os autores clarificam a ligação entre o processo de *evolução da política* e o papel das comunidades epistêmicas neste. Simplificando,

o processo de evolução da política se dividiria em quatro etapas: inovação da política (*policy innovation*), difusão, seleção e persistência.

As comunidades epistêmicas, de acordo com Adler e Haas, desempenham um papel evolucionário como fonte de inovações políticas e como canal pelo qual essas inovações se difundem internacionalmente (1992, p. 374). Fonte de inovações políticas porque elas fazem diagnósticos sobre questões, temas, assuntos desconhecidos ou parcialmente conhecidos pelos *policymakers*, mas que a sociedade, em geral, está exigindo uma tomada de posição, como, por exemplo, a questão da regulação do uso de células-tronco para fins terapêuticos, o conhecimento dos efeitos globais do aquecimento do planeta, entre outros.

E, ao mesmo tempo em que é fonte de inovações, a comunidade epistêmica é também o transmissor dessas inovações internacionalmente. Isso pode ser identificado nos diversos encontros internacionais em que há o anúncio de resultados de pesquisas e, além disso, há troca de ideias e diagnósticos entre os membros de comunidades epistêmicas do mundo todo.

Na etapa de inovação da política, as comunidades epistêmicas podem contribuir de três maneiras, (a) planejando o alcance de uma controvérsia política em torno de uma questão, (b) definindo interesses de Estado e (c) estabelecendo padrões.

No primeiro aspecto, a contribuição ocorre especificamente ao identificar a natureza de uma questão-problema e ao conceber um contexto em que novos dados e ideias são interpretados. Com isso, elas delimitam o alcance do discurso coletivo na política e atuam como guias dos *decision-makers* na escolha das mais apropriadas normas e instituições para resolver ou gerenciar os problemas.

Definir interesses nacionais também é um processo que tem influência direta das comunidades epistêmicas. Os autores exemplificam este aspecto com o caso do comércio de serviços, no qual os *decisionmakers* não estavam familiarizados com as dimensões desse novo problema e resolveram seguir as ideias de uma comunidade epistêmica. Adler e Haas citam também que em telecomunicações e em outras “*issue-areas*”, as comunidades epistêmicas desempenham um papel similar em criar um contexto e influenciar escolhas do Estado. (1992, p. 377)

Uma terceira maneira das comunidades epistêmicas contribuírem para o processo de inovação da política é influenciando o estabelecimento de padrões e o desenvolvimento de regulações. Os autores citam o exemplo da criação de um banco de genes para a preservação de recursos genéticos baseado nas avaliações e nos padrões compartilhados por um grupo de geneticistas de plantas. (Adler e Haas, p. 378)

Na segunda etapa apontada por Adler e Haas, difusão da política, as comunidades epistêmicas ajudam nessa difusão, inclusive internacionalmente, através da comunicação como outros colegas em redes acadêmicas e/ou organizações internacionais, durante conferências e pelas publicações e outros métodos de troca de lições e informações.

Os membros da comunidade epistêmica podem, então, desempenhar tanto um papel direto, quanto um papel indireto na coordenação política pela difusão de ideias e pela influência de posições adotadas por um conjunto de atores, incluindo agências domésticas e internacionais, burocratas do governo e *decisionmakers*, grupos legislativos e corporativos e o público.

Na etapa seguinte, de seleção, o papel das comunidades epistêmicas é instrumental no sentido de, primeiramente, criar coalizões políticas domésticas em apoio às novas políticas

internacionais, posteriormente, expandir a rede de suporte a um conjunto de estados cujos interesses podem ser promovidos através da coordenação política, e finalmente, facilitar o compromisso entre visões divergentes.

A etapa de persistência depende da longevidade da comunidade epistêmica. Esta, por sua vez, depende do grau do consenso entre os membros da comunidade. Quando uma comunidade epistêmica perde seu consenso, sua autoridade diminui e os *decisionmakers* tendem a "... prestar menos atenção aos seus conselhos". (1993, p. 384-85)

No processo de evolução da política, o aspecto do aprendizado é imprescindível. O aprendizado não significa a simples aquisição de novas informações, mas também a aprovação de novos e inovativos modos de extrair ligações entre causas e efeitos e entre meios e fins.

Dessa estruturação teórica apresentada, podemos sumarizar três características básicas de uma comunidade epistêmica para se constituir como tal. A primeira é a identificação de um discurso comum, em que é representado em análises, diagnósticos e documentos produzidos de forma conjunta ou de forma separada, mas com um objeto comum, seja ele esclarecer um tema para a comunidade científica em geral ou à população, ou a elaboração de um parecer técnico sobre determinado assunto para fins políticos.

A segunda característica definidora de uma comunidade epistêmica é a sua capacidade de influenciar o processo de construção de uma política, comumente chamado na literatura internacional de *policymaking*. Quanto mais mecanismos de influência esta comunidade possuir e puder utilizar, mais alto será o seu grau de consolidação diante de outras comunidades e perante outros atores do sistema internacional. Essa influência é representada na participação da comunidade em questão em consultas feitas pelos órgãos do governo, como senado, assembleia legislativa federal e estadual, agências, dentre outros, assim como na emissão de

relatórios sobre problemas enfrentados pelo país em uma área. E de acordo com Adler e Haas, esta é a característica que melhor define o “tempo de vida” de uma comunidade epistêmica, isto é, quanto mais ela “insinuar” seus pontos de vista em uma política, maior a probabilidade de ela permanecer no cenário internacional. (Adler e Haas, 1992, pág. 371-374)

A adaptação de discussões internacionais para a realidade nacional seria a terceira característica que define uma comunidade epistêmica. Esse fenômeno de adaptação é denominado de diferentes formas por diferentes autores, tais como tradução (Dagnino e Thomas) e localização (Acharya), mas com o objetivo de adequar discussões, convenções, entre outros à realidade nacional e/ou local. Nesse processo, o papel da comunidade epistêmica torna-se fundamental não somente na adequação de leis, normas e discursos internacionais, mas também disseminar esse conhecimento nacionalmente, regionalmente ou localmente.

Organizamos esse arcabouço teórico de modo a facilitar o entendimento posterior dos estudos de casos que fizemos das reformas na área de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior com a consolidação de comunidades epistêmicas no Brasil e na Argentina apoiadas financeiramente e, principalmente, ideologicamente² pelo Banco Mundial. Assim, pretendemos a partir dessa estruturação teórica que fizemos acima entender, de um lado, como os organismos e o debate internacional são transpostos na agenda das políticas nacionais, e, por outro lado, quais seriam os limites dessa transposição.

Nos dois casos estudados nesta tese, o Banco Mundial representou um papel de consolidador das duas comunidades

² O termo “ideologicamente” utilizado neste trabalho e suas expressões derivadas correspondem tão somente à estruturação de ideias, ao um conjunto de ideias e sua aplicação. Não é nosso intuito utilizá-los de forma a atribuir-lhes um sentido maxiano.

epistêmicas no Brasil e na Argentina, consideradas até então incipientes e com pouca capacidade influenciadora. Este assunto será desenvolvido no capítulo seguinte.

CAPÍTULO II

BANCO MUNDIAL COMO ARTICULADOR E "CONSOLIDADOR" DAS COMUNIDADES EPISTÊMICAS

Criação do Banco e suas funções como um instrumento de desenvolvimento

O Banco Mundial é um dos resultados da Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944, estabelecido pela Convenção sobre o Banco Mundial e outros países. Foi lançado juntamente com o Fundo Monetário Internacional com o objetivo de reorganizar o sistema monetário internacional, que era afetado pela guerra e pelas altas inflações dos países.

A sede do Banco Mundial está situada em Washington. O banco tem aproximadamente 7.000 funcionários no complexo em sua sede e mais 3.000 em 109 escritórios espalhados pelos países-membro.

O poder de voto de cada país-membro está vinculado às suas subscrições de capital, que por sua vez estão baseadas no poder econômico relativo de cada país, ou seja, a propriedade do Banco Mundial está ligada às ações com direito a voto mantidas pelos países-membro, de acordo com o tamanho e as contribuições. Atualmente, os EUA são o maior acionista, seguido de Japão e Alemanha.

Tabela 2: ***Voting Power of World Bank, 1947-1995***

<i>Number and power</i>	1947	1955	1965	1975	1985	1995
Countries	44	56	102	125	149	178
Board members	12	16	20	20	21	24
<i>Voting Power</i>						
G-7	61.7	60.0	54.9	51.3	49.7	43.3
United States	35.1	30.7	26.3	22.7	19.7	17.0
OECD	70.0	71.9	67.6	64.7	63.6	57.5

Fonte: THE WORLD BANK: Its First Half Century. KAPUR, Devesh. LEWIS, John P. WEBB, Richard (Editors). Washington DC: Brookings Inst. Press, 1997. (p. 1205)

Na sua estrutura original, Banco Mundial era composto pelo Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRF), responsável em ajudar os países mais afetados pela II Guerra como os europeus ocidentais (através do Plano Marshall) e o Japão, Corporação Financeira Internacional (CFI), a Associação Internacional de Fomento (AIF) e o Centro Internacional de Acertos de Diferenças Relativas a Investimentos (CIADI). O Banco apresentava inicialmente a função exata de reconstrução, principalmente dos países que tiveram seus territórios mais afetados pela guerra. Posteriormente, com o reerguimento econômico e físico desses países, o Banco passou a ter funções associadas ao desenvolvimento econômico e social e a redução da pobreza. Atualmente, mantém funções relacionadas à satisfação de necessidades básicas, combate à pobreza, modernização da gestão pública, apoio ao desenvolvimento de novas tecnologias, melhoramento da educação e preservação do meio ambiente.³

³ Informações disponíveis no site do Banco Mundial < www.worldbank.org >

Hoje, O Banco Mundial é uma organização multilateral que pertence a 186 países-membros e é formada por duas instituições: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), mais comumente chamado de Banco Mundial, e a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA).

O apoio aos países requisitantes ocorre primeiramente com a preparação de um documento chamado Estratégias de Parceria com o País (EPP), que se configura como o principal meio para o exame por parte do Grupo do Banco Mundial da estratégia de assistência aos tomadores de empréstimos da IDA e do BIRD. Neste documento, é exposta a linha de ação do Banco que se baseia numa avaliação criteriosa das prioridades no país e "(...) indica o nível e a composição da assistência a ser proporcionada com base na carteira do país e no desempenho econômico".⁴

As EPP são elaboradas a cada 1, 2 ou 3 anos, para cada tomador de empréstimos do Banco Mundial e são submetidos ao exame da Diretoria Executiva da organização. Nas EPP, são incluídas diferenciadas informações sobre o país, tais como as citadas no site do Banco:

- Antecedentes, inclusive o desempenho econômico e social mais recente;
- Os objetivos do Governo e os desafios por ele enfrentados;
 - Diagnóstico das questões chaves.
 - A Estratégia de Assistência do Grupo do Banco Mundial;
 - Perspectivas, avaliação dos riscos, problemas de implementação e indicadores de referência;
- A matriz do programa do país, com a combinação proposta de projetos (de empréstimos), trabalhos analíticos e assistência técnica.

⁴ Idem.

Nos seus primeiros anos de operação, o Banco Mundial concedia apenas empréstimos por projetos para atividades a serem executadas especificamente em curto prazo. Depois da década de 60, o Banco passou a focar em programas, não mais somente em projetos, que estabelecessem adequações do sistema financeiro de cada país a longo prazo.

A diferença básica entre projeto e programa é que o primeiro é um modelo gerencial para lidar com situações de transição e que contém normalmente um grau de urgência e incerteza; já o segundo foca mais na resolução de problemas a longo prazo, trabalhando a questão da sustentabilidade do projeto. No entanto, possuem características comuns, como prazo estipulado e recursos previamente alocados.

