

Las Recomendaciones de Organismos Multilaterales para un Modelo de Gobernanza en la Educación Superior

Samantha Castro Vieira de Souza

samantha-souza@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6440-2402>

Universidade Federal do Pará (UFPA)

Belém, Brasil.

Vera Lúcia Jacob Chaves

veraluciacob@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3128-3659>

Universidade Federal do Pará (UFPA)

Belém, Brasil.

Recibido: 30/03/2023 **Aceito:** 06/06/2023

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar las recomendaciones de los Organismos Multilaterales (OM) para un modelo de gobernanza en la educación superior a nivel transnacional. Se adopta como procedimiento metodológico la investigación documental basada en el análisis de los informes del Banco Mundial (BM) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) relacionados con la gobernanza educativa, especialmente en la educación superior. En las consideraciones finales, se destacan las diferencias en las recomendaciones de los Organismos Multilaterales relacionadas con la forma de gobernanza de la educación superior pública y privada, cuyas repercusiones inciden en la diversificación y expansión de las Instituciones de Educación Superior (IES) del sector privado.

Palabras clave: Gobernanza Educativa. Gobernanza en la Educación Superior. recomendaciones OMs. BM. OCDE.

As Recomendações dos Organismos Multilaterais para um Modelo de Governança no Ensino Superior

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar as recomendações dos Organismos Multilaterais (OMs) para um modelo de governança no ensino superior em nível transnacional. Como procedimento metodológico adota-se a pesquisa documental realizada com base na análise dos relatórios do Banco Mundial (BM) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), relacionados à governança educacional, especialmente, no ensino superior. Nas considerações finais, evidencia-se as diferenças das recomendações dos Organismos Multilaterais relacionadas a forma de governança do ensino superior público e privado, cujas repercussões incidem na diversificação e expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) do setor privado.

Palavras chave: Governança Educacional. Governança no Ensino Superior. Recomendações dos OMs. BM. OCDE.

The Recommendations of Multilateral Organizations for a Governance Model in Higher Education

Abstract

This work aims to analyze the recommendations of Multilateral Organizations (OMs) for a model of governance in higher education at a transnational level. As a methodological procedure, documental research carried out based on the analysis of the reports of World Bank

(WB) and Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), related to educational governance, especially in higher education, is adopted. In the final considerations, the differences in the recommendations of Multilateral Organizations related to the form of governance of public and private higher education are highlighted, whose repercussions affect the diversification and expansion of Higher Education Institutions (HEIs) in the private sector. **Keywords:** Educational Governance. Governance in Higher Education. OMs recommendations. WB. OECD.

Introdução

Muitos são os usos do termo governança no campo das ciências políticas e sociais. Os debates estão relacionados às mudanças nas formas de governança das funções do Estado, no âmbito nacional e internacional (AMOS, 2010). No campo educacional, evidencia-se a utilização do termo na política e na pesquisa, assim como nas transformações nos modos de controle e de gestão desse campo de estudo.

Conforme Shiroma e Evangelista, essas mudanças se referem à “[...] noção de Governo [que] aparece na literatura examinada mais associada às estruturas do Estado, enquanto que Governança ou Governação às ações e aos processos, mecanismos e estratégias de governo” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 26).

A reforma na aparelhagem estatal brasileira, iniciada na década 1990, incidiu em transformações nos modos de controle e gestão da administração pública. Nesse contexto, todas as áreas (políticas e sociais) de atuação do Estado passaram a ser desenvolvidas com a participação de atores privados organizados (individuais e coletivos), tendo em vista maior eficiência e flexibilidade na forma de governar os serviços públicos.

No Brasil, a governança do ensino superior vem sendo realizada predominantemente pelo setor privado, o qual foi responsável por 76,9% (6.907.893) do total das matrículas no Brasil em 2021 (BRASIL, 2022), liderado por grandes conglomerados, com evidências dos grupos que negociam ações nas Bolsas de Valores, tais como a Cogna/Kroton, Yduqs/Estácio, Ser Educacional e Ânima (SOUZA, 2022).

Esse processo de entrada das empresas educacionais no mercado de ações é denominado de financeirização do ensino superior (CHAVES, 2010). A financeirização é compreendida, de acordo com Santos Filho (2016, p. 77), “[...] como o processo de aplicação financeira do dinheiro excedente da produção na especulação de ativos financeiros (títulos, ações,)”.

Esse movimento de financeirização de empresas educacionais teve origem com a Adtalem Global Education, denominada na época de DeVry Inc. ao negociar suas ações na Association of Securities Dealers Automated Quotations (NASDAQ), nos Estados Unidos, em

1991 e, iniciou no Brasil no ano de 2007, com a entrada da Anhanguera, da Estácio, da Kroton e do Sistema Educacional Brasileiro no mercado de capital da BM&FBovespa (SOUZA, 2022).

Para Seki (2020), o marco do processo de financeirização do ensino superior se deu a partir da regulamentação do "ambiente de negócio" ocasionado com mercantilização desse nível de ensino, instituído pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996). Com essa legalização, a educação, em especial de nível superior, tornou-se uma mercadoria cobiçada por bancos, fundos de investimentos e grandes conglomerados nacionais e estrangeiros em busca de maximização do valor acionário, incidindo sobre o controle e até mesmo sobre as decisões e os rumos da governança das IES do país.

Nesse contexto de vantagens de negócios, o mercado educacional brasileiro foi alvo de inúmeros processos de F&A, possibilitando aos grandes conglomerados nacionais e estrangeiros a concentração do mercado em um grupo reduzido de concorrentes. Segundo Souza (2022), registrou-se uma concentração de 45% das matrículas do ensino superior privado brasileiro no ano de 2018, sob o domínio de apenas 12 conglomerados, dos quais 3 são de origem estrangeira. Esses 12 concorrentes abocanharam juntos 34% de todas as matrículas deste nível de ensino no país.

A concentração de mercado e a centralização de capitais por grandes conglomerados nacionais e estrangeiros num determinado segmento de mercado pode resultar num processo de oligopolização (CHAVES, 2010). Esse processo é convencionalmente definido como a existência de poucos concorrentes numa determinada estrutura de mercado, mas seu principal componente é a determinação das margens de lucro em decorrência da liderança dos preços e do controle ou da dominação do mercado (POSSAS, 1985).

