

Este livro analisa os modelos das universidades atuais, os processos de expansão e diversificação da educação superior, explorando outras possibilidades, outros discursos, outras perguntas e tomando em conta as perspectivas críticas bem como aquelas mais otimistas. Pretende contribuir para imaginar uma universidade que seja mais democrática e também mais eficiente, mais produtiva e mais diversa, mais abrangente e mais justa. Enfim, explorar discursos, sistemas e ideais sobre a universidade do século XXI partindo-se do princípio de que esse processo tem que ser feito sem que se possa recorrer a perspectivas redentoras. O desafio é imaginar alternativas para o futuro da universidade evitando os olhares nostálgicos, mas sem esquecer as contribuições das gerações passadas.

NAU
EDITORA



NAU
EDITORA

A UNIVERSIDADE IMAGINADA

Gustavo E. Fischman

A UNIVERSIDADE IMAGINADA

Gustavo E. Fischman
org.

© NAU Editora
Rua Nova Jerusalém, 320 - CEP 21042-235 - Rio de Janeiro, RJ
Fone: (21) 3546-2838
contato@naueditora.com.br
www.naueditora.com.br

Editoras: Angela Moss e Simone Rodrigues
Consultoria Editorial: Gabriela Rizo, Márcia Denise Pletsch e Sandra Regina Sales
Editoração e projeto gráfico: Flávia Santos de Oliveira e Raquel Stransky Ferreira
Revisão de texto: Miro Figueiredo
Tradução: Celina Frade

Conselho Editorial:
Alessandro Bandeira Duarte
Claudia Saldanha
Cristina Monteiro de Castro Pereira
Francisco Portugal
Maria Cristina Louro Berbara
Pedro Hussak
Vladimir Menezes Vieira

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

U51

A Universidade imaginada / Gustavo E. Fischman
(organizador). - Rio de Janeiro : Nau , 2012.
248p.

ISBN 978-85-85936-96-9

1. Educação - Estudo e ensino (Superior) 2. Política e
educação - Brasil. I. Fischman, Gustavo E.

12-4921. CDD: 370
CDU: 37

01.08.12 09.08.12 037819

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser
reproduzida ou transmitida por quaisquer meios (eletrônico ou mecânico,
incluindo fotocópia e gravação) sem permissão escrita das Editoras.

1ª edição: 2012 - Tiragem: 500 exemplares

Gabriela Rizo Sandra Regina Sales	7	Apresentação
Gustavo E. Fischman	13	Imaginando as universidades públicas no Século XXI: grandes expectativas, algumas promessas e muitas incertezas
Marc Renaud Maria Teresa Patrício	53	Universidades: controvérsias não resolvidas e novas expectativas
Alma Maldonado-Maldonado	79	Governo global e reformas da educação superior na América Latina? A governança global como andaime conceitual
Carmelo Mazza Paolo Quattrone Angelo Riccaboni	101	Encontrado na tradução? A persistência da Universidade como instituição
Vivienne Bozalek Ronelle Carolissen Brenda Leibowitz	119	Uma pedagogia de esperança na educação superior da África do Sul
Brian Pusser	131	Poder e autoridade na criação de uma esfera pública através da educação superior
Bryan Mckinley Jones Brayboy Emma Maughan	163	Conhecimentos indígenas e a história do feijão
Nelly P. Stromquist	197	Educação superior e a busca por excelência: estratégias das universidades americanas
Susan L. Robertson	223	Imaginários metafóricos: re/visões sobre a ideia de uma Universidade
	243	Sobre os autores

- Stokes, D.E., (1997), *Pasteur's Quadrant: Basic Science and Technological Innovation*, Brookings Institution Press.
- Teichler, U. (2003), "The Future of Higher Education and the Future of Higher Education Research", *Tertiary Education and Management*, Vol. 9, p. 171-185.
- TD Economics, (2004), Special Report, TD Bank Financial Group, 15 March 2004, p. 1-11.
- The Chronicle of Higher Education*, 54:1, August 31 2007.
- UNESCO (2005), *Towards Knowledge Societies*, Paris.
- Van Raan, An. (2005), "Challenges in Ranking Universities", First International Conference on World Class Universities, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai, June 16-18, 2005.
- Vincent-Lancrin, S. (2006), "What is Changing in Academic Research? Trends and Future Scenarios", *European Journal of Education*, Vol. 41, Nº 2.
- Washburn, J. (2005), *University, Inc.: The Corporate Corruption of Higher Education*, Basic Books, New York.

Alma Maldonado-Maldonado

Departamento de Investigaciones Educativas (DIE)-CINVESTAV, México

GOVERNO GLOBAL E REFORMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA? A GOVERNANÇA GLOBAL COMO ANDAIME CONCEITUAL

OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E SUA IMPORTÂNCIA

Além de estudar os empréstimos e os créditos que os organismos internacionais oferecem aos países para que melhorem seus sistemas educativos ou, às vezes, a enorme produção de informação e dados que estes organismos produzem, com que ferramentas conceituais estudamos as outras maneiras pelas quais estas agências internacionais influenciam na educação da maioria dos países em desenvolvimento? Este artigo tem como objetivo oferecer algumas respostas para esta questão. Embora bastante tinta e papel tenham sido gastos na análise da influência dos organismos internacionais na instauração de políticas educativas nos países em desenvolvimento e, especificamente, na América Latina, faz-se necessário construir análises diferentes que vão mais além das posturas unilaterais sobre o impacto destas agências na educação. O presente capítulo discutirá este tópico a partir da proposta conceitual de governança global, assim como da distinção de outros termos como regimes internacionais ou leis vinculantes e não vinculantes, como forma de articular os distintos ângulos existentes sobre o tema.