As condições de um projeto são geralmente referentes às tomadas de decisão específicas do devedor, além da realização de estudos paralelos ao projeto, respeitando os procedimentos e a adesão de certas formas de gestão. Já para participar de um programa financiado pelo Banco Mundial, um país deve se comprometer com a adoção de uma política econômica alinhada com as diretrizes do Banco, assim como a realização de reformas institucionais, definidas em comum e programado acordo. Condições essas que são negociadas, aceitas e internalizadas pelo governo que deverá aplicá-las e não impostas em razão do impacto político que teriam.

Breve histórico da atuação em países em desenvolvimento

O Banco trouxe para países clientes não apenas fluxos substanciais de recursos financeiros, mas também produtos

intelectuais – ideias, informação, assistência institucional e influência política.

No entanto, há um constante desafio para a instituição de encontrar e sustentar um equilíbrio entre os produtos intelectuais do banco e seus recursos. Da passagem da década de 1970 para a década de 1980, várias mudanças ocorreram no mundo e internamente, o Banco passou a focar mais em empréstimos do tipo “ajuste estrutural”, tipo que envolve um explícito suporte à transferência de dólares. Esse tipo de empréstimo foi muito utilizado durante a década de 1980, como tentativa de controlar a crise de débitos que ocorreu no mundo todo e o desenvolvimento da crise da África Subsaariana.

Durante muito tempo, o Banco conviveu com muitas críticas. Uma queixa recorrente era que a importância da instituição estava sendo exagerada por causa das suas operações, que eram medidas pelo montante de empréstimos, ou pelos números do seu staff, ou outros fatores.

O Banco Mundial tem sido importante por causa do seu papel estratégico na promoção do processo de desenvolvimento, pois se constituiu como a única instituição multilateral no setor público e com recursos abundantes que interveio em todo o mundo em desenvolvimento em diversas questões de desenvolvimento e ligados ao desenvolvimento.

O primeiro país em desenvolvimento a solicitar um empréstimo ao Banco foi o Chile em 1946 no valor de 40 milhões de dólares, para cobrir uma lista que incluía as áreas de hidroeletricidade, silvicultura, transporte urbano e construção de rodovias. O Banco respondeu primeiramente que o pedido deveria ser dividido em componentes de diferentes projetos, e, em segundo lugar, o pacote só seria liberado se o país mostrasse que adotou uma série de

medidas para controlar as consequências da crise pré-II Guerra Mundial.

Essa postura do Banco foi mantida com os diversos pedidos feitos posteriormente por outros países: a instituição invocava questões políticas quando analisava o projeto do país prestador.

Sectorial Loan

Ao longo de sua trajetória como ator no sistema internacional, o Banco Mundial desenvolveu um conjunto de procedimentos padrões para empréstimos, que foi denominado de "*project cycle*". Esse conjunto envolvia quatro fases: identificação, preparação, avaliação e supervisão. Segundo Kappur et alli, "o relativo peso e a qualidade da análise endereçada a esses critérios rigorosos diferem nos diversos projetos, mas também pelo próprio ciclo de vida da instituição." (1997, p. 35).

Apesar de os critérios comercial e técnico terem sido ressaltados nos primeiros anos do Banco, nos últimos anos os critérios ambiental e sociológico se tornaram mais importantes. Assim, as responsabilidades sobre determinado projeto são compartilhadas entre o país que recebe o empréstimo e o próprio Banco Mundial, divergindo apenas no nível de responsabilidade em alguns estágios do *project cycle*.

Robert McNamara, com formação em economia, filosofia e matemática pelas Universidades de Berkeley e Harvard, esteve no comando da presidência do Banco Mundial de 1968 a 1981, dividido em dois mandatos, e foi um dos principais responsáveis pela mudança de prioridades da instituição. Ele aglomerou em um grupo visitas de campo aos países em desenvolvimento e foi autoritariamente verbalizar preocupações referentes à qualidade de

vida, tais como educação, nutrição e repressão da população. Um dos mais fortes legados de McNamara foi o aumento massivo no apoio financeiro a projetos e no status da pesquisa.

Os anos pós-McNamara foram bastante complexos para o Banco Mundial devido à crise que avançava no mundo. Nesse período, foram consolidados os Empréstimos de Ajuste Estrutural (SAL, da sigla em inglês *Structural Adjustment Lending*) e foram concebidos os programas de Empréstimo de Ajuste Setorial (SECAL – *Sectorial Adjustment Lending*), cujo uso estava condicionado a agendas macropolíticas, ou seja, os países destinatários não conseguiriam seguir em frente com as transferências de um determinado projeto se o que foi acordado no início em relação a determinadas agendas não tivesse sido executado.

O empréstimo setorial (atualmente a nomenclatura completa é *Sector Investment and Maintenance Loan* / Empréstimo de Investimento e Manutenção Setorial) possui o objetivo de apoiar um ou mais setores, buscando a eficiência dos gastos do setor público, através de ajustes de políticas e despesas. Também ajudam o mutuário a adquirir capacidade institucional para planejar, executar e fiscalizar programas de gastos ou investimentos. Esse tipo de empréstimo tem um enfoque de longo prazo (cinco a dez anos) e financiam bens, obras e serviços no contexto de projetos de desenvolvimento social e econômico em diversos setores.

E de acordo com o manual do Banco, “Instrumentos de Empréstimo do Banco Mundial – Recursos para impacto no Desenvolvimento”, o Empréstimo de Investimento e Manutenção Setorial é mais apropriado quando um programa de gastos setoriais necessita de ampla coordenação, especialmente se as suas atividades envolvem uma grande parcela de investimentos financiados por doadores. Assim, o EIMS envolve, via de regra, uma coordenação de

esforços entre os doadores multilaterais e bilaterais que proporcionam assistência ao setor. (2001, p. 7)

O novo formato dos empréstimos a partir da gestão de McNamara deveria contemplar as seguintes características:

- “- Os empréstimos deveriam estar de fato baseados na política. A função deles passaria a ser focada na promoção do diálogo com o país mutuário sobre vários aspectos da política de desenvolvimento e reforma política;
- Eles iriam fornecer financiamento a longo prazo de apoio direto a reformas de políticas específicas;
- Os empréstimos poderiam ser de uma variedade de assuntos, fornecendo os meios necessários para as importações não ligadas a programas de investimento específico”.

(Kapur et alli, 1997, p. 510)

A formulação do conceito de um projeto completo é, na maioria dos casos, um produto de missões de identificação e preparação feitas com apoio financeiro do Banco e supervisionadas por consultores dele, devido à capacidade limitada da administração pública local.

O Banco Mundial como ator intelectual

Um exemplo do que poderíamos denominar de **governança epistêmica** dentro do Banco Mundial seria a participação de departamentos de graduação em economia de universidades *english speakers*, especificamente as estadunidenses, na criação dos projetos e programas. Eles participam das áreas de consultoria, pesquisa, assistência técnica e estabelecimento de agenda.

Para ter se tornado um especialista em projetos, o Banco precisou construir e ser reconhecido pela sua expertise técnica. As propostas de empréstimos tinham (e ainda têm) que ser cuidadosamente analisadas por especialistas setoriais. Os

funcionários, por exemplo, passam por um longo e rigoroso processo de seleção, o qual inclui análise de carreira acadêmica – normalmente somente são contratadas pessoas com no mínimo doutorado na área requisitante -, experiência em trabalhos correlatos e desenvolvimento de atividades ligadas às áreas em que o Banco atua.

Stern e Ferreira (1997, p. 524) expõem que recomendações e empréstimos, sejam para projetos ou para políticas econômicas, necessitam de uma estrutura intelectual, e no caso do Banco Mundial vem a maior parte da economia aplicada aos problemas dos países em desenvolvimento. A análise dos autores procura entender como o Banco tem interagido, desenhado e contribuído com o desenvolvimento econômico.

Eles citam, por exemplo, que o Banco emprega cerca de 800 profissionais da área de economia e tem um orçamento para essa área de pesquisa de mais ou menos US\$ 25 milhões por ano. De acordo com eles, o peso do número de economistas do desenvolvimento, o orçamento da pesquisa e o poder oriundo dos empréstimos significam que a influência potencial do Banco é profunda.

Isto significa que o Banco atua como um dos maiores empregadores de profissionais na área de economia do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, contribui na formação desses talentos, possibilitando um maior alcance de suas ideias no mundo devido ao seu papel de educador nesse processo.

Podemos identificar quatro formas do Banco “agir intelectualmente”: ideias podem ser criadas, estimuladas, disseminadas ou promovidas, e aplicadas. O Banco pode participar da criação de ideias definindo agendas, produzindo pesquisas sobre determinado trabalho, fornecendo, montando e avaliando dados e outras pesquisas materiais, e tirando lições de suas próprias práticas.

A instituição pode estimular ideias por meio de encontros, providenciando materiais, organizando conferências e financiando pesquisas. Segundo Stern e Ferreira (1997, p. 526), O Banco Mundial está envolvido em muitas conferências acadêmicas e uma importante fração importante do orçamento dessas pesquisas destina-se a pesquisa fora do Banco e muitos dos melhores estudos elaborados por ele foram feitos com colaboração de pesquisadores de fora.

Podendo disseminar e promover ideias, o organismo estreita relações com instituições de pesquisas no mundo todo, não apenas para fazer ideias disponíveis, mas também ajudar a estabelecer centros domésticos em países em desenvolvimento que devem ser capazes de assimilar, aplicar e avançá-los. O Banco é responsável pela publicação dos seguintes periódicos *World Bank Economic Review* e *World Bank Research Observer*.

Tabela 3: Distribuição das Publicações do Banco Mundial por tipo de publicação

<i>Tipo de publicação</i>	<i>Número médio de cópias distribuídas</i>
World Development Reports	120,000
World Bank <i>Economic Review</i>	12,000
World Debts Tables	11,000
World Bank <i>Research Observer</i>	5,000
World Tables	5,000
Books	2,500
Facsimiles (such as discussion papers)	1,500

Fonte: Stern e Ferreira, 1997, p. 591.

Já os relatórios produzidos pelo organismo possuem pelo menos quatro importantes tipos de contribuição intelectual. O primeiro refere-se à possibilidade de o Banco poder trabalhar seus pontos de vista em um assunto considerado importante. Em segundo lugar, os relatórios oferecem comentários sobre a situação econômica do mundo em um determinado ponto no tempo. Uma terceira forma seria proporcionar uma perspectiva em um assunto que fosse acessível aos profissionais. E por último, os relatórios fornecem uma reunião útil de dados de diferentes países. Enfim, consoante com Stern e Ferreira (1997, p. 571), os relatórios funcionam como uma ponte decisiva entre o Banco e o mundo de “fora”.

Os autores completam que uma das mais importantes partes da contribuição intelectual do Banco Mundial tem sido sua liderança no diálogo político com governos e entre agências de desenvolvimento, como demonstra os *papers* sobre países, os projetos de empréstimos e o Instituto de Desenvolvimento Econômico.

Sob essa mesma lógica, em 1996 foi lançado um livro que compilou o Relatório da Comissão sobre Governança Global⁵ que afirmou,

O grupo Banco Mundial – especificamente a AID [Agência Internacional de Desenvolvimento], responsável por empréstimos em condições favoráveis – têm papel decisivo na luta contra a pobreza não só por sua capacidade de mobilizar, coordenar e canalizar recursos de modo eficiente, mas também por sua influência intelectual.