Nesse cenário de concorrência aguçada, o ensino superior assumiu um lugar estratégico na expansão do mercado global, devido à possibilidade de ser negociado transnacionalmente, pela Organização Mundial do Comércio, sem barreiras pelos Estados-nação. Partindo dessa perspectiva, busca-se desvelar as mudanças nas formas de governança estatal, com foco na atuação e na organização desses atores privados, especialmente dos OMs no envolvimento da governança educacional e as repercussões no ensino superior brasileiro. Dessa forma, este estudo foi organizado em duas seções.

A primeira seção, intitulada “As concepções hegemônicas sobre governança”, apresenta tais concepções e práticas em torno do termo governança educacional, a fim de desvelar as formas ideológicas que são generalizadas e, divulgadas, pelos defensores da governança em rede e, pelos adeptos da mercantilização e da financeirização da educação.

A segunda subseção, intitulada “As recomendações dos organismos multilaterais para um modelo de governança educacional”, aponta tais recomendações dos OMs, a partir da análise de relatórios oficiais do BM e da OCDE em torno da governança do ensino superior, tendo como objetivo identificar as contradições e as mediações que envolvem as múltiplas relações entre os diferentes atores e redes privadas e suas influências na realidade concreta da governança educacional em nível transnacional.

Percurso Metodológico

Este trabalho, faz parte dos resultados da tese de doutorado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. A pesquisa teve como objetivo analisar as implicações da financeirização do ensino superior privado¹ brasileiro por meio da atuação de um conglomerado estrangeiro, tendo como foco a análise da governança educacional e a formação de uma estrutura de oligopólio² na oferta desse nível de ensino no país.

A matriz referencial desta pesquisa é dada pela perspectiva teórico-metodológica do Materialismo Histórico-Dialético (MHD), almejando-se apreender a realidade concreta e as contradições presentes na manifestação dos fenômenos aparentes e correntes das recomendações dos OMs para um modelo de governança no ensino superior a ser desenvolvido pelos Estados-nação, como o Brasil.

Como procedimento metodológico, adotou-se pesquisa documental para a apreensão do objeto de estudo. A pesquisa documental relaciona-se às fontes primárias, como legislações, relatórios, editais, portarias, reportagens de jornais, revistas, etc.

Conforme Evangelista e Shiroma (2019), as fontes documentais, ao mesmo tempo que anunciam, ocultam a essência do objeto pesquisado. Portanto, cabe ao pesquisador tomar as fontes, não como único ponto de partida ou resultado, mas como uma unidade de análise necessária para se compreender suas múltiplas determinações.

¹ A financeirização do ensino superior privado é compreendida como o processo em que grandes conglomerados educacionais utilizam de estratégias de maximização do valor acionário por meio do desempenho em Bolsa de Valores, com repercussões no crescimento de fusões e aquisições por estes conglomerados, mudanças na gestão (governança corporativa), tais como: redução de custos, intensificação e precarização dos trabalhadores das atividades produtivas (docentes), entre outros (SOUZA, 2022).

² O oligopólio é uma estrutura de mercado que pode ser definida por meio do número de empresas concorrentes, pela existência da oferta de produtos homogêneos dentro de um mesmo mercado, pela concentração do mercado (compras e/ou vendas) e pelo poder de exercer influência sobre a concorrência e os preços de mercado (POSSAS, 1985).

A coleta de dados foi realizada nos *sites* dos OMs - Banco Mundial (BM) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) - em busca de relatórios publicados em torno da governança educacional, especialmente, no ensino superior, no período de 1991 a 2019.

A escolha pelo período analisado justifica-se pela possibilidade de analisar as mudanças na forma de governança do ensino superior a partir do processo de financeirização desse nível de ensino, cujo marco foi a concentração e a entrada de grandes grupos com fins lucrativos no mercado de ações de Bolsas de Valores a partir de 1991; e o ano de 2019 representa o período final do recorte temporal desta pesquisa.

A pesquisa foi delimitada pelos relatórios que tinham como palavras-chave os seguintes descritores: Governança, Governança Educacional e Governança no Ensino Superior. Para efeito de inclusão dos documentos, foram necessárias a leitura e a seleção a partir do título, do resumo, da introdução e do sumário.

O resultado da pesquisa aos *sites* do BM foi de 157 relatórios e da OCDE foi de 219 relatórios, contudo, após a leitura dos critérios de inclusão, foram selecionados apenas 6 documentos que tratavam especificamente sobre a governança do ensino superior, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Documentos sobre governança educacional no ensino superior

Organização	Documento	Ano
Banco Mundial	Governance and development	1992
	Higher Education: the lessons of experience	1994
	Benchmarking the Governance of Tertiary Education Systems	2012
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	Education Policy Analysis	2003
	Governance and quality guidelines in Higher Education: a review of governance arrangements and quality assurance guidelines	2010
	Dilemma of central governance and distributed autonomy in education	2018

Fonte: Souza (2022, p. 44)

A partir desses relatórios, buscou-se demonstrar as influências dos OMs e dos diferentes atores e redes privadas na realidade concreta da governança educacional, especialmente, no ensino superior em nível transnacional.

As concepções hegemônicas sobre governança

O termo governança está sujeito a má aplicabilidade, quando utilizado de forma associada à governabilidade, fato que descaracteriza uma conceituação ligada à gestão das organizações. Em geral, a governança, no âmbito das organizações, significa: “[...] administrar, gerir, dirigir, comandar, reger, controlar um sistema e/ou uma organização” (ALVES, 2012, p. 134).

Para Cóssio (2018), o conceito de governança se difere de governabilidade, por ter um significado “[...] mais aberto e distintivo, na medida em que se refere à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais” (p. 68).

Conforme Jessop (1998), apesar do crescente interesse dos teóricos em explicar o seu significado, apenas recentemente o termo governança entrou no dicionário oficial das ciências sociais, nos países anglófonos. O autor assinala que, originalmente, o termo governança vem do latim e do grego, utilizado para referir-se à direção de barcos. Mais recentemente, vem sendo utilizado para designar as ações e os modos de governar do Estado (JESSOP, 1998).

Para Levi-Faur, a governança pode ser muitas coisas: uma palavra da moda, um conceito-chave, um enquadramento, uma abordagem, uma teoria. Contudo, o autor considera a governança como uma

[...] agenda de pesquisa interdisciplinar sobre ordem e desordem, eficiência e legitimidade, tudo no contexto da hibridização de modos de controle que permitem a produção de ordem fragmentada e multidimensional dentro do estado, pelo estado, sem o estado e além do estado. (LEVI-FAUR, 2011, p. 3, tradução nossa)

O termo governança, para Rhodes (1996), é popular e possui distintos usos, tais como: estado mínimo; governança corporativa; nova gestão pública; boa governança; sistemas sócio-cibernéticos; e redes auto-organizadas. Contudo, o autor compreende a governança como auto-organizações ou redes interorganizacionais, que complementam mercados e hierarquias, assim como estruturas de governança para alocar recursos e exercício de controle e de coordenação.