O papel dos organismos internacionais tem ganhado importância a partir do debate sobre a globalização; na verdade, este fenômeno tem renovado o interesse pelos organismos já existentes, assim como pela criação de novas instituições (Stiglitz, 2002, p. 10). É importante reconhecer que, para estudar a importância destes organismos, é necessário considerar aspectos muito diversos como as características específicas de cada país, seus contextos, os tipos de organismo, seus espaços de ação, entre outros. Se havia dúvida sobre a importância da intervenção dos organismos internacionais sobre os problemas mundiais, vejamos três exemplos recentes: primeiro, as respostas à crise econômica iniciada a partir de 2008 e a organização de várias reuniões convocadas por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), algumas delas com a participação de foros de países como o Grupo dos 8 e o Grupo dos 20 que integram as economias mais importantes do planeta; segundo, as ações internacionais coordenadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) frente à crise pandêmica de gripe H1N1 em 2009 e, em terceiro, as ações contra o aquecimento global realizadas em foros distintos, sendo o último deles a Conferência da COP16 organizada pelas Nações Unidas em Cancún, México, no final de novembro e princípio de dezembro de 2010.

Estes três casos são exemplos excelentes da intervenção pontual dos organismos internacionais na discussão e solução de problemas que, direta ou indiretamente, produzem impactos na grande maioria dos habitantes do planeta. Segundo Barnett e Finnermore (1999):

Quando se pensa em praticamente qualquer conflito violento, do meio ambiente, financeiro ou relativo a alguma crise humanitária encontraremos organismos internacionais envolvidos, provavelmente em papéis centrais. Estes organismos fazem muito mais do que simplesmente promover acordos internacionais entre os estados. Eles tomam decisões “diretivas” que alcançam cada esquina do globo e afetam áreas públicas como os gastos governamentais ou privados como os direitos de reprodução” (Barnett y Finnermore, 1999, p. 3).

Entretanto, a discussão sobre a definição de globalização e educação não será abordada neste capítulo. Ao contrário, serão analisados aqui alguns conceitos que visam contribuir para este debate, tendo como pressuposto que, quando estudamos os fenômenos globais, os exemplos sobre educação não são tão comuns como em outras áreas. Como Foucault assinalou numa ocasião a propósito de seus livros, considerados “como pequenas caixas de ferramentas” (Eribon, 1992, p. 22), da mesma forma a proposta deste capítulo é discutir alguns conceitos que possam servir como ferramentas no debate da globalização e das políticas e práticas educativas na contemporaneidade.

GOVERNO OU GOVERNANÇA GLOBAL?

Governança global é entendida como o esforço intelectual para descrever as mudanças produzidas nos níveis tecnológicos, econômicos, sociais e políticos identificados com a globalização. Uma das primeiras definições de governança global foi elaborada pela chamada Comissão Global de Governança, que a delimitou como:

A soma das formas distintas como os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, conduzem seus assuntos comuns... um processo contínuo através do qual interesses diversos e em conflito podem se acomodar e a partir do qual se pode fazer uma ação coletiva. Inclui acordos formais que as pessoas e as instituições tenham acertados ou que percebem como de interesse mútuo” (Karns e Mingst, 2009, p. 4).

O entendimento do conceito de governança global aplicado a temas educativos é um assunto esquecido tanto pela literatura sobre pesquisa educativa, como no campo das relações internacionais (de onde ele tem origem). Por exemplo, uma revisão dos vários números publicados da revista *Global Governance. A review of Multilateralism*

and international organizations mostra que praticamente não existe nenhum artigo relacionado com temas educativos; no entanto, abundam os tópicos sobre segurança, economia, meio ambiente, saúde, direitos humanos e diplomacia, entre outros.

Outra diferença muito importante é a de que a governança global não é sinônimo de governo global. Porém, a única diferença não resolve o problema apontado por vários analistas sobre a necessidade de contar atualmente com uma espécie de governo global que se responsabilize pelas políticas internacionais que afetam todo o mundo. Stiglitz (2002) afirma que muitos dos afetados pelas decisões dos organismos internacionais não têm voz (p. 22), ou melhor, Sen (2000, p. 25), citando Thomas Nagel, disse que “se Hobbes estava correto, a ideia de justiça global sem um governo mundial é simplesmente uma quimera”.

Com efeito, este problema da responsabilidade e da justiça global não se resolve com a diferença entre governança e governo, mas, ao contrário, é mais útil para um tema muito específico como o aqui abordado. Portanto, cabe a pergunta: que tipo de relações e/ou influência existem entre os organismos internacionais e os países da América Latina, em matéria educativa? Se o conceito de governo nos remete, entre outras coisas, a uma relação que resulta muito pertinente na prestação de contas (inexistente atualmente, então o conceito de governança nos refere a que tipo de poder?

Para responder a esta pergunta, devemos primeiro mencionar que existem quatro elementos identificados como partes da governança global: regras internacionais de leis, normas e leis flexíveis, estruturas formais e informais e normas internacionais (Karns e Mingst, 2009, p. 5). Ademais, uma característica da globalização é a participação de vários atores principais como governos nacionais, sociedade civil, entidades privadas ou corporações e/ou grupos ou redes de especialistas, junto com o papel dos organismos internacionais na produção deste conjunto de leis e normas.