Essa influência intelectual faz parte do processo que Emanuel Adler (2005) denomina de fator cognitivo. Para este autor, as ideologias podem ser poderosas porque elas dizem aos atores quais os objetivos mais relevantes, quais podem ser concretizados, e a importância desses objetivos comparados a outros, ao mesmo tempo

⁵ Livro: **Nossa Comunidade Global** – Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996, p. 145.

em que identificam aliados e opositores á causa valorizada pelos atores. As ideologias são variáveis importantes para a compreensão do comportamento político e econômico, porque elas têm suas origens não reduzidas ao desenvolvimento material e podem ter efeitos substanciais e independentes, podendo se transformar em potente força política.

O argumento de Adler é que as ideologias podem formar consensos e estes servem como uma “luz” para entender o comportamento de pessoas dentro de grupos e instituições. Dentro de instituições, há uma tendência a entendimentos coletivos e estes últimos ajudam na concretização de objetivos, tornando esses entendimentos pré-condições para mudanças institucionais.

O Banco Mundial apresenta, portanto, uma parte de suas atividades fortemente ligada à produção e disseminação de ideias. É a partir papel de produtor de conhecimento que podemos estabelecer uma relação mais precisa do organismo com as comunidades epistêmicas nacionais.

Como exposto no primeiro capítulo, um dos principais atributos relacionados às comunidades epistêmicas exitosas é sua internacionalização. Então, podemos formular o seguinte constructo. O Banco Mundial é considerado um produtor de ideias e as comunidades epistêmicas nacionais também. No entanto, na estrutura do organismo internacional, apesar de haver escritórios nacionais e centros de publicação do Banco em diversos países, há um limite no quanto ele consegue sozinho disseminar as ideias produzidas internamente.

Nesse momento, há a necessidade do Banco realizar parcerias com possíveis grupos nacionais que têm mais acesso a meios facilitadores da disseminação de informações e que sejam formadores de opiniões. Em diferentes países, dependendo do grau da

institucionalização da comunidade epistêmica, é com esse grupo que o Banco prioriza esse contato para fazer esse tipo de parceria, pois a comunidade epistêmica tem, além de produtora e disseminadora do conhecimento, papel de legitimar e de conformar o conhecimento produzido e adquirido no nível internacional.

Essa parceria é formada a partir de consultas a especialistas nacionais para um projeto específico. Se exitosa, pode ser estendida a outros projetos que possam vir a ser realizados em conjunto com aquele país e a programas, que têm duração maior e demanda mais dedicação de ambos os lados.

Essas consultas feitas inicialmente podem vir a ser tornar uma constante. O que nos conduz a inferir que há uma mudança no papel desses especialistas, passando a se constituir não mais em apenas consultores, mas também como fornecedores nacionais de informações para o Banco e facilitadores da entrada no país de ideias produzidas pela instituição.

Há, portanto, a partir desse momento, o que poderíamos intitular de dupla legitimação ou legitimação cruzada, visto que esses dois atores passam a ter seu papel no sistema reconhecido como produtores, disseminadores e facilitadores do conhecimento.

Esse processo proporciona benefícios para ambos atores, pois o Banco ganha quando consegue penetrar mais ativamente no cotidiano da política nacional e tem, assim, uma maior chance de suas ideias serem aproveitadas, e a comunidade epistêmica, além de cumprir o seu papel de produtora de conhecimento, consegue construir uma importante parceria para ajudar na sua internacionalização e manutenção desta.

Nesse sentido, temos, como colocado no início do tópico do Banco Mundial como ator intelectual, uma governança epistêmica, em que o papel anteriormente atribuído somente às comunidades

epistêmicas, passa a ser compartilhado pelo Banco Mundial, mas não de forma a diminuir a importância dessas comunidades, e sim, pelo contrário, reforçá-la e legitimar o papel delas tanto nacionalmente, como internacionalmente.

Propusemos o estudo de duas experiências nesta tese para poder corroborar o nosso argumento, uma com êxito e outra com muitas peculiaridades que não conseguimos atribuir essa característica que pensávamos existir inicialmente. Entretanto, nos serviu como contraponto para explicitar essa característica na outra experiência analisada, a qual se apresentou fortemente destacada. Essas experiências são temas dos próximos capítulos.

CAPÍTULO III

A EXPERIÊNCIA ARGENTINA COM A REFORMA DO ENSINO SUPERIOR

Contexto geral de reformas educacionais na América Latina

O principal marco é a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990 na Tailândia. Convocada pela ONU e pelo Banco Mundial, essa reunião teve como objetivo "(...) gerar um contexto político favorável para a educação e orientar as políticas educacionais para fortalecer a educação básica, proporcionar maior atenção aos processos de aprendizagem e buscar satisfazer as necessidades fundamentais de aprendizado." (Casassus, p.11)

Como principal caminho para ser concretizado esse objetivo era a reorientação do crédito internacional para países em desenvolvimento, que até então era direcionado para a área de infraestrutura. E, regionalmente, como resultado dessas discussões internacionais, houve o delineamento de orientações e objetivos de política e os meios para alcançá-los.

E segundo Casassus (p.13), na década de 1990 foram elaborados os três objetivos que têm norteado as reformas educacionais na América Latina. O primeiro objetivo colocava a educação e o conhecimento como pontos estratégicos fundamentais para o desenvolvimento e o principal instrumento para isso seria aumentar e diversificar as fontes de recursos para a área. O segundo objetivo tinha cunho mais gerencial, em que eram demandadas mudanças no estilo de gestão do Estado, o qual deveria ser guiado pela abertura do sistema, por processos de descentralização e pela ênfase na qualidade e equidade. E o terceiro objetivo versava sobre

melhorias na qualidade de aprendizado através de ações em níveis macro e micro, tais como estabelecimento de sistemas de avaliação e reforma curricular, implantação de graus de autonomia e adequação de currículos às características das escolas, respectivamente.

Como demonstrado no gráfico seguinte, os gastos com educação nos países da América Latina cresceram significativamente na década de 1990, principalmente a partir de 1994, ano no qual ocorreram ou foram iniciadas a maioria das reformas, inclusive a da Argentina, que destinou 3,5% do seu PIB em 1996 para o financiamento da educação, taxa expressivamente maior do que a obtida no final da década de 1980 de 1,12%.

Gráfico 1: Gasto público médio em educação para a América Latina

Fonte: Global Education Data Base.

Já a tabela seguinte demonstra um aumento nos empréstimos fornecidos pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento durante a década de 1990. Conjuntamente, os

Bancos disponibilizaram mais de 8 bilhões de dólares americanos durante o mesmo período (vide tabela 4).

Tabela 4: Aportes do BID e do Banco Mundial para o setor educacional

ANO	BID	BM	TOTAL
1990	14,4		14,4
1991	57,33	595,3	652,63
1992	99,1	597,1	696,2
1993	218,9	548,7	767,6
1994	968,75	1083,3	2052,05
1995	106,91	747,1	854,01
1996		493,1	493,1
1997	704,8	61,5	766,3
1998	955	1062,8	2017,8
TOTAL	3125,19	5188,9	8314,09

Valores expressos em milhões de dólares americanos.

Fonte: Casassus, 2001, p. 17.

Cenário geral da área

A área de ensino superior na Argentina é uma das mais amplas da América Latina. Atinge cerca de 60% da população, como pode ser observado na tabela seguinte.

Tabela 5: América Latina: Taxa de escolarização bruta no ensino superior, 1985-2005

Massification	Initial 14% to 33%	Intermediate 34% to 50%	Advance 51% to 70%
1985	Bolivia Chile Costa Rica Cuba El Salvador Mexico Panama Peru Uruguay Venezuela	Argentina	
Average 1985	25.3%		
2005	Brazil Colombia Costa Rica El Salvador Honduras Mexico Nicaragua Paraguay	Bolivia Chile Panama Peru Uruguay Venezuela	Argentina
Average 2005		41.2%	

Fonte: Faneli (2008, p. 3)

Desta tabela, é possível inferir uma comparação de massificação do ensino superior entre diversos países da América Latina. O Brasil, por exemplo, só aparece depois do ano de 2005 no estágio inicial. Já a Argentina sai do estágio intermediário de massificação (de 34% a 50% da população atingida) em 1985 para o estágio considerado avançado a partir de 2005 (de 51% a 70%).

Durante o regime militar (1976-1983), houve restrição do crescimento das universidades públicas e uma forte intervenção dos militares nessas instituições, que encaravam o setor como sendo um foco de resistência ao regime e o setor privado se desenvolveu como

nunca na Argentina. Isso, no entanto, não mudou a configuração geral do sistema de educação superior no país, que continua majoritariamente público, cerca de 75 %.

Com a redemocratização, houve uma diminuição da influência do poder executivo sobre as universidades nacionais e da participação dos partidos políticos e do Congresso Nacional no debate educacional. Além de empresários do setor de educação assumirem posição contrária ao livre ingresso de estudantes nas universidades públicas.

Os principais temas discutidos na universidade argentina na década de 1990 foram a questão do financiamento das universidades nacionais, a determinação de qual deveria ser a extensão do conceito de autonomia e a avaliação institucional.

Conforme Schwartzman (1993, documento online), a Argentina inova primeiramente nas décadas de 40 e 50 com a expansão de matrículas através da introdução do acesso irrestrito à rede pública de educação superior. Além disso, a primeira reforma data do ano de 1958 com objetivos de introduzir a pesquisa no sistema universitário (com a criação do CONYCET) e “permitir uma leve diferenciação institucional com o credenciamento de instituições privadas para emitir certificados”. Apesar do crescimento da rede privada de instituições de ensino superior, a rede pública no país ainda responde por cerca de 85% das matrículas.

No entanto, a porcentagem do PIB de investimento do governo argentino em educação superior é bem inferior se comparado a outros países da América Latina. O país investe cerca de 0,5% do PIB em ensino superior (apenas em universidades públicas), quando o Brasil investe 1,16%, o México investe 0,88% e Costa Rica, 0.86% do PIB. O país que acompanha as taxas de investimento do governo argentino é o Chile, que investe 0,44% do PIB em ensino superior.

Segundo Durhan e Sampaio (2000, p. 19), na Argentina, as políticas de ingresso irrestrito ao ensino superior elaboradas pelo setor público inibiu no período de 1965 a 1975 o desenvolvimento de um *mass private sector*. Conforme as autoras,

O setor privado na Argentina parece cumprir uma função suplementar ao setor público: aumenta e diminui a participação relativa de suas matrículas no sistema de ensino superior em conformidade com fluxo de recursos do Estado para as universidades nacionais [...] a possibilidade de expansão do setor privado nos países em que o setor público voltou-se para o atendimento em grande escala depende mais da incapacidade dos respectivos Estados de manter o ritmo de crescimento do sistema do que, como ocorre atualmente no Brasil, da ampliação da demanda de ensino superior.

(Durhan e Sampaio, 2000, p.24-25; 28)

No governo Menem, é lançado o Programa de Reforma da Educação Superior (PRES) que se apresentou coerente com as orientações do Banco Mundial. Zorzi Neto (2002, 108-109) resume as seguintes medidas do Banco para a área de educação superior: Alocação de recursos públicos para a educação superior de modo transparente e no sentido que melhorem a qualidade e incrementem a eficiência; Introduzir o compartilhamento de custos e a diversificação de fontes de financiamentos; Estabelecer um ambiente favorável às instituições privadas; dotar de autonomia as universidades no levantamento e na utilização de recursos e no processo de admissão de estudantes; aumentar a qualidade da pesquisa através da melhora da formação e treinamento de docentes e a elaboração de mecanismos de avaliação de resultados das pesquisas.