Jessop (1998), compartilha da compreensão de governança apresentada por Rhodes (1996). Conforme o autor, a governança está ligada a dois significados: o primeiro, relacionado a um modo de coordenação de atividades interdependentes; e o segundo refere-se à heterarquia formada por redes interpessoais auto-organizadas, com coordenação negociada interorganizacional e descentralizada (JESSOP, 1998).

Rhodes (1996), define quatro principais características que são compartilhadas com os diferentes significados do conceito de governança, sobretudo, entre as redes auto-organizadas. São elas:

- (1) Interdependência entre organizações. Governança é mais ampla do que governo, abrangendo atores não estatais. Mudar os limites do estado significava tornar as fronteiras entre os setores público, privado e voluntário inconstantes e opacas.
- (2) Interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade de trocar recursos e negociar propósitos compartilhados.
- (3) Interações do tipo jogo, enraizadas na confiança e regulamentadas pelas regras do jogo negociado e acordado pelos participantes da rede.
- (4) Um grau significativo de autonomia do estado. As redes não são responsáveis perante o estado; elas são auto-organizadas. Embora o estado não ocupe uma posição privilegiada e soberana, pode, indiretamente, orientar a direção imperfeita das redes. (RHODES, 1996, p. 660, tradução nossa)

Conforme o autor,

[...] as redes são compostas por organizações que precisam trocar recursos (por exemplo, dinheiro, informações, conhecimentos) para alcançar objetivos, maximizarem suas influências sobre os resultados e evitarem se tornar dependentes de outros jogadores no jogo. (RHODES, 1996, p. 658, tradução nossa)

A ideia de organização de múltiplos atores públicos e privados, independentes e auto-organizados em rede, foi objeto de estudos de Rhodes (1996), Jessop (1998), Lima (2007), Ball (2014), Shiroma e Evangelista (2014), e Santos (2012, 2018).

De acordo com Alves (2012), o conceito de governança vem sendo ampliado nas pesquisas e nas publicações, especialmente, no âmbito das Ciências Gerenciais, com destaque para o conceito de governança corporativa e sua utilização relacionada à gestão e à organização de processos e estruturas das organizações. Com relação à governança educacional, o autor ressalta ser um tema ainda pouco discutido.

O termo governança, como apresentado, é polissêmico. Em sua tese, Santos (2018) ressalta que não há um consenso quanto a uma definição que aprofunde os estudos sobre a governança no campo educacional, tendo sido introduzido no Brasil, apenas recentemente, no campo de pesquisas sobre gestão da educação. No entanto, “[...] as ações de governança no sistema educacional já estavam presentes nas agendas das políticas públicas” (ALVES, 2012, p. 133) e, desde a década de 1980, nos países anglófonos, a exemplo dos Estados Unidos.

Conforme Robertson (2013), os modelos de governança educacional implementados nos diferentes territórios são mediados por projetos políticos. A autora cita as bases ideológicas em torno da privatização na e da governança educacional, como integrantes do projeto político comum, conhecido por neoliberalismo.

Aponta, ainda, a governança educacional como a forma de condução das atividades da educação pública sob a lógica gerencial, com maior participação de atores não-governamentais, **Revista Paradigma**, Vol. XLIV, Edição Temática Nro. 4: Políticas Educacionais em Tiempos de Mercantilización; Sept. de 2023 / 61 – 83

dentre eles: “[...] empresas multilaterais, transnacionais e internacionais que cada vez mais operam acima e através das fronteiras territoriais nacionais” (ROBERTSON, 2013, p. 685), com destaque para as recomendações dos OMs em torno das formas de governança educacional.

A OCDE publicou, em 2018, um documento intitulado *Dilemmas of central governance and distributed autonomy in education*, apresentando quatro perspectivas sobre governança da educação, a partir das experiências do sistema holandês, quais sejam: *Traditional Public Administration* (TPA)³, *New Public Management* (NGP)⁴, *Network Governance* (NG)⁵ e *Societal Resilience* (SR)⁶ (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2018).

De acordo com o documento, uma característica importante desse sistema de ensino é o “[...] alto grau de autonomia distribuída de instituições de ensino e participação de múltiplos atores e, conseqüentemente, um governo altamente dependente da colaboração das partes interessadas” (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2018, p. 4, tradução nossa).

Partindo desse princípio, as quatro perspectivas se organizam da forma apresentada a seguir. A Administração Pública Tradicional baseia-se na centralidade do papel do governo, na legalidade do Estado de direito, no processo de políticas e na separação entre sistema político representativo e serviço público. No caso da TPA, a lei é o principal método de coordenação, e a criação de um quadro jurídico é o que garantiria diretrizes relacionadas à autonomia e padrões de qualidade.

A Nova Gestão Pública, centra-se no debate da eficiência e da eficácia das organizações públicas e adota valores e técnicas de gestão do setor privado. São eles: metas por desempenho, desregulamentação e gerenciamento de contratos para otimizar a gestão do setor público. A NGP, apesar de não depender tanto de medidas legais, investiria num sistema de gerenciamento de desempenho para maximizar os espaços de autonomia e avaliar a qualidade das escolas.

A Governança em Rede, concentra-se na colaboração de organizações governamentais e atores sociais e, reflete o deslocamento do governo como ator central para governança em redes, ou seja, na passagem do governo à governança. No modelo NG, os espaços tendem a ser

³ Em português, Administração Pública Tradicional.

⁴ Em português, Nova Gestão Pública.

⁵ Em português, Governança em Rede.

⁶ Em português, Resiliência Social.

mais colaborativos e construídos com base em desempenho, metas em busca de resultados, acordos e convênios específicos.

A Resiliência Social concentra-se na perspectiva social de produção de valor pelos cidadãos empreendedores independentes e em redes auto-organizadas, que se reproduzem dentro dos limites das responsabilidades dos governos. Na SR, a autonomia pode ser uma fonte muito produtiva, pois, nessa perspectiva, o ator central depende dos atores autônomos para atingir seus objetivos.