Os organismos internacionais são, sem dúvida, a conjunção de instituições e normas (Martin e Simmons, 2011, p. 2). Para Kratochwil e Ruggie (2001), as normas são amplamente definidas

como acordos governamentais construídos pelos Estados para coordenar suas expectativas e organizar aspectos de sua conduta internacional em vários temas ou áreas (p. 347). Estas incluem comércio, sistemas monetários, direito marítimo, proliferação de armas nucleares, caça às baleias, contaminação do ar, transfronteira na Europa, ajuda alimentar, telecomunicações e transportes (Karns e Mingst, 2009, p. 12). Estes autores também mencionam que onde houver uma norma internacional, a participação dos Estados e de outros atores internacionais reconhecem a existência de certas obrigações e se sentem comprometidos a cumpri-las (Karns e Mingst, 2004, p. 12). Esta é possivelmente a diferença mais importante quando usamos o conceito de norma em educação. Neste campo, as normas existem no sentido de estabelecer ajustes de caráter governamental e afetam a conduta nacional ou internacional (e regional, também) das instituições de educação, talvez com mais exemplos e presença na educação superior. Em todo caso, poderíamos utilizar um conceito como o das normas internacionais em educação, mas de uma maneira mais flexível (do que aquela definição técnica), salvo as exceções que falam de normas educativas como tal: aquelas que estabelecem a Organização Mundial do Comércio (OMC) (Verger e Hermo, 2010) e talvez algumas normas elaboradas pela Organização de Propriedade Intelectual (OMPI).

No campo da educação, as normas internacionais carecem da criação de procedimentos de resolução de conflitos (Karns y Mingst, 2009, p. 12). Também na OMC, onde existe um espaço para dirimir disputas, não existe nenhum espaço sobre educação, embora muito sobre propriedade intelectual. Contudo, isto não significa que não haja pressão sobre o campo da educação ou que não exista algum tipo de impacto sobre o mesmo. Krasner (1983) apresenta uma definição que pode ajudar ainda mais a entender algumas das atuais mudanças na educação. O autor define um regimento com uma série de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais convergem expectativas numa área específica dentro das relações internacionais. Ou seja, as normas e as leis brandas (ou não vinculantes) devem ser consideradas

parte dos regimentos internacionais. Mas, embora para Rutkowski (2007) e Kim (2001), as “leis brandas” sejam ferramentas poderosas do direito internacional moderno, que começou a representar um interessante instrumento de influência nas agendas globais, nacionais e locais, são ainda menos comuns no campo da educação.

Na verdade, uma lei branda, ou não vinculante, é um termo que pode ser bastante geral e que tem sido usado de múltiplas maneiras. Trubek et al. (2006), citado em Rutkowski (2007), ressalta que os únicos elementos comuns nas múltiplas definições deste conceito é que eles não são formalmente vinculantes (p. 233). Em relação a isto, se menciona que “onde a lei vinculante (ou dura) encontra uma forte obrigação, precisão e delegação, a lei branda ou não vinculante pode deixar de incorporar algumas destas características” (Rutkowski, 2007, p. 233). Convém considerar se uma lei internacional tem ou não o objetivo de impor restrições na condução da política interna dos países (Raustiala, 2006). As leis internacionais podem ser usadas como ferramentas “com as quais os países mais fortes impõem suas agendas sobre os países mais fracos” e sugere, obviamente, que o alcance destas reformas afeta principalmente os países em desenvolvimento. Como mencionado antes, exemplo interessante são as normas ou requerimentos da OMC para criar intervenções jurídicas extensivas e amplas mudanças nas leis de propriedade intelectual locais” (Raustiala, 2005, p. 11). Com efeito, algumas das regras que fazem parte do direito internacional são consideradas maneiras efetivas de se fazer cumprir a lei (Kim, 2001, p. 4). Por outro lado, algumas destas leis, em outros casos, podem servir com efeito para proteger países em posição mais fraca, embora os exemplos a este respeito sejam muito mais escassos.

De novo, encontrar exemplos adequados na educação é um desafio. E quanto às leis duras (ou vinculantes), usualmente são citados três exemplos: os pactos internacionais sobre os direitos humanos e seus tratados derivados, aprovados em 1966: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Contudo, em relação a exemplos, não existe um consenso claro sobre como denomi-

ná-los, a não ser como uma lei vinculante ou uma lei não-vinculante. Por exemplo, a respeito das definições de educação primária e objetivos da educação em geral, tanto o PIDESC como a Declaração de Direitos Humanos afirmam basicamente o mesmo: que a educação é um direito de todas as pessoas, que a educação elementar será gratuita e obrigatória e que a missão da educação é “capacitar todas as pessoas para participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos, e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz” (PIDESC, 1966, p. 56). Entretanto, as diferenças mais importantes têm a ver geralmente com os níveis superiores e, em particular, com a educação superior. Neste caso, o PIDESC, que entrou em vigor em 1966, ressalta que “o ensino superior deve ser igualmente acessível a todos, sobre a base da capacidade de cada um, por todos os meios adequados, e, em particular, pela implantação progressiva do ensino gratuito” (p. 56, Assembleia Geral, artigo 13). Este artigo tem sido usado tanto no caso de uma lei branda como dura porque esta definição depende das condições sob as quais ela foi firmada pelos países. Por outro lado, o artigo 26 da Declaração dos Direitos Humanos afirma textualmente: “A educação técnica e profissional deverá ser generalizada; o acesso ao estudo superior será igual para todos, em função dos respectivos méritos” (Declaração, artigo 26). Em comparação com o artigo da PIDESC, a Declaração dos Direitos Humanos tem um alcance mais limitado.