A questão da avaliação da qualidade no ensino superior é um dos pontos principais da reforma no país. E os principais atores envolvidos nessa discussão eram, de acordo com Zorzi Neto (2002, 125) agentes externos à universidade, tais como empresários,

associações de bancos argentinos e organizações financeiras internacionais, sobretudo o Banco Mundial. No entanto, por causa desse forte envolvimento de agentes externos, havia o debate sobre a falta de legitimidade "... de tais grupos no interior do campo acadêmico para discussão dessa agenda". (Zorzi Neto, 126)

Uma agenda de discussão sobre como seria o processo de avaliação do ensino superior na Argentina passou então a ser elaborada pelo governo Menem e objetivava viabilizar o projeto de reforma, além de tentar diminuir a influência de setores opositores ao projeto. Uma estratégia utilizada pelo governo para minar a oposição foi oferecer cargos no MCyE para membros da comunidade acadêmica.

Somando-se o apoio da maioria do Congresso conseguido no final de 1991, o governo Menem conseguiu aprovar a *Ley de Enseñanza Superior* (LES) em 1995, a qual determinou a criação da *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria* (CONEAU), responsável pela função de avaliação e formalização de carreiras.

A Ley Federal de Educación (nº 24.195 de abril de 1993), cuja equivalência seria a Lei de Diretrizes e Base (LDB) brasileira, tem no seu artigo 10, a definição do Sistema Educativo Argentino, que é composto de: (a) educação inicial, constituída por jardins de infância para crianças entre 3 e 5 anos de idade, sendo obrigatório o último ano; (b) educação geral básica, obrigatória (nove anos de duração), a partir dos seis anos de idade, entendida como uma unidade pedagógica integral e organizada em ciclos; (c) educação polimodal (seria equivalente a nossa versão do ensino médio, normal e técnico), após o cumprimento da educação geral básica, ministrada por instituições específicas, com duração mínima de três anos; e (d) educação superior, profissional e acadêmica de graduação, realizada

após o cumprimento da educação polimodal e sua duração será determinada pelas instituições universitárias e não-universitárias, conforme o caso.

Concernente à área do ensino superior, há a Ley de Educación Superior (1995) que estabelece as orientações para o nível superior da educação argentina, o qual oferece cursos universitários e não-universitários com duração de 5 ou 6 anos no caso das primeiras, e 3 ou 4 anos no caso das não universitárias.⁶

No documento lançado pelo Banco Mundial em 1996 intitulado "Prioridades y Estratégias para la Educación", a educação é concebida como uma forma de redução da pobreza, já que com educação, o cidadão teria acesso ao trabalho.

Especificamente em relação ao ensino superior, o Banco lançou outro documento denominado "La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia (1995)", em que atribui a esse nível de educação o papel de formador de pessoas para ocuparem os cargos de responsabilidade, seja em instituição pública, seja em instituição privada. Além de cumprirem importantes funções sociais, pois contribuem para a formação da identidade nacional e, em longo prazo, contribuem para aumentar a produtividade do trabalho e para produzir um crescimento econômico mais duradouro. (BANCO MUNDIAL, 1995, p.1).

As propostas básicas desse livro são (1995, p. 12):

- Fomentar a maior diferenciação das instituições, incluído o estabelecimento de instituições privadas;
- Proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas, a participação

⁶ Informações retiradas do site Mercosul Educacional

<www.sic.inep.gov.br/index.php?id=24&option=com_content&task=view> Acesso: 23 de julho de 2010.

de estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados;

- Redefinir a função do governo no ensino superior;
- Adotar políticas que estejam destinadas a priorizar os objetivos de qualidade e equidade.

Essas propostas foram a base para a estruturação e justificação teórica da reforma da educação superior argentina. No relatório nº 13935 – AR do Banco Mundial, no primeiro item há uma preocupação com o fortalecimento do aparato burocrático encarregado de dirigir a reforma universitária, sugerindo a consolidação de um núcleo intelectual no interior do Ministério de Educação da Argentina através da Secretaria de Políticas Universitárias. Esse núcleo seria responsável por conduzir a parte técnica da política de reforma da educação superior, dirigir a distribuição orçamentária, avaliar as instituições e organizar um banco de dados sobre o terceiro grau argentino.

É possível notar, portanto, que o Banco Mundial atua como intelectual coletivo, pois esse organismo elaborou um diagnóstico da educação superior na Argentina e propôs um novo modelo para a universidade, isto é, fez um levantamento do quadro da educação superior no país, objetivando implantar um pacote de reformas, baseado nas proposições do livro “O Ensino Superior: as lições derivadas da Experiência”

Diagnóstico de especialistas sobre os problemas enfrentados na área

Marquis, Rivero e Martínez Porta fazem uma análise bastante descritiva sobre o ensino superior na Argentina em diversos trabalhos. Apontam caminhos, problemas e possíveis soluções. O diagnóstico mais recorrente sobre a área apresenta os seguintes pontos:

- Uma parcela muito pequena dos professores possui dedicação exclusiva;
- Baixo nível de formação acadêmica dos professores;
- Desatualização dos planos de estudo;
- Baixas taxas de graduação;
- Duração real dos estudos que superam em 1,6 vezes a duração teórica normal das carreiras;
- Insuficiência dos recursos complementares para a educação, tais como bibliotecas, laboratórios, equipamentos de informática e multimídia.

O primeiro aspecto refere-se a uma taxa pequena do total de professores que se dedicam exclusivamente à universidade. Dados da Secretaria de Políticas Universitárias do governo argentino expõem que existem atualmente 104.887 professores no quadro das universidades argentinas, entretanto apenas 14.551, 14% do total, trabalhavam em regime de dedicação exclusiva. Esses dados são sintetizados na tabela a seguir:

Tabela 6 - DOCENTES E REGIME DE DEDICAÇÃO NAS UNIVERSIDADES NACIONAIS ARGENTINAS

	Dedicação Excl.		Dedicação semi-excl.		Dedicação simples		Outros		Total
1994	11.719	12,1 %	20.780	21,6%	64.077	66,3%	-	-	96.576
1996	12.349	12,6 %	19.388	19,7%	66.455	67,7%	-	-	98.192
1998	13.995	13,6 %	22.473	21,9%	65.849	64,1%	-	-	102.726
1999	14.551	13,9 %	24.130	23,0%	63.547	60,6%	2.660	2,5%	104.887
2003	15.160	13,1 %	24.177	20,1%	71.767	61,1%	4.838	4,1%	115.942

Fonte: CATANI, Afrânio. AZEVEDO, Mário. p. 9.

Em relação ao nível de formação acadêmica, encontramos muitas lacunas na literatura existente e nos dados do governo argentino. Entretanto o que é comumente apresentado é que uma parte considerável, cerca de 30%, dos professores atuantes no ensino superior possui formação até *maestria*/mestrado.

Os especialistas verificaram também que a taxa de alunos que não concluem o ciclo básico da graduação é relativamente alta quando comparada com outros países da América Latina. Apesar de possuir uma das maiores taxas de egressos que entram no ensino superior, a taxa de não concluintes do ensino superior é alta para os padrões do país e estava em cerca de 25%.

Outro aspecto do diagnóstico dos especialistas argentinos é o currículo do ensino superior, considerado desatualizado em comparação com seus vizinhos, como Brasil e Chile. De acordo com esses especialistas, poucos cursos tinham recursos para implantar

disciplinas de cunho inovativo e que possuíssem interface com o mercado profissional.

Essa escassez de recursos também se refletia na insuficiência de recursos complementares ao ensino, como bibliotecas bem equipadas, laboratórios de informática e de ciências e equipamentos de multimídias.

E, finalmente, uma questão muito apontada é a duração da graduação em instituições universitárias argentinas, que duraria 1,6 mais que o tempo normal de graduação, constituindo um entrave para o fluxo de recursos para todo o sistema, pois se gastava mais por aluno e, se fosse diminuído esse tempo, poder-se-ia pensar numa melhor aplicação dos recursos economizados.

Reforma financiada pelo Banco Mundial

O projeto AR-Higher Education Reform da República Argentina com o Banco Mundial começou a ser articulado em 1994, foi assinado em 5 de dezembro de 1995 e apresentava como objetivo “criar um ambiente competitivo para a melhoria do ensino superior e fornecer, através de um mecanismo de financiamento transparente, os incentivos adequados para a educação continuada ganhos de eficiência e melhoria da qualidade” (Documento do Banco Mundial - AR-Higher Education Reform Project: Implementation Completion Report, 2004, p. 2).

Os objetivos prioritários do projeto eram:

1) Apoio às reformas acadêmicas por meio da modernização dos planos de estudo, da criação de ciclos articulados, departamentalização, modernização da gestão, etc.;

2) Melhora da qualidade do ensino através da capacitação dos docentes, melhoramentos dos processos de ensino-aprendizagem, consolidação dos programas de pós-graduação, etc.;

3) Busca de maior eficácia e eficiência nos processos de formação acadêmica com a implementação de práticas conducentes à redução do abandono de cursos e da duração real das carreiras, introdução de critérios de racionalização do ingresso.

O empréstimo que o Banco destinou a esse projeto contou com um montante de 165 milhões de dólares, que seriam inicialmente alocados no Fundo para Melhoria da Qualidade Educacional – FOMEQ, com a provisão de bolsas de estudos, suporte a professores visitantes, financiamentos de laboratórios, equipamentos e livrarias (US\$ 92,062 milhões) e o restante no “Fortalecimento Institucional”, como modernização da capacidade de planejamento e gestão da Secretaria de Políticas Universitárias (SPU), criação de uma Comissão Nacional de Avaliação e Credenciamento Universitário (CONEAU) e de um sistema de informação e dotação orçamental para as universidades. Os fundos foram outorgados para a compra de equipamentos, serviços de consultoria, bolsas para pós-graduação e, em menor medida, obras de infraestrutura.

Os pressupostos centrais do programa eram que esses fundos permitiriam a adoção de práticas avaliativas a partir das quais iria se delineando planos estratégicos de melhoramento, que favoreceriam o desenvolvimento de capacidades institucionais para a geração e gerenciamento de trocas acadêmicas e institucionais.

Para ter acesso aos fundos, as universidades deveriam apresentar projetos de melhoramento condizentes com os objetivos do programa. Os projetos eram analisados segundo sua elegibilidade, qualidade, pertinência e impacto. Os projetos propostos passavam por várias instâncias avaliativas até serem ou não aprovados.

O Banco Mundial teve, portanto, um importante papel na estruturação da reforma de ensino superior na Argentina por causa

do financiamento robusto que ofereceu. No entanto, a comunidade de especialistas local teve dificuldades de disseminar as ideias do Banco para a área de educação devido a falta de coesão interna e um grau baixo de consenso sobre o que deveria ser executado.

No entanto, a reforma efetivou-se, mas com muitos questionamentos e resistências por parte de uma classe intelectual não-alinhada à comunidade epistêmica responsável pela ponte entre Banco Mundial e governo argentino e pelos estudantes em sua maioria. Até hoje a comunidade de professores argentina junto com a comunidade discente e os representantes políticos discutem muito sobre a instauração de taxas de matrículas em universidades tradicionalmente públicas.

O governo do presidente Menem conseguiu aprovar em 1995 a Ley de Educación Superior (LES) n.º 24.521. Nesta lei, podemos identificar uma tentativa de conciliação da ordem normativa do país com as diretrizes do Banco Mundial, principalmente do documento base da reforma (Higher Education).

Pela tabela 6 apresentada anteriormente, podemos identificar que houve um pequeno aumento do número de professores com dedicação exclusiva a partir de 1994, ano que foi iniciada a reforma no país. A taxa passa de 12% em 1994 a mais de 13% em 2003, assim como a taxa de dedicação simples diminui em taxas mais significativas, de 66% em 1994 para 61% em 2003.

Na questão relativa ao financiamento do ensino superior argentino, é onde se encontra o maior nível de divergência e onde não se encontra consenso algum. O país possui tradicionalmente 85% do seu ensino superior público, e a reforma total sugerida implicava na instauração de taxas de anuidade a serem pagas pelos alunos e a busca por fontes alternativas de financiamento.