Conforme a Organisation for Economic Co-operation and Development (2018), nenhuma dessas perspectivas é um ideal de prática, mas servem de parâmetros para verificar em que nível a governança está concentrada e, até que ponto a relação entre o governo (ator central) e os atores autônomos descentralizados, interferem na prática da governança dos sistemas de ensino.

Observa-se que a governança do ensino superior, não está centrada em um modelo único, mas adota características das diferentes perspectivas apresentadas pela OCDE, concentrando-se, na atualidade, nas ações que buscam a cooperação entre redes de atores públicos e privados, como forma de tornar os sistemas descentralizados mais autônomos e menos dependentes do fundo público para financiar o ensino público.

As recomendações dos organismos multilaterais para um modelo de governança para o ensino superior

[...] o ensino superior está caminhando para um novo sistema de governança, onde o poder dos mercados e o poder do Estado se combinam. O governo geralmente está se retirando da gestão direta de instituições, mas ainda, ao mesmo tempo, introduzindo novas formas de controle e influência, baseadas, principalmente, em manter as instituições responsáveis pelo desempenho através de poderosos mecanismos de execução, incluindo o financiamento e o reconhecimento da qualidade. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2003, p. 75, tradução nossa)

Partindo da compreensão da OCDE, apresentada no estudo *Changing Patterns of Governance in Higher Education*, publicado em 2003, no capítulo terceiro, do livro *Education Policy Analysis*, verifica-se o reconhecimento de um novo sistema de governança no ensino superior, com menor participação dos Estados-nação e maior participação do mercado, sobretudo, no que tange à gestão e ao financiamento desse nível de ensino (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2003).

A partir da análise de alguns relatórios do Banco Mundial e da OCDE divulgados nas últimas três décadas, observa-se que esses OMs, com base em caracterização de indicadores e

monitoramento de performance, passaram a recomendar maior colaboração de atores privados, para participarem do processo de governança do ensino superior em escala global.

Os estudos divulgados pelos OMs apresentam análises de experiências, desenvolvidas por países membros quanto à adoção de um modelo de governança para o ensino superior, assim como recomendações políticas para implementação de reformas que sirvam de parâmetros para o desenvolvimento e a prestação de serviços educacionais, sobretudo, em países em crise ou em desenvolvimento.

O Banco Mundial publicou, em 1992, o relatório intitulado *Governance and Development* (THE WORLD BANK, 1992), para tratar de suas preocupações com a eficácia de seus esforços para o desenvolvimento dos países-membros. Nesse relatório, a governança é compreendida como “[...] a maneira pela qual o poder é exercido na administração e gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o seu desenvolvimento” (THE WORLD BANK, 1992, p. 3, tradução nossa). O BM apresenta quatro dimensões principais para uma boa governança: capacidade e eficiência na gestão, *accountability*, quadro jurídico (legislações) e transparência nas informações.

De acordo com o documento, as dimensões para uma boa governança devem ser a base para as reformas a serem implantadas no setor público, tais como: contenção de gastos, fortalecimento da gestão de pessoal e eficiência dos órgãos públicos (privatização, reestruturação e/ou liquidação de empresas públicas), tendo em vista o aumento dos retornos dos investimentos realizados pelo governo no setor público.

Segundo Rhodes (1996), para alcançar a eficiência do setor público, o BM busca

[...] incentivar a competição e os mercados; privatizar empresas públicas; reformar o serviço público, reduzir o excesso de pessoal; introduzir disciplina orçamentária; descentralizar administração; e fazer maior uso de organizações não governamentais. Em suma, a “boa governança” une a nova gestão pública com a defesa da democracia liberal. (RHODES, 1996, p. 656, tradução nossa)

Tais reformas se resumem em recomendações, a serem seguidas em cada Estado-nação, de acordo com a necessidade de tornar mais eficiente e eficaz a gestão do setor público. Segundo essa lógica, “[...] a ênfase na eficiência e eficácia deu lugar a uma concepção particular de *accountability*, bem como uma nova forma de se pensar e praticar a governança educacional” (SANTOS, 2012, p. 52).

A reforma no ensino superior foi pauta de outro relatório do BM, intitulado: *Higher Education: the lessons of experience*, em 1994. Nesse texto, o ensino superior é considerado um setor importante para o desenvolvimento social e econômico dos países, sendo que as IES são responsáveis por produzir conhecimentos e habilidades para formar os futuros profissionais

do mundo do trabalho (THE WORLD BANK, 1994), especialmente, nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Contraditoriamente, apesar da centralidade dada ao ensino superior, o BM justifica a importância da reforma para o enfrentamento do cenário de crise, vivenciado por diferentes governos, ressaltando a necessidade de tornar o ensino superior eficiente e de qualidade, sobretudo, no setor público, por depender prioritariamente do financiamento público na maioria dos países (THE WORLD BANK, 1994).

Segundo essa perspectiva, a responsabilidade do Estado deveria centrar-se na educação básica, cabendo a diversificação da oferta e do financiamento para o ensino superior, chamado de “educação terciária”. Nesse sentido, o Estado teria seu papel redefinido no que tange ao governo das políticas para o ensino superior, priorizando os incentivos das chamadas parcerias público-privadas, resultando na intensificação do processo de mercantilização, que se materializa com a nova designação dada pelo BM para esse nível de ensino. Nas palavras de Mota Júnior (2016, p. 170):

A noção de educação “terciária” busca comportar num único conceito toda a diversidade de instituições que ofertam educação superior, independente de categoria administrativa e de objetivos e missões estratégicas (seja faculdade, seja centro universitário, ou seja, universidade) distintas, diluindo as diferenças entre a oferta de educação e suas características particulares de modo a impulsionar a expansão do setor privado e dos modelos institucionais não universitários que são menos onerosos e estão mais sintonizados com as exigências de um mercado de trabalho mais flexível, isto é, com cursos mais aligeirados, exigências legais de autorização de funcionamento e (re)credenciamento menos rígidos e com ênfase no ensino, em detrimento da pesquisa e da extensão.

Para o BM, o ensino superior público beneficia, principalmente, famílias ricas, e o incentivo às IES privadas e instituições não universitárias (politécnicos, profissionais, comunitárias e de ciclo curto), podendo ajudar a atender à crescente demanda social pelo ensino superior, especialmente, para estudantes de baixa renda (THE WORLD BANK, 1994).