Outro caso de leis não-vinculantes poderiam ser as declarações das conferências mundiais de educação superior organizadas pela UNESCO, em 1988 e 2000. Cada uma destas conferências produziu uma declaração firmada por todos os países participantes membros do organismo. Embora não exista um consenso sobre o impacto que as duas declarações tiveram, há muito mais escrito sobre a primeira que, na verdade, foi amplamente difundida e citada. Definir estes tipos de declarações como uma lei ou norma (não vinculante) é um tema sobre o qual não existe consenso suficiente e tampouco elementos suficientes.

Em relação ao outro elemento que faz parte da governança global, as estruturas formais e informais dos organismos internacionais, ele não será abordado neste capítulo por razões de espaço, mas sobretudo, porque é o aspecto que mais se desenvolveu na literatura produzida sobre este tema (por exemplo: Banya e Elu, 2001; Carnoy, 1995; Henry, Lingard, Rizvi e Taylor, 2001; Kapur, Lewis e Webb, 1997; Maldonado e Cantwell, 2007).

OUTRAS MANEIRAS CONCRETAS DE ESTUDAR O IMPACTO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Como já mencionado, as duas formas como se tem estudado o tema da influência dos organismos internacionais são a econômica e a produção de informação e de conhecimento. A primeira tem a ver com a quantidade de recursos concedidos à educação por parte dos países mais desenvolvidos, isto é, através de suas agências de desenvolvimento ou adequadamente encaminhando estes recursos por meio de organismos multilaterais como o Banco Mundial ou os bancos regionais. No caso da produção de informação, bases de dados e documentos de investigação e política, também é conhecida a grande quantidade de documentos que os organismos mais importantes elaboraram. Neste sentido, o Banco Mundial também foi rebatizado por alguns autores como o Banco do Conhecimento (Robertson, 2008). Contudo, os dois casos que se apresentam não fazem parte de nenhum destes precisamente porque se busca entender o alcance de sua influência em outros níveis e ilustrar o uso da governança global.

a) Metas do Milênio

As metas do Milênio e a aplicação do teste PISA são exemplos ilustrativos do vínculo entre sistemas educativos públicos e um amplo grupo de organismos internacionais e espaços afins. As metas do Milênio, em um total de oito foram aprovadas por 18 países em

2000, sob o patrocínio das Nações Unidas (ONU). A meta número dois propõe “alcançar o ensino primário universal” e, mais concretamente, “cuidar” para que, no ano 2015, “os meninos e as meninas de todo o mundo possam terminar um ciclo completo do ensino primário” (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2011).

Contudo, não seria possível afirmar que todos os organismos apoiaram economicamente a declaração do milênio se, ao menos, haja um respaldo poucas vezes visto das principais agências como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional ou grupos de países como a União Europeia. Ao contrário, em termos de apoiar discursivamente a iniciativa, é possível afirmar que o consenso foi absoluto. Por um lado, trata-se de uma medida largamente recordada e adiada; por outro lado, ela estabelece uma meta muito concreta, mas que sintetiza uma tensão que já existia entre o apoio ao ensino básico, frente aos níveis superiores de ensino. Neste sentido, deve-se entender que esta meta tem repercussões importantes em debates preliminares, como o de privilegiar a cobertura da educação básica acima de qualquer outro nível educacional ou outro tipo de política.

Quando se estabelece a universalidade da educação básica como uma prioridade dos organismos internacionais, sobretudo a partir de 1980 na conferência “Educação para Todos”, abre-se claramente o debate sobre o apoio que se deve dar a este nível. Chega-se a afirmar que este apoio também deve prevalecer acima de outros níveis, como o da educação superior (Burnett, 1996) Sendo assim, esta discussão ficou muito evidente a partir desta conferência, convocada conjuntamente por dois organismos aparentemente antagônicos como o Banco Mundial e a UNESCO. A questão de que o único ponto da agenda das Metas do Milênio em relação à educação seja a cobertura universal da educação primária, deixou muito claro onde se deveriam focar os “interesses” da assistência internacional, assim como as agendas dos organismos internacionais em matéria educativa.

O exemplo das Metas do Milênio é usado para discutir o tema de “governança global” porque ilustra a iniciativa de uma norma (ou lei branda não-vinculante) sobre política global, imposta, harmonizada,

disseminada e padronizada, para seguir com os termos sugeridos por Dale & Robertson (2007). Mas, além de qualquer outra política, as Metas do Milênio estabelecem um marco de ação sobre um tema muito específico e um dos efeitos alcançados é que parece “inquestionável” pensar, a partir deste outro marco, um tema que não seja este da cobertura da educação primária universal. Portanto, trata-se de um exemplo específico de governança global. Não se trata do estabelecimento de nenhuma norma internacional sobre cobertura de educação primária universal, mas sim de uma ideia e uma prática estimuladas a partir de um conjunto de espaços muito importantes, organismos internacionais e regionais, grupos de países, redes de especialistas, e governos nacionais com o objetivo de integrar recursos econômicos com esforços políticos para tornar concreta uma política pública específica.