No entanto, a partir da reforma financiada pelo Banco Mundial, o país refez a estrutura de alocação de recursos para as universidades, isto é, os repasses suplementares para as

universidades passaram a ser condicionados a projetos específicos aprovados pela Secretária de Políticas Universitárias através do FOMECA. Esses recursos são diferenciados daqueles que são repassados pelo Congresso Nacional argentino, os quais são constantes. Os recursos suplementares são alocados de acordo com programas ou projetos específicos que as universidades tenham e não aparecem no orçamento do congresso argentino para a educação.⁷

Outro resultado da reforma foi a instalação de um sistema de avaliação, até então inexistente no sistema educacional argentino. Foi criada a Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). É na criação desse sistema de avaliação que encontramos o maior nível de influência da comunidade epistêmica argentina, pois a coordenação da implantação desse sistema fica sob a responsabilidade de Carlos Marquis, que participou também da elaboração do relatório com o diagnóstico para o Banco Mundial.

Além disso, nesse processo de criação do sistema de avaliação argentino que ocorreram muitas negociações entre a comunidade de especialistas, representados pelo Conselho Interuniversitário Nacional, órgão constituído pelos reitores das universidades nacionais, e os políticos participantes da comissão que iria aprovar o sistema legislativamente.

Apesar do aumento do número de instituições de ensino superior particulares, o país continua com uma matriz educacional de terceiro grau baseada nos investimentos do Estado em universidades públicas, mas vem sendo atingido, assim como outros países no mundo, pela onda de instituições privadas.

⁷ Depoimento de Eduardo Sanchez Martinez (ex- Secretário de Políticas Universitárias do MCyE) dado à Afrânio Mendes Catani no artigo já citado.

CAPÍTULO IV

A EXPERIÊNCIA DO BRASIL COM A REFORMA DA ÁREA DE C&T

Cenário geral da área

A instabilidade econômica dos anos de 1980 afetou a área de C&T de duas maneiras. A mais óbvia foi a redução dos recursos para a maioria dos programas existentes, bem como a falta de perspectivas para novos projetos e iniciativas, mesmo quando os compromissos internacionais, tais como os contratos de empréstimo com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, necessária complementação de recursos bem definidos de acordo com horários prescritos. Não só recursos eram limitados, mas não havia também consenso no governo, na opinião pública, nem nas agências internacionais sobre a importância e o papel da pesquisa científica, ou sobre matérias como pesquisa básica *versus* pesquisa aplicada, civil *versus* militar, acadêmico *versus* pesquisa industrial.

No início dos anos 90, houve uma tendência para tornar a ciência e a tecnologia mais diretamente relevantes para a competitividade industrial, em um novo contexto internacional caracterizado por uma maior concorrência e a crescente relevância da ciência nas indústrias.

O sistema de C&T brasileiro se estrutura basicamente na atuação das agências de fomento à pesquisa, como o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e a Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) e do IBICT (Instituto

Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia), unidades ligadas desde 1985 ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Além das agências de fomento, compõem o sistema MCT o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); a Agência Espacial Brasileira (AEB); 19 unidades de pesquisa científica, tecnológica e de inovação; e quatro empresas estatais: Indústrias Nucleares Brasileiras (INB); Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep); Alcântara Cyclone Space (ACS) e Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec)

O intuito do governo brasileiro com a criação do IBICT era desenvolver uma rede de informações no país, envolvendo entidades atuantes em C&T, adotando-se para tanto, um modelo de sistema de informação descentralizado para o país. O IBICT atuaria na proposição e execução de políticas para o setor de informação científica e tecnológica, colaborando para o avanço da ciência, da tecnologia e da competitividade brasileira. (IBICT, 2005)

A pesquisa básica é executada majoritariamente por universidades, centros e institutos públicos de pesquisa. Cerca de 90% do financiamento para pesquisa básica tem origens governamentais.

Cerca de 55% dos dispêndios nacionais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) é realizado pelo setor público no Brasil, o que o deixa na contramão de diversos países em que a matriz de financiamento em P&D é feita em sua maior parte pela iniciativa privada, como podemos observar no gráfico a seguir.

Gráfico 1: Porcentagem dos dispêndios nacionais em pesquisa e desenvolvimento (P&D), segundo setor de financiamento, países selecionados

Fonte: Site do Ministério de Ciência & Tecnologia. Acesso em 01 de setembro de 2010 <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/309957.html>>

A partir do gráfico, pode-se inferir que o Brasil está entre os países com maior índice de investimento público em P&D, ficando atrás somente da Argentina e da Rússia.

Diagnóstico de especialistas sobre os problemas enfrentados na área⁸

Diversas análises da sociedade e economia internacionais demonstram que as nações mais bem-sucedidas são as que investem sistematicamente em Ciência e Tecnologia e Educação. E a partir desses investimentos, esses países conseguem resultados inovativos.

⁸ A síntese do diagnóstico feito sobre a área de C&T no Brasil que fez parte da preparação do relatório e prospecto do PADCT III financiado pelo Banco Mundial está em parte contida no primeiro capítulo do livro *Science and Technology in Brasil: A New Policy for a Global World* sob a organização de Simon Schwartzman.

Os benefícios são tanto internos, quanto em nível internacional para a competitividade do país. Internamente, a nação que investe metodicamente e com qualidade em C&T logra propiciar aos seus habitantes mais qualidade de vida, segurança pública e empregos melhor remunerados, além de produzir bens e serviços tecnologicamente mais avançados, que se forem comercializados podem gerar mais renda e crescimento econômico para o país.

No plano comercial internacional, por conta do enorme fluxo de produtos com alto valor tecnológico agregado, os países exportadores desse tipo de produto são os que apresentam melhor desempenho econômico. E, em longo prazo, há uma tendência dessas nações a investirem mais em C&T e consolidarem sua trajetória de desenvolvimento.

O investimento eficiente em C&T é considerado, portanto, estratégico quando se discute desenvolvimento social e econômico e até mesmo temas correlatos, como proteção ao meio ambiente com criação de produtos ecologicamente corretos.

A partir de todas essas discussões internacionais e de exemplos concretos principalmente vindos dos países altamente avançados tecnologicamente (Estados Unidos, Finlândia, Reino Unido, Japão, Alemanha, Cingapura, entre outros), países em desenvolvimento passaram a compreender a importância estratégica de uma área de C&T bem estruturada e com capacidade de manter investimentos eficientes em longo prazo.

A compreensão desse fato levou a maioria dos países emergentes a perseguir esse objetivo como uma forma de desenvolver-se e propiciar maiores ganhos a sua economia. Alguns países conseguiram reestruturar seus próprios investimentos em várias áreas e passaram a dar mais atenção para as áreas de C&T e educação, caso dos tigres asiáticos. Outros buscaram no crédito

internacional uma oportunidade de tornar sua estrutura científica mais produtiva e eficiente.

Simultaneamente, as instituições financeiras internacionais passavam por transformações no foco dos seus financiamentos, que passavam de fundamentalmente monetários e infra-estruturais para educacionais, ambientais e tecnológicos.

Como parte de suas práticas, o Banco Mundial elabora estudos e relatórios com base em sua análise de uma determinada questão. Essas pesquisas visam fornecer uma perspectiva imparcial sobre uma série de desafios específicos ao desenvolvimento e especialistas altamente qualificados do país que irá receber o empréstimo ou outra modalidade de ajuda e especialistas do próprio Banco são convocados para confeccionar esses estudos e relatórios conjuntamente.

O Brasil faz parte da lista dos países que recorreram ao crédito internacional para dinamizar o seu sistema científico. O sistema nacional científico brasileiro era caracterizado por uma ampla descentralização no processo de tomada de decisão, em que diversos órgãos que integravam o sistema de C&T compartilhavam responsabilidades sem responder a um órgão específico.

Segundo Barrela (1998, p.16), os melhores resultados da política científica implementada nos anos 1970 foram no campo desenvolvimento científico, especificamente no que se referia à formação de recursos humanos através da constituição do sistema de pós-graduação. E os investimentos feitos para alavancar a relação entre a universidade e o setor produtivo não surtiram resultados esperados. A autora acrescenta que a área "(...) experimentou durante o período de 1976 até 1979 uma continuada ampliação da dotação orçamentária e dos investimentos públicos em P&D, ensejando a concretização de programas concebidos nos períodos anteriores."

Balbachevsky analisa no artigo "O MCT no epicentro dos projetos de reforma das políticas de C&T no Brasil" dois importantes marcos para a política científica do Brasil. A primeira refere-se à década de 1970 que foi decisiva para a "construção do arcabouço institucional do setor de C&T no Brasil, tanto do ponto de vista dos organismos responsáveis pela formulação e implementação das políticas para o setor, como do ponto de vista da institucionalização de ambientes favoráveis à produção de C&T." Já a década de 1990 é considerada um marco por causa das mudanças no quadro econômico e "por iniciativas de reforma que, se tiveram resultados restritos, foram importantes para colocar as políticas de C&T do país sob novas luzes." (2002, p. 3)

Inicialmente, o Brasil conseguiu crescer e traduzir inovações tecnológicas em produtos importando tecnologias já bastante utilizadas internacionalmente. No entanto, essa prática não significou competitividade para as empresas nacionais no mercado internacional.

Com o esgotamento desse modelo de industrialização baseado na substituição de importações somado a um processo de abertura de mercados e estabilização monetária, o Brasil, assim como outros países da América Latina, inicia um quadro de reformas políticas em diversas áreas.

Para Balbachevsky (2002, p.11), o processo de reformas na política científica no Brasil possuía dois principais eixos: o primeiro era concernente à política propriamente dita através da reorientação de objetivos e reconfiguração de instrumentos; e o segundo eixo referia-se a quem caberia a função de coordenação, com o posterior fortalecimento das capacidades do Ministério de Ciência e Tecnologia sobre suas agências e seus usuários.

Dentre as iniciativas executadas pelo governo brasileiro, o PADCT foi configurado com um empréstimo setorial (*sector loan*),

pelo qual o Banco Mundial financiava todo um setor de atividades com um volume de recursos mais elevados, sem definir a priori quais os projetos que seriam apoiados individualmente, ao contrário dos empréstimos usualmente destinados a financiar projetos específicos (*project loan*). (Balbachevsky, 2002, p. 12)

O *livro* contendo as linhas do diagnóstico feito pelos especialistas da área de C&T no Brasil foi pela Fundação Getúlio Vargas por requisição do Ministério de Ciência e Tecnologia e do Banco Mundial. O documento foi elaborado por um grupo independente de cientistas, economistas e especialistas em política científica do Brasil e do exterior, que produziram cerca de 40 *papers* lidando com o contexto internacional, as capacidades tecnológicas e científicas do Brasil, os links entre ciência, tecnologia e economia, e as instituições brasileiras de apoio a ciência e tecnologia.

Esse livro é resultado de uma iniciativa conjunta entre Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e o Banco Mundial. A elaboração desse livro se constitui como um exemplo explícito da atuação do Banco como articulador da sua percepção com a comunidade científica nacional. E como exemplificado no final do primeiro capítulo, consideramos este livro como *boundary object*.

O principal argumento para uma reforma na área de C&T no Brasil era a necessidade de políticas mais duradouras. Política duradoura deve existir para induzir setores mais dinâmicos do sistema produtivo a entrarem num processo contínuo de inovação e incorporação de novas tecnologias, para seguir um ritmo de progresso técnico na economia mundial.

Um ponto muito trabalhado na elaboração do diagnóstico pelos especialistas era a questão da ligação entre a pesquisa universitária e o sistema produtivo. De acordo com os especialistas, esse vínculo, ainda muito frágil no Brasil, deveria ser estimulado, enquanto mantivesse um alto nível acadêmico e básico das atividades de

pesquisa. Já os projetos aplicados deveriam ser avaliados não somente em termos da sua qualidade acadêmica, mas também pela sua viabilidade econômica e social e significância econômica. Assim, determinados programas de pesquisa já deveriam ser criados em associação com parceiros nas indústrias.