Seguindo essa lógica, a expansão das IES privadas é mais eficiente, pois se desenvolve com pouco ou quase nenhum recurso público e pode ofertar um ensino com baixos custos. Enquanto as instituições não universitárias podem oferecer, de forma mais flexível, mão de obra para atender às demandas do mercado de trabalho.

Conforme Mota Júnior, a diferenciação institucional apresentada pelo Banco Mundial (THE WORLD BANK, 1994), foi introduzida no Brasil pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), especialmente, a diferenciação relacionada às instituições não universitárias, pela possibilidade de “[...] satisfazer às demandas de acesso à educação superior de grupos

menos privilegiados, sem onerar o Estado, pois a sua oferta é realizada preferencialmente pelo setor privado” (MOTA JÚNIOR, 2016, p. 107).

No que tange à diversificação do financiamento das IES públicas, o BM incentiva os governos a implementarem reformas que mobilizem maior financiamento privado, tais como: compartilhamento de custos com os alunos, cobranças de taxas que podem ser realizadas sem a interferência do governo; redução de subsídios com alojamentos e alimentação; financiamento por meio de empréstimos com agências externas de assistência estudantil; doações privadas ou de ex-alunos; e atividades geradoras de renda (exemplos: cursos, pesquisas, serviços de consultorias, etc.) (THE WORLD BANK, 1994).

Em outras palavras, a governança da educação é transferida da responsabilidade dos Estados-nação para uma rede de atores globais, que passam a conduzir os processos relacionados ao financiamento, à regulação e à oferta, dentre os quais destacam-se os OMs, as organizações, os fundos de investimentos e os grandes conglomerados educacionais privados. Nesse sentido, em concordância com Santos (2012, p. 45), relaciona-se à governança “[...] aos processos políticos de tomada de decisão baseados em uma rede de organizações e atores em várias arenas políticas”, e o Estado compartilha com essas redes as responsabilidades, os custos e os riscos da educação.

O BM recomenda que os governos melhorem a eficiência das políticas destinadas ao ensino superior, por meio da ampliação de programas de empréstimos destinados a estudantes talentosos e de baixa renda, que implementem mudanças na alocação de recursos públicos com base em orçamentos negociados para financiamentos com critérios de desempenho (número de alunos de alta qualidade). Tais mudanças são consideradas pelo BM como estímulos à competição e à qualidade do ensino ofertado pelas IES (THE WORLD BANK, 1994).

O incentivo à oferta de empréstimos estudantis se dá pela necessidade de conter o abandono dos alunos de baixa renda, tendo em vista a implementação da cobrança de taxas nas IES públicas e o aumento da oferta do ensino pelas IES privadas. O BM, ao prever tal feito, incentiva a “[...] criar um mercado de empréstimos para a educação e um sistema de bolsas” (VIOR; OREJA CERRUTI, 2014, p. 119), como forma de reordenar a “[...] demanda pelo ingresso no ensino superior em razão das vagas disponíveis” (VIOR; OREJA CERRUTI, 2014, p. 119).

No caso brasileiro, o mercado de empréstimos vem sendo incentivado pelo Programa de Financiamento Estudantil⁷ (Fies), que é uma política do governo federal, para financiar estudantes das instituições privadas, deslocando recursos do Fundo público para o setor privado, registrando um custo de R\$ 139 bilhões entre 2003 e 2019 (SOUZA, 2022). As IES do setor privado, também tem promovido empréstimos com recurso de bancos privados, como o Banco Bradesco, a exemplo do Parcelamento Estácio (PAR) e do Parcelamento Privado Próprio da Kroton.

O governo federal brasileiro criou também um sistema de bolsas, por meio do Programa Universidade para Todos⁸ (ProUni), contabilizando um custo de R\$21 bilhões entre 2003 e 2019 (SOUZA, 2022). Conforme Mota Júnior (2016), o BM recomenda que o governo brasileiro incentive a criação de linhas de crédito privadas e aprimore as políticas de financiamento estudantil público, devido aos baixos níveis de reembolsos.

No que tange ao controle da qualidade do ensino, os OMs utilizam-se da perspectiva da competição para aprofundar o processo de mercantilização do ensino superior. Conforme Santos (2012, p. 50), “Os critérios supranacionais de definição e de controle da qualidade, nos moldes de um serviço comercializável, aprofundam a tensão entre cooperação e competição e representam um duro golpe à autonomia universitária e à soberania nacional”.

Desse modo, considera-se, neste estudo, que as recomendações do BM para implementar uma reforma no ensino superior, contraditoriamente, implicam na redução de recursos para o setor público, que, por sua vez, é orientado a se tornar empreendedor para gerar rendas e captar recursos privados, taxar e reduzir os subsídios estudantis e competir pelos recursos públicos com as IES privadas.

As recomendações para o setor privado brasileiro se materializam pela diversificação e pela expansão das IES privadas, por meio da oferta crescente de cursos, sobretudo, na modalidade do ensino a distância. E, também, pelo crescimento da oferta do ensino superior

⁷ O Fies foi criado em 1999, pela Medida Provisória (MP) nº 1.827 (BRASIL, 1999) e regulamentado pela Lei 10.260/2001 (BRASIL, 2001). Em substituição ao Programa Crédito Educativo (CREDUC), assumiu a finalidade de conceder financiamento estudantil aos alunos regularmente matriculados em cursos de graduação não gratuitos. A partir de 2010, além dos cursos de graduação, o Fies passou a financiar cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) e de educação profissional técnica de nível médio, incluídos por meio da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010).

⁸ O ProUni foi criado pela Lei nº 11.096/2005, destinado à concessão de bolsas de estudos integrais e parciais de 50% ou de 25% para estudantes que desejam realizar cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2005).

por IES estrangeiras e de empréstimos estudantis para financiar o setor privado, o que deveria exigir maior controle da qualidade do ensino por parte dos Estados-nação.

No que se refere à governança no ensino superior, a OCDE realizou um estudo intitulado: *Governance and quality guidelines in Higher Education: a review of governance arrangements and quality assurance guidelines* (HÉNARD; MITTERLE, 2010). Nesse estudo, a OCDE define a governança no ensino superior como:

[...] estruturas, relacionamentos e processos através dos quais, nos níveis nacional e institucional, são desenvolvidas políticas para o ensino superior, implementado e revisado. A governança compreende uma rede complexa, incluindo a estrutura legislativa, as características das instituições e como elas se relacionam com todo o sistema, como o dinheiro é alocado às instituições e como elas são responsáveis pela maneira como são gastos, bem como estruturas e relacionamentos menos formais que orientam e influenciam o comportamento (OCDE, 2008, p. 68). (HÉNARD; MITTERLE, 2010, p. 26, tradução nossa)

De acordo com os autores, a governança se tornou uma questão crucial para o ensino superior, devido às mudanças enfrentadas pelo setor, quais sejam: expansão e internacionalização dos sistemas de ensino superior; diversificação das provisões; grupos de estudantes mais heterogêneos; pesquisa, inovação e produção do conhecimento.