Infelizmente, existem dados muito limitados para averiguar as implicações financeiras da ideia de cobertura da educação primária universal na América Latina. A revisão dos números sobre o gasto público por estudante na educação primária e superior como percentual do Produto Interno Bruto (PIB) na América Latina, de 1988 até o período 2007-2008, nos mostra algumas tendências interessantes. Nos casos da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia e México existe uma tendência clara de aumento no gasto por estudante primário. Porém, em alguns casos, o aumento é muito limitado, como na Bolívia, de 13 a 14%, no México, que subiu de 12 a 13%, mas em outros países a diferença é muito mais significativa, como no Brasil, que subiu de 11 a 17%, ou na Argentina, de 11 a 15%.

As mudanças mais drásticas se mostram no caso do gasto por aluno na educação superior, igualmente em relação ao percentual do Produto Interno Bruto. Em algumas nações, a redução foi de 80 a 30%, como sucedeu no Brasil; ou na Bolívia, que baixou de 52 a 36%, e o Chile de 21 a 12%. Outras reduções menos contundentes foram: Colômbia, cujo gasto foi reduzido de 34 a 27%; México, de 48 a 42% e Argentina de 20 a 16% (World Bank, 2011). Mas a tendência, nestes casos, foi de aumento, ou pelo menos, um gasto mais es-

tável com os alunos primários, enquanto um decréscimo muito mais pronunciado para o caso do gasto por aluno na educação superior.

É importante mencionar que não existe um aumento ou diminuição constante em todos os países porque os percentuais variam muito a cada ano. Outra situação que deve ser levada em conta são as diferenças de percentuais que existem entre o gasto destinado a alunos primários e aos de educação terciária. A quantia gasta é muito maior no segundo caso devido, entre outras razões, ao fato de que existem muito menos alunos inscritos neste nível e aos elevados custos do ensino profissional.

Em resumo, trata-se de uma norma ou lei branda (ou, se preferir, acordo internacional) que teve uma importante influência no estabelecimento de certas prioridades em países latino-americanos, sem que tampouco existam evidências suficientes para se falar da totalidade da região. Em todo caso, parece importante continuar realizando mais investigações a respeito.

b) PISA

O segundo exemplo é o estabelecimento de exames padronizados em diversos países, cujo caso mais representativo é o Programa Internacional para a Avaliação de Alunos (PISA, sigla em inglês), elaborado pela OCDE. Trata-se de um exame padronizado, aplicado a alunos de 15 anos, sobre leitura, matemática e ciências. No ano que acabou de ser publicado (2000), 65 países participaram. Os exames são administrados entre 4.500 e 10.000 alunos, dependendo do tamanho e contexto de cada país (OCDE, 2011).

Embora o PISA não seja o único exame padronizado que existe em nível internacional, ele é o de maior presença atualmente. Talvez um dos aspectos que mais chama a atenção é o número de participantes no PISA. Oficialmente, a OCDE conta com 34 membros, embora o número de participantes neste exame seja praticamente o dobro deste número. Este é um aspecto que deve ser definitivamente considerado, em particular quando se consideram todas as implicações de participar numa avaliação desta magnitude. Ademais, são muito

poucos os países que se têm mantido nos primeiros lugares dos resultados do PISA. Cabe perguntar: qual é a origem da enorme influência do PISA e o interesse dos países em participar? A influência do PISA poderia ser analisada tanto por se constituir em um tipo de norma, não porque os países sejam obrigados a cumprir, mas sim como um mecanismo de ampla legitimidade em nível internacional e que está produzindo enormes repercussões nas agendas políticas e nas práticas educativas em vários países (participantes, ou não, do PISA). No caso dos países latino-americanos, México e Brasil são os únicos países que participaram das quatro etapas do PISA (2000, 2003, 2006 e 2009), embora a Argentina e o Chile participaram em 2000, mas não em 2003. O Uruguai, por sua vez, participou em 2003 e 2006, e a Colômbia somente fez pela primeira vez em 2006. No total, foram seis países latino-americanos em 2006: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai. No último PISA, de 2009 repetiram-se estes seis países, agregando Panamá e Peru, e Trinidad e Tobago como único país do Caribe no grupo de 65 países. O caso de Trinidad e Tobago chama a atenção já que ficou na 51ª colocação geral na prova de leitura, acima de países como Colômbia (52º), Brasil (53º), Argentina (58º), Panamá (62º) e Peru (63º) apenas abaixo de outros países latino-americanos como o Chile (44º), Uruguai (47º) e México, que ficou na 48ª posição (OECD, 2011).

Considerando as quatro etapas do PISA, os resultados dos países latino-americanos foram decepcionantes, já que estavam sempre entre os três últimos lugares dos países participantes. Como ressaltava Rutkowski (2007, p.241), muitos países continuam participando do PISA apesar de resultados não muito satisfatórios. Este é o caso claro dos países latino-americanos, e não seria surpresa o aumento do número de países participantes da região nas próximas etapas.