Uma segunda característica muito criticada no sistema de investimento em Ciência & Tecnologia no Brasil é a pequena contribuição do setor privado para esse tipo de investimento. No período pré - PADCT III, o investimento do setor privado em pesquisa era cerca 10% do total investido na área, o restante era de ordem pública. Hoje, essa característica ainda persiste, mas em menor grau, como podemos observar no Gráfico I, apesar de os dados relativos a “empresas” agregarem empresas privadas e empresas públicas (tais como, Petrobrás, Embrapa, entre outras). Do gráfico, podemos inferir também que o Brasil ainda se encontra na contramão de diversos países quando o assunto é matriz de investimentos em P&D. Países como Japão, Coréia e China, que investem mais de 2% dos seus respectivos PIB, apresentam mais de 70% do investimento em pesquisa oriundos de empresas privadas.

Assim, o apoio a atividades de pesquisa e desenvolvimento deve ser seletivo, e claramente associado com processos mais amplos de inovação com base na transferência, difusão e absorção de competências tecnológicas.

Outra preocupação dos especialistas ao elaborar o diagnóstico era que os projetos de cunho militar ou ligados à defesa do país deveriam ficar sob a supervisão e avaliação técnica, acadêmica e estratégica de um grupo de conselheiros científicos civis de alta qualidade. Essa preocupação se deve a dois fatos: o primeiro ligado a recente redemocratização do país e o segundo a busca de visibilidade internacional.

O papel de instituições de pesquisa, particularmente em universidades, também foi alvo do diagnóstico. Conforme os especialistas, estas instituições deveriam ser requisitadas a desempenhar um papel mais ativo no reforço à educação técnica e graduação, não somente através do ensino, mas também por meio de um envolvimento direto na produção de livros-texto de boa qualidade, no desenvolvimento de currículos e de novos métodos de ensino e programas de educação contínua.

Em relação aos programas de bolsas no exterior, a recomendação foi que fossem revisados, mantidos e eventualmente expandidos. As bolsas deveriam ser concedidas apenas a estudantes de primeira linha, indo para instituições de qualidade, com uma clara perspectiva de retorno ao trabalho produtivo no Brasil.

Outro aspecto apontado concerne à presença de fundos internacionais como fonte de financiamento a programas de pesquisa. Essa presença deveria ser mantida não somente pelos recursos envolvidos, mas por causa do que eles trazem em termos de perspectivas internacionais e competências, como a padronização de determinadas práticas internacionais e poderiam servir futuramente como *advisers* caso uma reforma institucional ocorresse no país.

Um último ponto importante do diagnóstico refere-se às agências de financiamento de pesquisa no país. Elas deveriam ser organizadas como corporações estatais independentes e livres de constrangimentos formais e burocráticos e supervisionadas por conselhos de alto nível com a participação de cientistas, educadores, empresários e funcionários do governo

Reforma financiada pelo Banco Mundial

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT) foi fruto de um acordo de empréstimo entre o governo brasileiro e o Banco Mundial. O PADCT se divide em três fases distintas: PADCT I: 1985-1990; PADCT II: 1992-1996; PADCT III: 1998-2004.

A terceira fase do PADCT, a qual é objeto desta pesquisa, é denominada "S&T Reform Support Project", de acordo com a nomenclatura oficial do Banco e o objetivo era articular as ligações ainda pouco eficientes entre os institutos de pesquisa e as indústrias. Em geral, o PADCT foi elaborado para ampliar, melhorar e consolidar a competência técnico-científica nacional no âmbito de universidades, centros de pesquisas e empresas.

As outras fases do PADCT objetivaram em geral focar na formação e consolidação de pesquisadores, incorporar novos subprogramas, como Novos Materiais e Ciências Ambientais, colocando forte ênfase no fim maior, tecnologias de ponta, com uma menor importância dada à educação em ciências, gestão e difusão.

Gráfico 2: Estrutura Organizacional do PADCT III

Fonte: Documento básico do PADCT III, pág. 3.

O PADCT possui status de programa e instituição ao mesmo tempo. Programa porque possui metas e prazos definidos em editais. Instituição porque uma estrutura própria permanente em Brasília, uma secretaria executiva e órgãos com atividade permanente. (Barrella, 1998)

O orçamento pré-PADCT, entre 1981 e 1989, foi de aproximadamente US\$ 2-3 bilhões ao ano, um montante de 0,6 a 0,8 % do PIB. Apenas 6% teve sua origem no setor privado e 10% das corporações estatais. Em 2010, estima-se um investimento de 1,4% do PIB em C&T. E uma meta de 2,5% do PIB para 2022, o que demonstra uma evolução nos investimentos na área desde o PADCT

O principal desafio era assegurar fluxos regulares de recursos orçamentários e não-orçamentários para o setor. A proposta para o orçamento federal era obter entre 1 bilhão e 1,5 bilhão de dólares para as atividades no MCT em 1994, por exemplo.

A partir da primeira fase do PADCT, algumas iniciativas foram implementadas. A primeira foi que a área de C&T deixaria uma esfera isolacionista e passaria a ser responsabilidade também das autoridades políticas e econômicas, o que permitiria um influxo maior de recursos para a área.

Foram estabelecidos e consolidados centros de excelências orientados para pesquisa tecnológica e graduações em engenharias e ciências, a exemplo da COPPE (Programa de Pós-Graduação em Engenharias da UFRJ) e da UNICAMP. Assim como o estabelecimento centros tecnológicos de pesquisa sob a responsabilidade das principais corporações estatais, os quais procuraram manter-se na fronteira tecnológica, desenvolver padrões e transferir tecnologia para os seus fornecedores.

Além disso, há uma progressiva consolidação dos procedimentos de revisão por pares em algumas das principais

agências públicas para a ciência, tecnologia e educação superior: CNPq, CAPES e FAPESP. Sem uma sistemática revisão por pares, não há informação de como as decisões são tomadas. As agências não sabem quanto dinheiro irão dispor e as suas decisões são frequentemente baseadas nas expectativas que não são preenchidas. Até então, não havia, por exemplo, datas estabelecidas para submissão de projetos e propostas, nem anúncio público de prêmios, porque essas agências não tinham estabelecidos procedimentos adequados para receber propostas em valores constantes e proteger os seus subsídios da inflação.

No entanto, o PADCT até a sua segunda fase era considerado apenas um programa dentre outros e, apesar de alguns resultados positivos, o governo brasileiro precisou reformular a proposta para que pudesse ser financiada novamente pelo Banco Mundial. Esta renegociação deveria incorporar “um escopo mais amplo de intervenção, visando uma ação coordenada e orientada para uma reforma abrangente do setor brasileiro de C&T”. (Balbachevsky, 2002, p. 13). O “novo” PADCT deveria focar principalmente no incentivo aos investimentos do setor privado em C&T e no aprimoramento do investimento público na área.

O PADCT III incorporou um componente até então não amadurecido pelos programas anteriores. A inovação tecnológica se origina no bom funcionamento da relação universidade-pesquisa-empresa e como o setor privado dispõe dos seus investimentos em pesquisa. A questão da inovação foi consolidada no binômio Ciência e Tecnologia a partir da 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

A terceira fase do programa também provocou mudanças em algumas práticas até então implementadas. Uma importante foi a gradual extinção da política de reserva de mercado para a indústria de computadores, telecomunicação, microeletrônicos e indústrias

primárias. Essa política de reserva de mercado foi consumada a partir da metade da década de 1970 ainda no governo militar e objetivava proteger as indústrias nacionais do setor da concorrência estrangeira para que aquelas pudessem desenvolver uma tecnologia nacional e pudessem concorrer com outras empresas quando a reserva de mercado terminasse.

No entanto, essa política foi sistematicamente criticada ao longo do período de sua existência. Críticas como o não desenvolvimento de microeletrônica, a falta de investimentos na área de *software* e a ausência de integração com as demais indústrias do setor eletro-eletrônico e com a universidade para a criação de novos produtos.

A segunda mudança foi a transformação da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) em uma agência lidando quase exclusivamente com o financiamento de tecnologia industrial e da diminuição gradual do FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). Uma terceira mudança seria a crescente preocupação com a autonomia gerencial e accountability da universidade, e com regras mais transparentes para o financiamento público para o setor.

O PADCT III teve uma importância também de **estabilidade financeira** (coerente com o praticado pelo próprio BM) para resultados alcançados, principalmente no que se refere à constituição de laboratórios experimentais e centros de excelência. Ou seja, eram programas que requeriam um maior tempo para começarem dar resultados de fato. Assim, as políticas para a ciência e tecnologia somente poderiam ser frutíferas em associação com políticas e ações coerentes de ajuste econômico, educacional e desenvolvimento industrial.

Os Atores envolvidos no Processo de Negociação do PADCT III

Como ressalta Barrella, reconstituir o processo de negociação do programa implica na reconstrução de padrões de interesse e mecanismos de tomada de decisão (1998, pág. 42), fatores comumente presentes em negociações. Como o país havia acabado de sair de um regime ditatorial, ainda prevalecia certas condutas centralizadoras e individualistas, em que a acumulação de funções em um órgão ou em um representante de órgão é comum, além de esses órgãos disporem de certa autonomia, principalmente em se tratando de políticas técnicas.

Com a diminuição dos recursos para a área de C&T na década de 80 devido aos reincidentes déficits econômicos, as agências de fomento brasileiras passaram a buscar recursos junto ao Banco Mundial. Inicialmente, o CNPq e o Finep buscaram recursos para a área de Química e Engenharia Química. Posteriormente, os programas de Biotecnologia, Geociências e Tecnologia Mineral foram agregados à proposta.

Esse tipo de proposta fazia parte do, então, rol de condicionantes do Banco Mundial para a aprovação de empréstimos para países subdesenvolvidos do porte do Brasil. O programa de Empréstimos Setoriais do Banco surgiu em 1983 e fazia parte da Assistência Especial do mesmo.

O germen da criação do PADCT foi um seminário organizado pela Capes em maio de 1981. Nesta ocasião, o Banco Mundial enviou uma representação para observar o ambiente de Ciência & Tecnologia brasileiro. O seminário propiciou o ambiente para que representantes da SEPLAN (Secretaria de Planejamento), da Capes e do Banco Mundial pudessem demonstrar seus respectivos interesses. Segundo Barrella, ainda houve uma curiosidade entre os representantes desses órgãos (Luís Paulo Rosemberg pela SEPLAN, Cláudio Moura Castro

pela Capes e Ralph Harbinson pelo Banco Mundial): todos haviam realizado o curso de PhD na Universidade de Vanderbilt nos Estados Unidos.

A apresentação da proposta inicial da terceira fase do PADCT foi elaborada pelo governo federal, através das agências de fomento de pesquisa (CNPq / Conselho Científico e Tecnológico, Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), Capes, Finep) e da Secretaria de Planejamento. Os participantes do Comitê Interministerial, responsável pela terceira fase das negociações do PADCT, realizadas no Brasil, foram os seguintes: pelo CNPq, Lindolpho de Carvalho Dias; pela FINEP, Lourival do Carmo Mônaco; pela CAPES, Maria Andrea Loyolla; e pelo MCT, Ivan Rocha, Reynaldo Ferraz e Hélio Barros.⁹

O gráfico 2, a seguir, resume o envolvimento dos atores no processo de negociação do PADCT III. Onde temos que a comunidade epistêmica se relaciona com todos os outros atores, o que muda é o tipo de relação: existe uma influência direta nas agências de fomento à pesquisa, como CNPq e CAPES, e no Ministério de Ciência e Tecnologia; há influência mútua com o Banco Mundial, na qual verificou-se flexibilidade na relação no sentido de que as duas partes tinham trânsito livre para opinar e discutir quaisquer tópico do projeto e propor novos aspectos quando achasse necessário.