Sobre essa lógica, a implementação das medidas de “boa governança” poderá combater problemas institucionais, disfunções gerenciais, devido ao delineamento das responsabilidades das IES e dos gestores/administradores, ao desenvolvimento da autonomia (mesmo que não absoluta) e ao incentivo à qualidade, como questão chave para a vantagem competitiva dos países na economia global (HÉNARD; MITTERLE, 2010).

Conforme Santos (2012), nas últimas décadas, ocorreram mudanças significativas nas formas de liderança, de organização e de tomada de decisões nas IES, devido às novas formas de governança educacional. Tais mudanças, tornaram o ensino superior mais internacionalizado, contando com o envolvimento de uma rede de atores (instituições, pesquisadores, estudantes, empresas, etc.). No que se refere ao Estado, seu papel foi reorientado ao fomento das parcerias entre as redes de atores público-privados, tendo em vista o fortalecimento de um modelo de governança educacional para o mercado global.

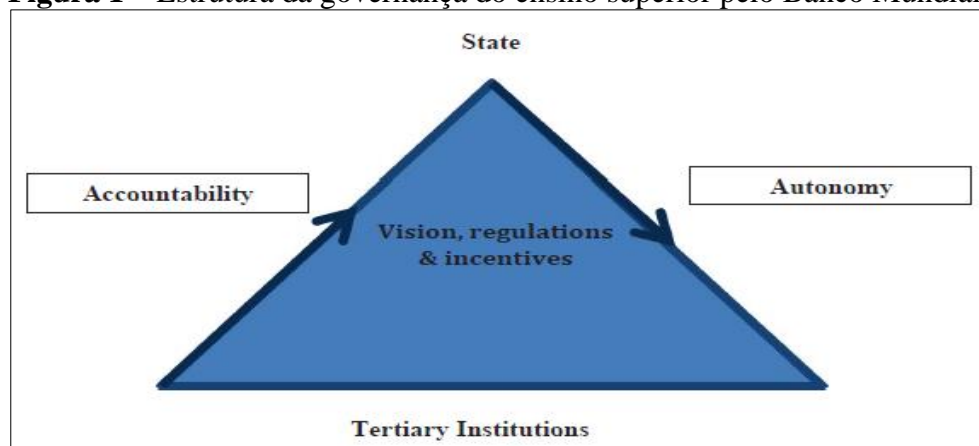
Segundo o estudo realizado pelo Banco Mundial e publicado com o título *Benchmarking the Governance of Tertiary Education Systems*, as instituições que têm maior autonomia na gestão e não são limitadas por padrões, conseguem “[...] gerenciar seus recursos (financeiros ou humanos) com mais flexibilidade e agilidade para responder às mudanças no mercado global de Educação” (FISZBEIN; RINGOLD, 2012, p. 1, tradução nossa).

Nesse relatório, o Banco Mundial apresenta uma estrutura de governança por meio de uma ferramenta de avaliação comparativa entre sistemas de ensino superior com o objetivo de “[...] orientar os formuladores de políticas na identificação dos aspectos específicos da governança que podem ser reformados, a fim de melhorar o desempenho dos sistemas de ensino superior” (FISZBEIN; RINGOLD, 2012, p. 7, tradução nossa).

Uma das mudanças na estrutura de governança seria a alteração de um modelo de ensino *state-controlled* (controlado pelo Estado) para um modelo de ensino *state-supervised* (supervisionado pelo Estado), com a justificativa da “[...] impraticabilidade de um órgão central administrar efetivamente as operações diárias das instituições universitárias” (FISZBEIN; RINGOLD, 2012, p. 7, tradução nossa), tendo em vista o crescimento da demanda nesse nível de ensino em instituições públicas e privadas, o que, segundo o BM, requer maior autonomia das instituições de ensino, exigindo maior descentralização da governança dos sistemas de ensino pelos Estados-nação.

Para o BM, o ensino superior deve se estruturar da forma apresentada na Figura 1.

Figura 1 – Estrutura da governança do ensino superior pelo Banco Mundial



Fonte: Fielden e Salmi *apud* Fiszbein e Ringold, (2012, p. 6)

Nessa estrutura, o Estado tem como função estabelecer os regulamentos que permitam maior autonomia e responsabilidades às IES, sobretudo, quando relacionados à prestação de contas. Cabe ressaltar que, nas recomendações do BM, o Estado deve continuar promovendo o ensino superior, mas se concentrando nas funções de supervisão e regulação desse nível de ensino. Nas palavras de Mota Júnior, o Banco Mundial

[...] orienta que essa promoção se concentre em políticas voltadas para o estabelecimento de um marco regulatório em que o governo assuma o papel de supervisor do sistema, ao mesmo tempo em que incentive mecanismos orientados para o mercado na aplicação das políticas, tais como disponibilizar informações, visando

fortalecer a qualidade da educação e mecanismos de certificação da qualidade, além de promover uma maior autonomia administrativa das instituições públicas, de maneira que possam diversificar suas fontes de financiamento e utilizar, de forma mais eficiente, os seus recursos e avaliar o desempenho das instituições públicas e privadas de educação superior. (MOTA JÚNIOR, 2016, p. 108)

O documento do BM, divide a governança dos sistemas de ensino superior em duas dimensões, a saber: *System-wide Governance* (Governança em todo o Sistema); e *Institutional Governance* (Governança Institucional). A primeira dimensão, conforme Fiszbein e Ringold (2012, p. 10, tradução nossa) “[...] está relacionada às leis, políticas e processos em nível macro que estejam em vigor com o objetivo de fornecer um contexto favorável para que as instituições de ensino superior possam operar com eficiência e eficácia”. Enquanto a governança institucional está relacionada às políticas e às práticas em vigor para permitir que as instituições possam operar autonomamente.

Na dimensão da governança em todo o sistema, o papel do Estado é o de promover um quadro regulamentar, modalidades de alocação de recursos, um sistema de controle da qualidade e de prestação de contas que favoreçam a autonomia das IES, com incentivo ao setor privado de ensino (FISZBEIN; RINGOLD, 2012).