Atualmente, o surgimento de exames padronizados parece afetar múltiplas esferas públicas do âmbito educativo na grande maioria dos países, aqueles participantes do PISA e aqueles não participantes também (ou que serão no futuro). Como explicar os alcances desta iniciativa, além dos conceitos tradicionais? Ou além de pensá-

-la como uma mera iniciativa de um organismo internacional? É aqui onde a utilização de um conceito como o de “governança global” adquire relevância, embora o PISA não alcance as características que definem tecnicamente uma norma, se for possível entendê-la a partir da perspectiva da governança global. O PISA não é um instrumento de governo ou um instrumento de políticas, mas representa uma instauração de práticas que estão afetando os sistemas educativos de uma forma não-normativa, servindo como um ponto de referência (ou marco de ação). Provavelmente, a melhor maneira de definir este tipo de iniciativa é como uma norma não-formal internacional. Ou, melhor ainda, como uma “técnica de governo” (a partir de um ponto de vista mais *foucaultiano*), uma forma de assegurar os meios, táticas e estratégias que usa a autoridade para dirigir e legitimar-se (de acordo com Dean 1999 citado por Sidhu, 2007). Dificilmente, se poderia refutar que o PISA é uma técnica de governo na educação dos países participantes.

DISCUSSÃO

O título deste artigo indica se é o caso de se questionar a existência de um governo global e que consequências isto teria para os países latino-americanos. Karns e Mingst (2004) ressaltam que mais do que questionar se a globalização será governada, a questão é: como ela será governada? (p.24). Neste sentido, Heiskanen (2001, p. 7) afirma que “os organismos internacionais estão melhor envolvidos na administração de funções a eles delegadas pelos estados nacionais e os governos”. Além disto, ele assinala que parece existir uma relação inversa entre os organismos internacionais e os governos: “Os estados e os governos nacionais parecem ser governados pelos organismos internacionais” (Heiskanen, 2001, p. 7). O mesmo autor se pergunta: até que ponto estes organismos estão afetando a soberania dos estados nacionais e até que ponto isto se estende aos

direitos humanos dos cidadãos destes países?” Entretanto, entende-se que toda soberania é gradual e regular (Sidhu, 2007, p. 207).

Ademais, diversos autores assinalam que um desafio atual para estes organismos tem a ver com o surgimento de novos espaços que entraram na disputa pelo estabelecimento de tratados, convenções, padrões ou recomendações; por exemplo, redes informais ou formais de organismos de todo tipo ou de grupos de países (Held e McGrew, 1999; Reinicke, 1999; Cutler et al., 1999; Junne, 2001, p. 219). Novamente percebe-se a utilidade de um conceito como governança global, que se adaptaria perfeitamente nestes novos espaços.

Outro tema importante a ser discutido é qual a agenda neste projeto de governança global, e como começamos a analisá-la. Se os dois organismos reconhecidos com maior influência em nível internacional são o FMI e a OMC, tanto Sidhu (2007) como Stiglitz (2002) não se alteram em considerar as agendas destes organismos como de tendência neoliberal, vale a pena ressaltar que no âmbito educativo, os três organismos mais influentes são o Banco Mundial, a UNESCO e a OCDE. E embora nenhum deles aceite este adjetivo para qualificar a sua agenda educativa, muitos outros autores o fizeram (por exemplo, Amaral e Neave, 2009; Kempner & Jurema, 2006; Sidhu, 2007; Torres & Shugurensky, 2002).

Por outro lado, está fora de questão o conceito de governança global incluir temas como poder e a hegemonia entre os vários países do mundo. Mas, também, este conceito permite incorporar um tema geralmente esquecido quando falamos sobre organismos internacionais: a sua ação.

A maioria das teorias usada para entender os organismos internacionais são teorias sobre os estados e sobre conduta estatal. Os organismos internacionais são tratados como estruturas de regras, princípios, normas e procedimentos de tomadas de decisão com a participação dos estados. Não se considera que os organismos internacionais tenham agência e que não podem atuar em nenhuma forma significativa a partir das construções mais teóricas em seu campo.”(Barnett e Finnemore, 1999, p. 5)

É importante reconhecer que a ação dos diversos organismos também ajuda a esclarecer as diferenças que existem entre eles. Sobretudo quando se discute um tema como o das técnicas de governo, já que nenhuma delas está isenta de resistências, adaptações ou recusa. A ação dos organismos internacionais, mas também dos países, é muito importante para se entender a relação que há entre eles. Isto é, o contexto geopolítico influi poderosamente na posição e ação dos diversos países, o mesmo deve reconhecer estas diferenças entre os organismos. Para mencionar um caso, a posição ascendente da China lhe permite ocupar um lugar de negociação dificilmente alcançado por outros países de continentes como a África ou a citada região da América Latina.

REFLEXÕES FINAIS

Embora o conceito de governança global apresente elementos valiosos, fica claro que ele não cobre todos os ângulos relacionados às políticas e recomendações internacionais em política educativa. Mas a sua contribuição reside em ajudar a organizar a análise de uma maneira mais completa e proporciona um contexto geral.

Dentre os temas que ficam pendentes na discussão sobre governança global destacamos a compreensão histórica dos organismos internacionais e suas políticas mutantes através dos anos. A pergunta que se coloca é: a partir deste termo, como entender as ênfases distintas que os organismos realizaram em matéria de recomendações? Por exemplo, as posturas do Banco Mundial nas décadas de 60 e 70 que consistiram, sobretudo, no apoio à infraestrutura (construção de escolas, estradas, pontes). Ou, posteriormente, a direção para os programas de ajuste estrutural e tudo o que isto significou para os países em desenvolvimento com políticas econômicas muito restritivas (destrutivas?). No caso particular da América Latina, como entender a proposta do Consenso

de Washington? (Carnoy, 1995). Neste caso, que teria a dizer a governança global a este respeito? Ou por acaso a tendência dos organismos era muito menos coincidente naquela época do que o é atualmente? Obviamente, permanecem em aberto estas perguntas.