Na outra ponta, encontramos o MCT que se relaciona diretamente com o Banco Mundial por meio dos seus consultores e da própria comunidade epistêmica.

⁹ Dados obtidos junto à Ouvidoria do Ministério da Ciência e Tecnologia, a quem coube a coordenação do PADCT a partir da segunda fase.

Gráfico 3: **Atores Envolvidos na Negociação do PADCT III**

FONTE: Elaborado pela própria autora, baseado em informações obtidas nos documentos do Banco Mundial e relatórios do MCT.

Alguns departamentos de universidades brasileiras foram representados e participaram ativamente nas negociações com o Banco Mundial, como na figura do professor Luciano Coutinho, da Unicamp.

O Grupo Consultivo de Ciência e Tecnologia (GCCT) se constituiu um grupo de aconselhamento independente para supervisão e orientação estratégica do programa (assumindo a função do GEA do PADCT I & II). Tinha função de supervisionar todos os componentes da nova operação, rever e discutir as orientações

amplas do Programa e fazer recomendações ao Ministro da Ciência e Tecnologia, (através da Comissão Supervisora) e ao Banco Mundial.

O CGCT se respondia diretamente ao MCT e ao Banco Mundial, tornando, assim, os processos operacionais e de tomada de decisão mais ágeis, aprendido a partir das experiências das primeiras fases do PADCT. O grupo era composto por 15 membros, 8 brasileiros e 7 estrangeiros, escolhidos de forma a representar todos os segmentos, como as indústrias, as agências do governo e a academia.

A construção do conceito de Inovação como *anchoring device* na reforma de C&T no Brasil

Origem

A 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação ocorreu em setembro de 2001 na cidade de Brasília e se propôs a discutir questões da área de C&T e caminhos para a superação de obstáculos enfrentados pela área. Durante as diversas reuniões, plenárias e discussões regionais da Conferência, foi articulada a proposição de uma Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, a qual se baseava em seis objetivos e tinha como horizonte temporal o ano de 2012.

O primeiro objetivo referia-se à criação de um ambiente favorável à inovação, que pudesse incentivar maiores investimentos em pesquisa e desenvolvimento pelas empresas e conseguisse aproveitar a capacidade já instalada no país em C&T com a intenção de acelerar a transformação do conhecimento em produtos e serviços inovativos. Em um ambiente favorável à inovação, fala-se na existência de marcos legais modernos, complexo de sistemas de instituições e ambiente macroeconômico propício.

Assim, também é necessário para que esse ambiente funcione a ampliação dos investimentos em C&T, de pessoal qualificado e infraestrutura, além de esforços de cooperação entre agentes no sentido de implantar um efetivo Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

O terceiro objetivo discutia o aperfeiçoamento, a consolidação e a modernização do aparelho institucional de Ciência, Tecnologia e Inovação, ou seja, adequação de organizações, práticas e normas para o novo sentido e novo papel que CT&I assumiriam para o desenvolvimento nacional.

Para isso, seria fundamental que houvesse integração regional para que todos pudessem contribuir para o crescimento tecnológico do Brasil. Então, o quarto objetivo seria promover a integração entre as regiões brasileiras através do incentivo ao desenvolvimento de suas vocações estratégicas e consolidação do seu crescimento econômico com o fortalecimento de oportunidades e possibilidades de usufruto dos resultados alcançados.

Nesse sentido, o apoio da sociedade, em geral, seria fundamental para que os objetivos anteriores fossem alcançados. O quinto objetivo seria, portanto, a transformação do tema CT&I em debate nacional por meio do entendimento, da mobilização e da conscientização da população.

O sexto objetivo seria o produto final de todos os objetivos anteriores, que seria a transformação da área de CT&I em elemento estratégico da política nacional de desenvolvimento, promovendo a integração das políticas setoriais, em especial aquelas que implicam diretamente em processos de inovação.

Cronologicamente, esta foi a segunda conferência da área, entretanto, ela foi a primeira a incorporar o termo Inovação ao debate estratégico com a justificativa “de que, pela via da inovação, a

ciência e a tecnologia poderiam contribuir para prover a sociedade com novos e melhores produtos, processos e serviços.”¹⁰

O arcabouço técnico e infra-estrutural para essa discussão sobre a incorporação do termo *inovação* começou a ser construído com a primeira fase do PADCT em meados da década de 1980, contudo, apenas tomou contorno de estratégia a partir da terceira fase no final da década de 1990 culminando na 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Deste modo, conforme Balbachevsky (2002, p.11), “(...) o principal objetivo comum a todas essas iniciativas de reforma é a transformação do setor de Ciência e Tecnologia brasileiro num efetivo **sistema de inovações**” (grifo nosso), referindo-se ao PADCT e à negociação do Plano Institucional que fundamentava as iniciativas de reforma do CNPq e a reforma da FINEP. No próximo tópico, argumentaremos a incorporação do termo Inovação como *anchoring device* para a consolidação da reforma de C&T no Brasil.

Incorporação do termo Inovação como *anchoring device* para a consolidação da reforma de C&T no Brasil

O estudo sobre *anchoring device* foi aprofundado e aplicado em estudo prático por Jeroen van der Sluijs, Josee van Eijndhoven, Simon Shackley e Brian Wynne no artigo intitulado *Anchoring Devices in Science for Policy: The Case of Consensus around Climate Sensitivity*.

Nesse artigo, os autores analisam como toda uma estrutura de tomada de decisão sobre mudanças climáticas foi baseada no conceito de “*climate sensitivity*” (sensibilidade climática). Eles exploram como a partir desse conceito, a comunidade científica

¹⁰ Essa justificativa aparece na apresentação da conferência no site da CGEE (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos). Disponível em www.cgEE.org.br.

internacional elaborou avaliações (*assessments*) sobre mudanças climáticas, investigando as origens do estabelecimento das escalas de sensibilidade climática, assim como as variações do significado desse conceito utilizado nessas avaliações.

De acordo com van der Sluijs *et alli*, o conceito de *climate sensitivity* transitava entre dois pólos no entendimento dos especialistas. De um lado, mais especificamente, usado como moeda comum adequada para os decisores políticos e outros cientistas poderiam falar sobre como determinados modelos responderiam a um fim específico de interesse político e antrópico. E um mais amplo, em que o discurso é preparado para manter a credibilidade com outros cientistas do clima.

Essa necessidade de mudança na abordagem com os *decisionmakers* aumentava a demanda por um consenso científico acerca das decisões a serem tomadas na área de mudanças climáticas e, conseqüentemente, por informações contidas nos *assessments*. No entanto, o consenso desenvolvido nessas redes de cientistas é muito mais complexo e multidimensional do que um simples acordo com base em crenças compartilhadas e interpretações uniformizadas. A formação do consenso dessas negociações envolve processos de reconfiguração de interesses.

Os dispositivos de ancoragem (*anchoring devices*), segundo os autores, ajudam a gerir as incertezas na medida em que impedem o que eles chamam de caso primário científico de ficar à deriva, ou seja, de se constituir um pré-julgamento de um determinado caso científico e ele seja deixado de lado pela comunidade científica. Os efeitos positivos do processo de ancoragem é que ele permite a criação de um fórum comum, no qual possa ser realizadas negociações de posições para além de questões imediatamente científicas, mas também de cunho político e aplicação na sociedade.

Baseados nessa abordagem de *anchoring devices*, podemos traçar um paralelo entre a incorporação do conceito de **inovação** às discussões sobre a reforma de C&T no Brasil e seu significado para a comunidade epistêmica brasileira.

No documento resultante da II Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, o *Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação*, há todas as orientações que foram discutidas na conferência, além de apresentar um bom resumo da atual situação da área de C&T no Brasil e no mundo e seus principais desafios.

É a partir desta conferência que se introduz nos debates nacionais o conceito de inovação de forma estratégica como contribuição não somente para o desenvolvimento científico, mas também, de uma forma mais ampliada, para o desenvolvimento do país.

O livro¹¹ define da seguinte maneira o processo de inovação:

tem características sistêmicas e é condicionado por políticas, por um conjunto de instituições, públicas e privadas, e pela qualidade e intensidade de suas inter-relações. Dentre elas, sobressaem a política nacional de CT&I, empresas com suas competências internas e articulações externas, organizações de pesquisa e desenvolvimento, infra-estrutura de C&T, sistema educacional e de treinamento, ambiente macroeconômico e marco normativo, em particular os incentivos à inovação bem como à participação em alianças estratégicas no plano internacional. A percepção da inovação como processo tem, assim, implicações relevantes para a definição de políticas e estratégias de CT&I. Evidencia a necessidade de considerar os elos do sistema, assegurando-lhes condições para desempenhar suas funções de maneira eficaz e eficiente e para promover sua articulação.

(...) Poder inovar exige mais que saber produzir: demanda conhecimento para projetar novas tecnologias de produtos ou de processos; envolve a realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento nas empresas, internamente ou em cooperação com outros agentes; a importação e absorção de tecnologias; a formação de pessoas qualificadas para a inovação e sua fixação nas empresas; e, a disponibilidade de infra-estrutura científica e tecnológica.

¹¹ *Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação*. Documento online, pág.27, 2002.

Podemos destrinchar essa definição em diversas partes para podermos compreendê-la melhor e sabermos em que momento podemos relacionar o conceito de inovação como *anchoring device*.

A primeira parte refere-se à questão de que o processo inovativo não acontece de forma isolada, ele tem que ser acompanhado da organização de uma boa infra-estrutura (pública e privada), profissionais qualificados e condições políticas para que ocorra de maneira eficiente. O texto destaca o relevante papel da política nacional de CT&I como ponto de partida para que outros segmentos da sociedade sintam-se seguros para investir em pesquisa e desenvolvimento e produzir inovações.

A segunda parte informa o quanto é importante que os setores da sociedade capazes de produzir inovações estejam articulados, pois, assim, podem aproveitar os resultados um do outro e gerarem produtos inovativos de uma forma mais rápida, estável e eficiente.

A terceira parte pondera sobre a inovação não ser simplesmente um processo de produção de mercadorias e, sim, produção de conhecimento, que gira em torno de investimentos em esforços de pesquisa e desenvolvimento, na qualificação de profissionais, na cooperação com outros países e empresas e entre empresas e universidades, além de investimentos em infra-estrutura, como laboratórios.

Com essa definição e baseado no restante do texto, podemos fazer uma conexão com o argumento dos *anchoring devices*. A introdução do conceito de inovação funcionou como “divisor de águas” para a política científica brasileira ao ponto de renomeá-la oficialmente para política nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). E este conceito, apesar de fazer parte das discussões na década anterior, foi introduzido de forma oficial nos debates nacionais a partir da II Conferência de CT&I.

Assim, o processo de inovação passou a fazer um papel de *anchoring device* no sentido de que foi usado para justificar uma nova forma de produção do conhecimento através de sua relevância – social ou econômica – na tentativa de diminuir as incertezas, principalmente as do setor privado, sobre investimentos em pesquisa, o que garantiria também a continuidade das políticas e instrumentos da área científicas da década de 1990 para a década de 2000. Exemplos desta continuidade são a aprovação (2004) e regulamentação (2005) da Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004).

Conforme Balbachevsky (pág 15), o propósito dessa lei era

criar mecanismos que facilitassem a circulação de pesquisadores entre as instituições de pesquisa e as empresas e a promoção da cooperação universidade-empresa na área de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. O resultado buscado por essa lei, em sua proposta original, era, portanto, articular canais que permeabilizem os limites das instituições de pesquisa, aumentando a interação entre essas instituições e o mercado.

Utilizando-se desse conceito, a comunidade de especialistas brasileira ligada à área de C&T teve um espaço maior para discussões com os *policymakers* e pode justificar a necessidade de diversos ajustes na estrutura científica do país, além de consolidar e legitimar a reforma financiada pelo Banco Mundial, discutida anteriormente.

Esse espaço de discussões foi utilizado pela comunidade epistêmica brasileira através de reuniões com deputados e senadores, realização de seminários, apresentação de *papers* em revistas nacionais e internacionais.

O discurso para os seus pares foi semelhante no sentido do convencimento da necessidade de se rever algumas práticas em universidades e institutos de pesquisas. No entanto, as negociações foram mais complexas com os *policymakers* devido à diferença de discursos e forma de lidar com os problemas da área.

Apesar de ser crescente a consulta aos especialistas na construção de soluções para os problemas do Brasil, esse tipo de prática ainda é pouco comum no país comparado, por exemplo, aos EUA, no qual essa prática já se encontra institucionalizada e é bastante comum encontrarmos comissões permanentes no poder legislativo do país com membros da academia.

No Brasil, existem no congresso nacional, muitas comissões temporárias (criadas por um determinado período e são constituídas para opinar sobre determinada temática) e as permanentes (constituídas para perdurar as legislaturas). Mas, dentro dessas comissões, a participação de especialistas é pequena e pontual.

Um exemplo de participação extensiva de especialistas foi a negociação da aprovação da lei que regulamentava o uso de células-tronco no Brasil no Congresso Nacional em 2005. Os principais meios de envolvimento dos cientistas foram audiências públicas, com apresentação de forma didática de esquemas sobre os procedimentos do emprego de células embrionárias, conversas informais com senadores, além de confecção de artigos e da presença dos próprios cientistas e pacientes nas sessões de votação da lei.

Entretanto, essa participação não foi institucionalizada e é apenas utilizada de acordo com as necessidades de aprovação de leis relativas a essa área.

Esse entendimento, porém, não se estende completamente à participação das comunidades epistêmicas que estudamos neste trabalho. No caso da área de C&T, houve um intensivo trabalho durante as negociações e o momento logo após a aprovação da reforma nos órgãos legislativos brasileiros, mas o trabalho continua até hoje de uma forma vigilante, o qual é executado através de avaliações semestrais dos resultados e proposição de novas soluções para novos desafios, seja realizando conferências nacionais e

estaduais de Ciência e Tecnologia, seja realizando pequenos seminários nas universidades para a discussão de problemas *in loco*.

No caso argentino, a participação foi de fato mais pontual e foi intensiva apenas durante as negociações do projeto de reforma. Atualmente, o que se percebe é um movimento no sentido contrário ao do iniciado na reforma de ensino superior no país, com o intuito de restabelecer o financiamento integralmente público e o cancelamento da lei que abria caminho para a cobrança de taxas de anuidade pela graduação (*arancelamiento*).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da literatura sobre comunidades epistêmicas e sobre seu papel na coordenação e legitimação política, procuramos inicialmente retomar pontos essenciais da teoria de relações internacionais sobre a inserção de novos atores na política internacional e adequação no nível nacional de discussões internacionais.

Utilizando esse referencial teórico, aproveitamos para fazer uma análise do tipo estudo de caso sobre duas reformas financiadas pelo Banco Mundial no Brasil e na Argentina nas áreas de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior, respectivamente.

No caso do Brasil, preferimos investigar a terceira fase do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT), pois apresentava uma peculiaridade em relação às fases anteriores, a de se apresentar como programa de fato e não mais como projeto e indicar uma maior organização para a aplicação dos fundos recebidos, além de lançar bases para atual estrutura de CT& I do país.

Na análise do caso argentino, fizemos uma investigação acerca da reforma na área de Ensino Superior sem, no entanto, conseguirmos obter os resultados esperados, qual seja o de encontrar uma continuidade dos resultados e, conseqüente, consolidação da comunidade de especialistas ligados à área no país. O projeto no país foi alvo de muitas críticas pelos próprios especialistas que ajudaram a conseguir financiamento, além da resistência do sistema universitário argentino como um todo à

reforma, principalmente quando se tratava de diminuir recursos vindos do estado e busca de recursos nos setor privado.

Entretanto, quase tudo que foi proposto no projeto de reforma para o ensino superior no país, foi aprovado pelo congresso nacional argentino e muitos entraram em vigor. O ponto que causou mais polêmica foi a instauração de taxas de anuidade para a graduação. Este já foi aprovado em lei, mas ainda não vigora. Mas o que tivemos dificuldade de encontrar foi o acompanhamento posterior ao da implantação desses pontos, por isso não nos arriscamos a falar em consolidação da comunidade epistêmica argentina na área de ensino superior, apenas ponderamos uma influência sobre os representantes políticos.

No Brasil, os resultados da pesquisas foram satisfatórios e surpreendentes em um ponto: o da introdução do conceito de inovação no sistema de C&T no país, atribuindo-lhe o denominador de instrumento de ancoragem (*anchoring device*), no sentido de possibilitar a diminuição das incertezas para o setor privado.

Nos dois processos de reforma, destacamos o papel do Banco Mundial como ator intelectual, produzindo ideias e criando mecanismos para disseminá-las. Esse papel foi exitoso no caso do Brasil e os especialistas do Banco ainda puderam contar com o apoio das comunidades epistêmicas nacionais na condução das ideias produzidas em debates conjuntos e dar continuidade, em nível nacional, da reforma em C&T.

Portanto, um importante legado do estudo sobre o papel das idéias e das comunidades epistêmicas, especificamente, é que idéias inspiram políticas. E as comunidades epistêmicas funcionariam como canais pelos quais novas idéias circulam da sociedade para os governos, assim como de país para país.

A informação, nesse processo, consiste na descrição de processos físicos ou sociais, suas inter-relações com outros processos, e as prováveis conseqüências para ações que requerem aplicações de expertises científicas ou técnicas. A informação não é, assim, nem palpites, nem dados brutos. É o produto de interpretações humanas de fenômenos sociais e físicos. As comunidades epistêmicas são um possível fornecedor desse tipo de informação e de aconselhamento.

O nosso trabalho não tinha o objetivo de esgotar este tema, que ainda é pouco estudado no país, mas sim abrir caminhos para que novos estudos sejam realizados e possamos começar a compreender melhor que uma parte significativa dos estudos de relações internacionais, coordenação política internacional e nacional sofre uma influência ativa de ideias, discursos e perspectivas dos atores ou de um conjunto deles.

E ignorar esse fato é perder uma boa fonte de pesquisa e deixar de entender nuances que talvez não sejam explícitas utilizando abordagens mais clássicas com variáveis apenas de poder, soberania e segurança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARYA, Amitav. How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, Vol. 58, Spring 2004, pp. 239-275.

ADLER, Emanuel. *Communitarian International Relations – The Epistemic foundations of International Relations*. New York: Routledge Editions, 2005.

_____. HAAS, Peter M. Conclusion: Epistemic Communitites, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington, DC: World Bank, 1996.

_____. *Instrumentos de Empréstimo do Banco Mundial – Recursos para impacto no Desenvolvimento*. Documento eletrônico disponível em <
<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1181665202385/LendingInstrumentsPortuguese.pdf> > Julho, 2001.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. O MCT no epicentro dos projetos de reforma das políticas de C&T no Brasil? In: DAGNINO, Renato. THOMAS, Hernán. *Panorama dos Estudos de Ciência, Tecnologia e Sociedade na América Latina*. Taubaté: Cabral Editora e Livraria Universitária. P. 37-52.

BARRELA, Alzerina Reis. *O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PADCT: Um exercício de análise de política*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Sob orientação do Prof. Dr. Renato Dagnino. Campinas: 1998.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

CASASSUS, Juan. *A Reforma Educacional na América Latina no contexto da Globalização*. Cadernos de Pesquisa, nº 114, p.7-28, novembro/2001.

CATANI, Afrânio Mendes. AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. *O sistema universitário argentino: um contraditório campo de reformas*. Disponível para domínio público na internet.

DAGNINO, Renato. THOMAS, Hernán. Planejamento e Políticas Públicas de Inovação: em direção a um marco de referência latino-americano. Brasília: *Revista do Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas* – IPEA, nº 23, jun 2001.

DE TOMMASI, Livia. WARDE, Mirian J. HADDAD, Sérgio. (Orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Ed. Cortez, PUC – SP, Ação Educativa, 1996.

DURHAM, Eunice Ribeiro. SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior na América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, nº 110, p. 7-37, julho/ 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas – Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, nº 51, fevereiro 2003.

GEORGE, Alexander L. Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison. In *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*, Paul G. Lauren, ed. New York: Free Press, 1979.

GODIN, Benoît. "The new economy: what the concept owes to de OECD" in *Research Policy*, 33 pp. 679-690. 2004.

GOLDSTEIN, Judith. KEOHANE, Robert (eds.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Changes*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

HAAS, Peter. Epistemic Communities and the Dynamics of International Enviromental Co-operation. In: RITTBERGER, Volker. (Editor). *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

_____. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination. (Winter, 1992), pp. 1-35

_____. *Saving the Mediterranean: The Politics of International Enviromental Cooperation*. New York, 1990.

_____. (org.). *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. Columbia : University of South Carolina, 1997.

JÖNSSON, Christer. Cognitive Factors in Regime Dynamics. In: RITTBERGER, Volker. (Editor). *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

KAPUR, Devesh. LEWIS, John P. WEBB, Richard (Editors). *THE WORLD BANK: Its First Half Century*. Brookings Institution, Washington D.C., USA,. Vol. I.

MINGST, Karen A. *Essentials on International Relations*. New York: W.W. Norton & Company, 2008.

NELKIN, Dorothy. The political impact of technical expertise. *Social Studies of Science*. Vol. 5, 1975. Pp. 35-54.

Nossa Comunidade Global – Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

SOBRINHO, Rúbens Garcia Nunes. Inteligência e Psykhé: A epistemologia de Platão. *Revista Educação e Filosofia*, Uberlândia, v. 21, n. 42, p. 89-117, jul./dez. 2007.

STERN, Nicholas and Ferreira, Francisco (1997) *The World Bank as "intellectual actor"*. In: Kapur, Devesh and Lewis, J.P. and Webb, Richard, (eds.) *The World Bank: its first half century. Volume 2: perspectives*. Brookings Institution, Washington D.C., USA, pp. 523-609.

VAN DER SLUIJS, Jeroen. VAN EIJNDHOVEN, Josee. WYNNE, Brian. SHACKLEY, Simon. Anchoring Devices in Science for Policy: the case of consensus around climate sensitivity. *Social Studies of Science* 28/2(April 1998) 291-323.

STAR, Susan Leigh. GRIESEMER, James R. Institutional Ecology, "Translations" and Coherence: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39', *Social Studies of Science*, Vol. 19, No. 3 (August 1989), 387-420.

SCHWARTZMAN, Simon. *Notas sobre os sistemas de ensino superior da América Latina*. Disponível em <www.schwartzman.org.br/simon/america_latina.htm>, 1993.

Documentos

BANCO MUNDIAL. Documento Básico do PADCT III. Acordo de Empréstimo nº 4266-BR. 23 de Novembro de 1998.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Pilot Project in Statistics on Science and Technology – Brasil. 1974.

WORLD BANK. Implementation Completion Report - Argentina (Higher Education Reform Project). 2004.

_____. Loan Agreement - Argentina (Higher Education Reform Project). 1995.

_____. Staff Appraisal Report - Argentina (Higher Education Reform Project). 1995.

_____. Staff Appraisal Report - Brasil (Science and Technology Reform Support Project). 1985.