Na dimensão da governança institucional, a autonomia é medida pelas capacidades organizacionais da equipe de liderança e do conselho administrativo; financeiras, para mobilizar e gerenciar os recursos com eficiência; de recursos humanos, para recrutar e definir os salários de seus funcionários; e acadêmicas, medidas pelo grau de autonomia que a IES tem para definir sua própria estratégia de educação e pesquisa (FISZBEIN; RINGOLD, 2012).

Dessa forma, objetiva-se que o Estado tenha menos gastos mantendo o ensino superior “[...] e que a competição por recursos e por resultados seja estimulada entre instituições, pesquisadores e estudantes, tudo alimentado e avalizado por sistemas de avaliação rigorosamente produtivistas” (MOTA JÚNIOR, 2016, p. 179). Promovendo, assim, a competição e a privatização do conhecimento, da ciência e da tecnologia, produzida nas IES públicas e a mercantilização do ensino superior entre instituições públicas e privadas de um mesmo país e entre diferentes países.

O Banco Mundial, apoiado nos estudos de Aghion *et al.*, apresenta a importância da autonomia para a pesquisa e a inovação bem-sucedidas nas universidades da Europa e da América Central, ressaltando que os graus de autonomia da governança institucional têm um melhor desempenho na Europa, devido aos seguintes fatores: independência financeira, já que as universidades não precisam procurar ajuda governamental para aprovar seu orçamento; seleção de alunos realizada de forma independente do governo; flexibilidade na forma de

pagamento dos professores; contratação de funcionários realizada de forma interna; estrutura e currículo próprios; baixa porcentagem dos orçamentos provenientes de fundos públicos; e alta porcentagem de recursos provenientes de subsídios competitivos à pesquisa (AGHION *et al.* 2009 *apud* FISZBEIN; RINGOLD, 2012).

No caso brasileiro, as universidades públicas e privadas gozam de autonomia acadêmica, podendo definir novos programas e conteúdo para os cursos ofertados, assim como autonomia para fazer a admissão dos estudantes. As universidades privadas têm autonomia financeira para contratar, definir os salários e demitir os funcionários, enquanto as universidades públicas dependem de concursos públicos e não podem definir os salários de seus funcionários. No entanto, as universidades públicas elegem democraticamente seus conselhos e líderes, enquanto as privadas possuem seu próprio sistema de seleção, sendo que muitas delas são empresas familiares. Tanto as IES públicas quanto as privadas dependem e/ou recebem algum tipo de recurso proveniente do Estado.

Os diferentes resultados apresentados pelo Banco Mundial apontam que a governança do ensino superior nos países da Ásia e da América Central dependem da capacidade do governo de planejar e fazer reformas, da força das leis, das modalidades de alocação e prestação de contas dos recursos como dimensão crítica de responsabilidade e autonomia em todos os sistemas de ensino (FISZBEIN; RINGOLD, 2012).

Essa liberdade, está relacionada ao grau de autonomia que o ensino superior precisa ter, sendo necessárias a regulamentação do mercado, por meio da definição de padrões de desempenho dos sistemas de ensino; a internacionalização do ensino, com a abertura de fronteiras por meio da educação *on-line*; e a abertura de *campi* em outros países (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2003).

Tais graus de autonomia, materializam-se, no Brasil, com o crescimento da oferta do ensino a distância, que, em 2019, representou 88,8% (35.898) dos cursos ofertados, sendo responsável por 28,5% (2.450.264) do total das matrículas no ensino superior, assim como pela intensificação do processo de fusões e aquisições, entre 2008 a 2020 foram registradas 345 transações realizadas por grandes conglomerados educacionais privados, sendo 25 operações com empresas estrangeiras (SOUZA, 2022), com repercussões na formação de uma estrutura de mercado oligopolista, que vem conduzindo a governança desse nível de ensino no país.

Considerações Finais

A profusão das parcerias público-privadas para conduzir a oferta e a gestão das políticas sociais alimentou a ideia de que o governo seria substituído por um tipo de governança em rede. Partindo desse princípio, grupos e fundações empresariais organizados em redes passaram a intervir e a exigir reformas na educação brasileira com menos interferência e maiores recursos do Estado, o que implicou uma redução de sua capacidade de governar e conduzir os sistemas de ensino.

Nesse contexto de reformas e ajustes neoliberais, os OMs, como a OCDE e o BM, passaram a divulgar recomendações para servirem de parâmetros à implementação de reformas nos sistemas de ensino. As recomendações incentivam a maior colaboração de atores privados (redes) para participarem do processo da governança educacional, com destaque para o ensino superior.

Partindo dessa compreensão, o objetivo desse estudo foi investigar as recomendações dos OMs para o desenvolvimento de um modelo de governança educacional que vem sendo adotado pelos Estados-nação, como o Brasil, especificamente, relacionadas às formas de governança no ensino superior privado.

O estudo demonstrou que as recomendações desses OMs relacionadas a um modelo de governança educacional em nível transnacional, tem como orientação para o setor público o incentivo para buscar e gerar rendas e captar recursos privados, taxar e reduzir os subsídios estudantis e competir pelos recursos públicos com as IES privadas.

Dentre as recomendações direcionadas para o setor privado, evidenciou-se: a orientação para a diversificação e a expansão das IES privadas. No caso brasileiro observou-se que esta expansão vem sendo incentivada com os processos de F & A realizados por grandes conglomerados nacionais e estrangeiros, especialmente, por aqueles inseridos no "ambiente de negócio" das Bolsas de Valores.

Conforme os OMs, a governança do ensino superior, não está centrada em um modelo único, mas adota características das diferentes perspectivas, sendo o modelo de cooperação em redes de atores públicos e privados o mais recomendado nos documentos analisados, visando maior autonomia e independência em relação ao Estado, esse que passaria da função de controlador para supervisor, efetivando o processo de descentralização da governança dos sistemas de ensino.

No Brasil, a governança do ensino superior vem sendo realizada predominantemente pelo setor privado, tendo sido responsável por 75,9% das matrículas em 2021, contando com o apoio de recursos do fundo público para esse crescimento, tais como: Fies e o ProUni. Juntos,

contabilizaram um custo superior a R\$ 160 bilhões entre 2003 e 2019. Esse cenário tem atraído grandes investidores e conglomerados estrangeiros, que passaram a realizar fusões e aquisições das IES nacionais, com repercussões no processo denominado de oligopolização desse nível de ensino.