Além do anterior, usar o marco da governança global tampouco ajuda nos temas deixados pendentes neste campo de estudos, em grande parte por causa da falta de informação. Por exemplo, falta de transparência para entender o que negociam e como negociam os países, falta de avaliações e prestação de contas por parte dos organismos e seus países membros, clareza nas negociações que os organismos estabelecem com os vários países e respeito aos compromissos estabelecidos, para mencionar apenas alguns.

Este capítulo conclui que ao invés de falar em governo global, é mais útil referir-se ao tema de governança global, tanto como uma ferramenta ou um andaime conceitual. Uma ferramenta que pode ser utilizada para analisar, a partir da agenda particular de cada organismo ou sua influência mais estudada no campo educativo (como quantos empréstimos e créditos foram concedidos pelo Banco Mundial), uma visão que incluiria a participação de outros autores e outras entidades com características variadas que se agrupam para resultar diretamente em ações tomadas por determinados países a respeito de seus sistemas educativos.

Finalmente, a outra função do conceito de governança global poderia ser como uma espécie de andaime que sustenta ou determina os diversos elementos inseridos no tema do desenvolvimento de uma agenda global: de quem participa, de como tal agenda se realiza, das razões pelas quais determinados atores (organismos, redes, grupos de países) participam nisto e, ainda mais importante, o papel dos governos nacionais e sob quais mecanismos participam e que resulta dessas influências nos respectivos âmbitos educacionais. Por isto a inclinação de usar governança global, pelo menos por agora, como este andaime necessário. Por último, outra acepção de andaime também resulta útil porque tem a ver com o movimento ou ação de andar que serve para deixar clara, também, a ideia do

muito que faz falta recorrer ao estudo dos organismos internacionais, às políticas públicas e à educação em nível global e na América Latina em particular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaral, A. & Neave, G. (2009) The OECD and its influence in higher education: a critical revision. In Basset R. & Maldonado, A. *International organizations and higher education policy. Thinking globally acting locally?* (p. 82-98). Routledge: New York & Abigdon, Oxon.
- Banya, K. and Elu, J. (2001). The World Bank and financing higher education in Sub-Saharan Africa, *Higher Education* 42 (July). p.1-34.
- Barnett, M. y Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international organizations, *Internacional Organizations*, núm., 53, 4, p. 699-732.
- Basset R. y Maldonado-Maldonado, A. (2009). *International organizations and higher education policy. Thinking globally acting locally?* New York & Abigdon, Oxon: Routledge.
- Burnett, N. (1996) Priorities and strategies for education --a World Bank review: The process and the key messages, *Internacional Journal of Educational Development*, núm., 16 (3), p. 215-220.
- Canto Chac, M., (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo, *Política y cultura*, otoño, num., 30, p. 9-37.
- Carnoy M., (1995) Structural adjustment and the changing face of education, *International Labour Review*, vol. 134, núm., 6
- Coicaud, J. M. (2001) Conclusion: International organizations, the evolution of international politics, and legitimacy en Coicaud, Jean Marc, y Heiskanen, Veijo, *The legitimacy of international organizations*, Tokyo, New York-Paris: United Nations University Press.
- Coraggio, J. L. (1996) Las propuestas del Banco Mundial para la educación ¿Sentido oculto o problemas de concepción? en Tommasi, Warde y Haddad (Eds.) *O Banco Mundial as políticas educacionais*, São Paulo, SP: Cortez Editora-PUC-SP Ação Educativa.

- Cutler, A. Claire, Virginia Haufler, and Tony Porter. (1999). *Private Authority and International Affairs*. In Cutler, A. Claire, Virginia Haufler, and Tony Porter, ed. *Private authority and international affairs*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Dale, IR & Robertson, SL. (2007) New arenas of global governance and international organisations: reflections and directions. In K. Martens, A. Rusconi and K. Leuze (Eds.), *Transformations of the State and Global Governance*. London: Routledge. Revisado el 2 de enero de 2011. Tomado de <http://www.bris.ac.uk/education/people/academicStaff/edslr/publications/08ird>
- Eribon, D. (1992). *Michel Foucault*. Barcelona: Anagrama.
- Heiskanen, V. (2001), Introduction en Coicaud, Jean Marc y Heiskanen, Veijo. *The legitimacy of international organizations*, Tokyo, New York-Paris: United Nations University Press.
- Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt, and J. Perraton. (1999). *Global transformations: Politics, economics and culture*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F., & Taylor, S. (2001). *The OECD, globalisation and education policy*: Pergamon. (1-56; 127-176)
- Junne, G.C.A., (2001) International organizations in a period of globalization: New (problems of) legitimacy en Coicaud, Jean Marc y Heiskanen, Veijo, *The legitimacy of international organizations*, Tokyo, New York-Paris: United Nations University Press.
- Kapur, D., Lewis, P., & Webb, R. (1997). *The World Bank. Its first half-century*. Washington: Brookings Institution Press.
- Karns, M. and Mingst, K. (2009). *International Organizations The Politics and Processes of Global Governance*. 2nd Revised Edition. Boulder CO.: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Kempner, K & Jurema, A. (2006). Brazil's local solutions to global problems. In Rhoads, R. and Torres, C.A. *The university, state and market. The political economy of globalization in the Americas* (p.221-249). Stanford: Stanford University Press.
- Kim, H.-J. (2001). Taking international soft Law seriously: Its implications for global convergence in corporate governance. *Journal of Korean Law*, vol. 1, no. 1: 1-50
- Krasner, S., (ed.) (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kratochwil, F. & Ruggie, J., (2001) International organization: A state of the Art on an Art of the State, en Martin, L. Y Simmons, B. (eds.), *International institutions. An international organization reader*, Boston, 2001, The MIT Press.
- Maldonado-Maldonado, A. & Cantwell, B. (2009). International organizations and bilateral aid. National interests and transnational agencies. In Basset R. & Maldonado, A. *International organizations and higher education policy. Thinking globally acting locally?* (p. 279-300). Routledge: New York & Abingdon, Oxon.
- McGuinn, N. (1997). Supranational organizations and their impact on Nation-States and the modern school. In W. Cummings & N. McGuinn (Eds.), *International handbook of education and development: Preparing schools, students and nations for the Twenty-first century* (p. 539-556). Oxford: Pergamon.
- Martin L. Y Simmons, B. (2001). *International institutions. An international organizational organization reader*. Boston: The MIT Press.
- OECD (2002) *GATS: The case for open services markets*, Paris, 2002, OECD.
- OCDE (2011) Página oficial. Revisada el 11 de enero. Tomado de: www.oecd.org
- Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (1948) "Declaración Universal de los Derechos Humanos". Revisada el 2 de enero de 2011, tomado de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- PIDESC-ONU (1966) "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Revisada el 2 de enero de 2011, tomado de: <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/21/ares21.htm>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011) *Objetivos del desarrollo del milenio en* Página oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, revisada el 2 de enero, tomado de: <http://www.undp.org/spanish/mdg/goal2.shtml>
- Raustiala, K. (2006). Refining the limits of international law, 34, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 34: 1-21.
- Reinicke, W. H. and Witte, J. M. (1999). *Globalization and Democratic Governance: Global Public Policy and Trisectoral Networks*. In Lankowski, Carl, ed. *Governing Beyond the Nation-State: Global Public Policy, Regionalism or Going Local*. Washington, D.C.: American Institute for Contemporary German Studies.
- Robertson, S. (2008). Producing knowledge economies: The World Bank, the KAM, Education and Development en Simons, Martin, Olsen & M. Peters (eds.) *Re-reading education policies; Studying policy agenda of the 21st*

- Century, Netherlands, 2008, Sense Publishers, tomado de <http://www.bris.ac.uk/education/people/academicStaff/edslr/publications/19slr/>
- Robertson, S. (2009). Market multilateralism, the World Bank Group, and the asymmetries of globalizing higher education: Toward a critical political analysis. In *International organizations and higher education policy. Thinking globally acting locally?*, ed. Roberta Malee Bassett and Alma Maldonado-Maldonado. New York: Routledge.
- Rutkowsky, D. (2007). Covering us softly: how intergovernmental organizations promote neoliberal education policy. *Critical studies in Education*, vol. 48, no. 2: 229-247.
- Salmi, Jamil (2000), Higher education and the World Bank: From policy to practice en Teichler, U. & Sadlak, J. *Higher education research. Its relationship to policy and practice*, Oxford, 2000, International Association of Universities-Pergamon-UNESCO.
- Salmi, Jamil, H., R. y Bassett R. (2009), "Transforming higher education in developing countries: The role of the World Bank" en Basset Roberta y Maldonado-Maldonado, Alma *International organizations and higher education policy. Thinking globally acting locally?*, Routledge, 2009, New York & Abigdon, Oxon.
- Samoff, Joseph, & Carrol, B., "From Manpower planning to the knowledge era: World Bank policies on higher education in Africa. Paper presented at the UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge", manuscrito, (2003).
- Schuller, T. and Vincent-Lancrin, S. (2009). OECD Work on the internationalization of higher education: An insider perspective. In *International organizations and higher education policy. Thinking globally acting locally?*, ed. Roberta Malee Bassett and Alma Maldonado-Maldonado. New York: Routledge.
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. London: Allen Lane.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its discontents*. New York/London: W.W. Norton & Company.
- Stiglitz, J. (2002) The promise of global institutions, The IMF's other agenda en *Globalization and its discontents*, New York/London, 2002, W.W. Norton & Company.
- Sidhu, R. (2007). GATS and the New Developmentalism: Governing transnational education, *Comparative Education Review*, vol. 51, núm., 2, 2007, p. 203-227.
- Torres, C. & Schugurensky (2002). The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective. *Higher Education*, 43: 429-453.
- Verger, Antoni and Javier Pablo Hermo (2010). "The Governance of Higher Education Regionalization: Comparative Analysis of the Bologna Process and MERCOSUR-Educativo." *Globalisation, Societies and Education*, 8(1): 105-120.
- UNDP. (2011). "The Millennium Development Goals Eight Goals for 2015". Available online at: <http://www.beta.undp.org/undp/en/home/mdgoverview.html>
- World Bank. (2011). World Development Indicators (WDI) Global Development Finance (GDF). Available online at: http://databank.worldbank.org/ddp/editReport?REQUEST_SOURCE=search&CNO=2&country=&series=SE.XPD.PRIM.PC.ZS&period.