Referências

ALVES, Manoel. Governança educacional e gestão escolar: reflexos na responsabilidade social da educação. *In: GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce Mascarenhas (org.). Política e governança educacional: disputas, contradições e desafios diante da cidadania.* Brasília, DF: Universa: Liber Livro, 2012. p. 129-144.

AMOS, Karin. Governança e governamentalidade. relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. especial. p. 23-38, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ep/v36nspe/v36nspea03.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BALL, Stephen John. **Educação global S.A.:** novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. 23. ed. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 14 fev 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do ensino superior e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10260compilado.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Universidade%20para,2004%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010.** Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112202.htm. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1827.htm. Acesso em: 14 maio 2023.

Revista Paradigma, Vol. XLIV, Edição Temática Nro. 4: Políticas Educacionais em Tiempos de Mercantilización; Sept. de 2023 / 61 – 83

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2021 Notas Estatísticas**. Brasília, DF: MEC, Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2021.pdf. Acesso em: 14 fev. 2023.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr./jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n111/v31n111a10.pdf>. Acesso em: 14 maio 2023.

CÓSSIO, Maria de Fátima. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Educação**, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 66-73, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/29528>. Acesso em: 14 maio 2023.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. *In*: CÊA, Georgia Sobreira; RUMMERT, Sonia Maria; GONÇALVES, Leonardo Dorneles (org.). **Trabalho e educação: interlocuções marxistas**. Rio Grande: Editora daFURG, 2019. p.83-120.

FISZBEIN, Ariel; RINGOLD, Dena. **Benchmarking the governance of tertiary education systems**. Washington: The World Bank Group, 2012. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/423481468272040065/pdf/944460WP00PUBL0in0Tertiary0Ed0Final.pdf>. Acesso em: 14 maio 2023.

HÉNARD, Fabrice; MITTERLE, Alexander. **Governance and quality guidelines in higher education: a review of governance arrangements and quality assurance guidelines**. Paris: OECD Publications, 2010.

JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, United Kingdom, v. 50, n. 155, p. 29-45, mar. 1998. Disponível em: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fprints.lancs.ac.uk%2Fid%2Fprint%2F239%2F1%2FE-1998a_lausanne.doc&wdOrigin=BROWSELINK-1998a_lausanne.doc (live.com). Acesso em: 14 maio 2023.

LEVI-FAUR, David. From big government to big governance? **Jerusalem Papers in Regulation & Governance**, Jerusalem, n. 35, p. 1-23, jul. 2011. Disponível em: <http://regulation.huji.ac.il/papers/jp35.pdf>. Acesso em: 14 maio 2023.

LIMA, Jorge Ávila de. Redes na educação: questões políticas e conceituais. **Revista Portuguesa de Educação**, v.20, n.2, p.151-181, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rpe/v20n2/v20n2a06.pdf>. Acesso em: 14 maio 2023.

MOTA JÚNIOR, William Pessoa da. **O banco mundial e a contrarreforma da educação superior no governo Lula da Silva (2003-2010)**. 2016. 269 f. Tese (Doutorado em Educação) –Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Changing patterns of governance in higher education. *In*: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Education policy analysis**. Paris: OECD Publications, 2003. cap. 3, p. 59-78. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/35747684.pdf>. Acesso em: 14 maio 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Dilemmas of central governance and distributed autonomy in education**: three education policies in the Netherlands. OECD Education Working Paper, Paris, v. 25, n. 189, p. 1-43, 2018. Disponível em: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP\(2018\)25&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2018)25&docLanguage=En). Acesso em: 14 maio 2023.

POSSAS, Mario Luiz. **Estruturas de mercado em oligopólio**. São Paulo: Editora Hucitec, 1985.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political Studies**, Oxford, v.44, n. 4, p. 652-667, 1996. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 14 maio 2023.

ROBERTSON, Susan Lee. As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 679-703, jul./set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rPffcpnPjPNpJMV7jqj9dNJ/?lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2023.

SANTOS, Aline Veiga dos. **A governança da educação superior privada**: sobreimplicações da formação dos oligopólios no trabalho docente. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Escola de Educação, Tecnologia e Comunicação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

SANTOS, Aline Veiga dos. **A hegemonia do capital na rede de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Escola de Educação, Tecnologia e Comunicação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2018.

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. Financiamento da educação superior privado-mercantil: incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

SEKI, Allan Kenji. Determinações do capital financeiro no ensino superior: fundo público, regulamentações e formação de oligopólios no Brasil (1990-2018). 2020. 438 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

SOUZA, Samantha Castro Vieira de Souza. **A financeirização e a atuação de grupos estrangeiros no ensino superior privado no Brasil**: o caso da Adtalem Global

Education/Wyden Educacional. 2022. 235 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2022.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados, v. 4, n.11, p. 21-38, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/4359/2246>. Acesso em: 14 maio 2023.

THE WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: The World Bank Group, 1992.

THE WORLD BANK. **Higher education: the lessons of experience**. Washington: The World Bank Group, 1994. (Development in practice).

VIOR, Susana; OREJA CERRUTI, María Betania. O Banco Mundial e a sua influência na definição de políticas educacionais na América Latina (1980-2012). In: PEREIRA, João Márcio Mendes; PRONKO, Marcela (org.). **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014. p. 113-151.

Autores

Samantha Castro Vieira de Souza

Graduada em Educação Física pela Universidade do Estado do Pará

Mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Pará

Professora Substituta na Universidade do Estado do Pará

Integrante do GEPES/UFPA e da Rede Universitas BR

Área de Pesquisa em Educação Superior, Educação Física e Educação Especial

Linha de Pesquisa em Políticas Públicas Educacionais

samantha-souza@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6440-2402>

Vera Lúcia Jacob Chaves

Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará
Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará
Doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais
Professora Titular do PPGED da Universidade Federal do Pará
Pesquisadora Produtividade do CNPQ
Área de Pesquisa em Políticas Educacionais e Financiamento da Educação
Linha de Pesquisa em Políticas Públicas Educacionais
veraluciajacob@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3128-3659>

Como citar o artigo:

SOUZA, S. C. V. de.; CHAVES, V. L. J. Las Recomendaciones de Organismos Multilaterales para un Modelo de Gobernanza en la Educación Superior. **Revista Paradigma**, Vol. XLIV, Edição Temática Nro. 4: Políticas Educacionais em Tiempos de Mercantilización, Sept. de 2023 / 61 – 83. DOI: