

Políticas de ensino superior na América Latina: uma análise comparada

DOCUMENTO
DE TRABALHO
1/94

Lúcia Klein e Helena Sampaio

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
Universidade de São Paulo

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

**Políticas de Ensino Superior na América Latina:
uma Análise Comparada.**

Lúcia Klein
e
Helena Sampaio

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da
Universidade de São Paulo

POLÍTICAS DE ENSINO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA UMA ANÁLISE COMPARADA

Lúcia Klein e
Helena Sampaio

Introdução

O objetivo desse trabalho é o de, a partir das principais mudanças que ocorreram nos sistemas de ensino superior da Argentina, Chile, Colômbia, Brasil e México, analisar as grandes linhas de política para o setor nos últimos vinte anos. Faz parte da análise a identificação dos atores que participaram do processo de formulação dessas políticas, e das arenas onde foram discutidos os temas básicos e efetuadas as negociações e ajustes que resultaram em novas estratégias e diretrizes.

Nos países em estudo, a expansão dos sistemas de Ensino superior veio responder a uma demanda crescente por formação universitária. Essa demanda provinha, sobretudo, de uma classe média que também se expandia rapidamente em função das altas de crescimento da economia e de seu ritmo de terciarização¹. Na realidade, esse processo marca um ponto de inflexão nos sistemas de ensino superior, caracterizado, de um lado, pelo esgotamento de um padrão orientado para a formação das elites e da burocracia governamental; de outro, pela necessidade de redimensionar o sistema em direção a um ensino de massas, capaz não só de absorver um contingente crescente de candidatos como também de formar, em ritmo acelerado, profissionais em novas carreiras e áreas de especialização. Em maior ou menor grau, essas mudanças ocorreram a partir de um conjunto de políticas governamentais que visavam estabelecer as bases para a organização de um sistema de ensino superior mais moderno e eficaz.

Embora a expansão em si não tivesse decorrido de uma política, em alguns casos ela ocorreu no rastro de uma reforma universitária que preparou o terreno ou atuou como um fator de estímulo indireto. Assim foi no Chile, em 1967 e entre 1980-82, e no Brasil, em 1968. Na Colômbia e México, a relação entre expansão dos sistemas de Ensino superior e intervenção do estado no ensino superior não se sustenta. O fracasso, por falta de consenso, da

¹ Balán, 1993.

tentativa de implantar uma reforma universitária na Colômbia, na década de 70, e a existência, no México, de medidas isoladas que não constituíam uma reforma propriamente dita, sugerem que processos de expansão do ensino superior independem da ação da máquina governamental, embora possam vir a ser condicionados por ela.

Assim, a expansão dos sistemas nem sempre está associada a reformas universitária; mas o grau em que o estado se instrumentaliza para formular políticas públicas para o Ensino superior contribui para alterar substancialmente seus rumos.

1. A Expansão do ensino superior na América Latina: *timing*, composição dos sistemas e papel do Estado.

O ponto de partida da análise é a reconstituição do cenário em que foram formuladas as principais políticas para o ensino superior nos cinco países no final dos anos 60 e início dos 70. Três variáveis desempenharam um papel importante na definição dos perfis distintos de expansão e, conseqüentemente, na gestão e implantação das políticas para o setor:

(a) o período em que cada um dos sistemas se ampliou, ou seja, o *timing* da expansão e sua relação com as políticas de acesso adotadas;

(b) o ritmo e a intensidade com que os sistemas se expandiram e seus efeitos sobre a composição e diferenciação institucional. Constitui uma variável chave para a análise a existência de um setor privado e dotado de prestígio acadêmico, caso do Chile e da Colômbia, em contraposição ao predomínio da universidade pública, como ocorre na Argentina e no México. É a partir daí que se definem o peso dos setores públicos e privado nos diferentes sistemas, a forma como se distribuem qualidade, competência e prestígio entre eles e o grau de controle governamental sobre os instrumentos de política, sobretudo nas áreas de financiamento e regulação dos sistemas.

(c) a relação entre governo e ensino superior nos diferentes países e seus efeitos sobre a formulação, o conteúdo e o alcance das políticas para a área e as arenas onde são negociados os interesses dos principais grupos e geradas as decisões mais importantes.

Em resumo, os aspectos com base nos quais a análise se desenvolve são os seguintes: quando e como se processou a expansão do ensino superior em cada um desses países e qual a

dimensão dos sistemas que daí resultaram; que setor, público ou privado, liderou a expansão; como foram elaboradas as políticas para o ensino superior nos últimos vinte anos, em que medida previram a participação, formal ou informal, dos diferentes atores e quão especializadas eram as arenas onde a participação se deu.

1.1. O Timing da expansão

Há uma coincidência cronológica no que concerne à expansão dos sistemas de Ensino superior nos países analisados. Em todos eles – com exceção da Argentina – foi no final dos anos 60 e início da década de 70 que as matrículas cresceram em ritmo mais acelerado. Chile e Brasil se distinguem dos demais pela existência de uma reforma universitária nesse período. Ao estabelecerem as bases para o surgimento de um sistema de massas, essas reformas concorreram para definir o setor dinâmico da expansão. A partir daí, o crescimento dos sistemas adquiriu uma dinâmica, espontânea, em que prevaleceu a não-interferência governamental.

No Brasil, a intervenção governamental através da reforma limitou-se ao setor público, através da ampliação da oferta de vagas e da criação de novas universidades federais, seguindo um padrão desconcentrado. Entretanto, quando se contrapõe os altos índices de crescimento do setor privado, percebe-se que o setor público pouco se expandiu e que, na realidade, os efeitos da reforma sobre ele foram de caráter essencialmente qualitativo.

No Chile, por sua vez, um dos efeitos da reforma de 68 foi a expansão do setor público, interrompida, em 1973, pela derrubada do governo democrático. A implantação de um regime autoritário deu lugar a uma dinâmica inversa: sob a forte ação repressiva e depuradora do governo militar, houve uma queda drástica nas matrículas e o sistema de ensino superior se contraiu. Entretanto, uma nova reforma universitária promovida no final de 1980 inaugurou a segunda etapa de expansão, em que a diferenciação do sistema de ensino superior foi a tônica. A reforma estimulou o aparecimento, em um curto espaço de tempo, de um amplo setor não-universitário, que respondeu por uma parcela significativa do crescimento das matrículas na década de 80.

Já na Colômbia, a falta de consenso entre os principais atores sobre os rumos da reforma resultou na ausência de políticas capazes de organizar e direcionar o setor de Ensino

superior no período em que o sistema se expandia. No caso do México, em lugar de uma reforma universitária, prevaleceu, no plano do discurso, a chamada revolução educativa². Na prática, contudo, tratava-se de políticas, quase sempre pontuais, implementadas pelos diferentes governos ao longo dos anos 70 dentro do marco de não-interferência governamental nas universidades.

A Argentina é um caso a parte: a expansão das matrículas, mas não do sistema em termos de número de instituições, foi precoce. Coincidiu com o primeiro período peronista, entre 1944 e 1955, e decorreu, sobretudo, da adoção de uma política de ingresso irrestrito. A reforma universitária de 1958 não resultou em aumento significativo de matrículas, mas o sistema se diversificou institucionalmente. A reforma atuou, sobretudo, como elemento de modernização ao tentar redefinir o modelo de universidade, introduzindo a pesquisa científica, e diversificar a oferta curricular. A sucessão de governos militares a partir de 1966 coincidiu com o período de refluxo do sistema universitário e de declínio da taxa de matrículas³. Durante o interregno peronista – 1973 a 1976 – o sistema esboçou sinais de recuperação, mas só retomou o ritmo de crescimento no final da década.

Quadro 1: *Timing* da expansão

	<i>Timing</i> da expansão	Setor público/privado	Controle de executivo
Colômbia	Década	Coexistem, setor privado com maior prestígio.	Débil
Argentina	1944-1955	Predomínio do setor público, setor privado inexistente.	Forte
México	Década de 70	Setor público numericamente dominante; setor privado com prestígio em ascensão	Forte
Brasil	1968-1-78	Predomínio do setor privado, setor público de maior prestígio.	Médio
Chile	1969-1974 e 1980-1989	Coexistência público-privado. Predomínio quantitativo recente do setor privado.	Mais forte

² Segundo Levy, a reforma não corresponde a um plano educacional, na medida em que não tem um programa definido nem metas identificáveis a serem alcançadas. Na realidade, o regime apresentava a reforma como “uma atitude permanente de mudança, uma plataforma contínua, uma renovação da consciência mexicana”. Levy, 1980, p. 44.

³ Segundo Jorge Balán, o refluxo da matrícula universitária, na Argentina, resultou não só da instauração de um sistema de seleção para o ingresso na universidade da utilização de critérios mais rigorosos para definir quem é o estudante universitário. O exame dos registros com base nesses critérios implicou na exclusão de aproximadamente 20 a 25% do alunado do ensino superior. Esses foram, com certeza, fatores que contribuíram para o refluxo do SES argentino durante os governos militares. Além disso, não há como ignorar que o clima de repressão política vigente nas universidades foi um fator decisivo tanto para o êxodo de pesquisadores das instituições de Ensino superior como para a queda da demanda. Balán, entrevista, 18.03.93.

Em síntese, a expansão dos SES na América Latina ocorreu em momentos distintos. O primeiro surto eclodiu entre o final da década de 60 e início da de 70 no México, Colômbia e Brasil. A Segunda fase teve lugar nos anos 80 e atingiu sistemas autoritários em processo de descompressão como o Chile e, em menor escala, Argentina. Esse fenômeno de expansão localizada sugere que o refluxo das matrículas experimentado por esses dois últimos países na fase dura do regime militar foi compensado por uma ampliação das matrículas e um crescimento relativamente proporcional do número de instituições ao longo dos anos 80.

1.2. Composição dos sistemas: setores público e privado.

Em linhas gerais, a formação dos sistemas nacionais de ensino superior seguiu dois padrões: sistemas predominantemente públicos e laicos, e sistemas com um setor privado forte, quase sempre representado por universidades católicas. Esses dois padrões têm a ver com a relação, de conflito ou de aliança, entre a Igreja e o Estado ao longo dos períodos colonial e pós-independência. México e Argentina são exemplos típicos do primeiro caso; Chile e Colômbia se enquadram no segundo.

Em contraste com esses países, não houve, no Brasil, conflitos graves entre Igreja e Estado na formação de seu Ensino superior. Somente a partir de década de 40 surgiu uma rede de universidades católicas que veio a constituir o núcleo em torno do qual se desenvolveu o setor privado⁴.

Vale a pena chamar a atenção para a tendência de, em alguns países, o setor privado católico se conceber como semi-público. Isso se reflete, sobretudo, no peso significativo de recursos governamentais no financiamento das instituições católicas de Ensino superior. Esse traço é mais acentuado no Chile, onde as universidades católicas tradicionais receberam, ao lado das públicas, aportes fiscais diretos. Também na Colômbia e no Brasil, o setor católico de ensino superior sempre recebeu montantes significativos de recursos públicos, quer através de financiamentos diretos quer através de mecanismos de repasse como o critério educativo.

Na Argentina, a expansão do sistema de Ensino superior foi presidida pelo setor público, a partir do primeiro governo peronista, ainda na década de 40. As universidades privadas só seriam reconhecidas em 1958, como consequência da aliança entre Igreja e

⁴ Sampaio, 1991.

setores liberais no golpe para depor Perón. A evolução do SES argentino indica a predominância incontestável do setor público, que detinha 85% das matrículas em 1991 e, que se acentua nos períodos de governos populistas, quando parece ser de praxe a adoção do ingresso irrestrito. Inversamente, o setor privado parece ter encontrado condições favoráveis de expansão precisamente durante os governos autoritários; hoje, na Argentina, esse setor não ultrapassa 15% das matrículas.

No México, a exemplo da Argentina, a expansão do sistema também foi deslançada pelo setor público que, na década de 70, cresceu a taxas de 15% ao ano. A criação de novas instituições em quase todas as províncias, como parte de uma política de desconcentração regional, aumentou ainda mais o peso do setor público que absorve hoje 83% dos alunos, dos quais 68% em universidades e 15% em institutos tecnológicos.

Quadro 2: Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados

País	Ano	Total de matrículas	Matrículas nas instituições privadas	% Matrículas sobre o total
Argentina	1970	257.634	47.763	17%
	1982	550.556	120.101	22%
	1991	1.077.212	159.475	15%
Brasil	1970	430.473	236.760	55%
	1980	1.345.000	852.000	63%
	1989	1.570.860	943.276	60%
Chile	1970	76.979	26.229	34%
	1980	118.9978	43.769	37%
	1990	249.482	130.817	52%
Colômbia	1970	85.560	38.942	46%
	1981	306.269	180.635	59%
	1989	474.787	271.351	57%
México	1970	188.011	27.276	15%
	1981	785.419	118.999	15%
	1990	1.078.190	187.124	17%

Fonte: Quadro elaborado a partir das seguintes fontes: Levy, Daniel C., 1986, quadro 1.1, p. 4 e quadro 5.1, p. 180; Brunner, J.J., 1986, quadro 31, p. 73, 1992, quadros 7, p. 24, 9, p. 30 e 14, p. 36; Balán, J., 1992, quadro 1, p. 47.

No Brasil e na Colômbia, a expansão se fez predominantemente através da criação de um grande número de instituições privadas que proliferaram rapidamente graças à confluência de dois fatores: uma grande demanda reprimida e critérios frouxos para a autorização de

novas instituições⁵. O resultado foi que, em ambos os países, a expansão deu lugar à supremacia do setor privado. Atualmente, as instituições privadas absorvem, no Brasil, 63,3% das matrículas e, na Colômbia, 57%.

Na Colômbia, um dos efeitos mais marcantes da ausência de uma reforma universitária no período pré-expansão foi o enfraquecimento da universidade pública, não só em termos de sua liderança quantitativa como de seu prestígio frente às elites que, paulatinamente, encontram espaço para a educação de seus filhos nas instituições privadas. A alternância entre os dois modelos de Ensino superior, o estatal e o privado confessional – que vigorou ao longo de todo o século XIX e meados do século XX – ainda tem ecos sobre o sistema combinado⁶.

Diferentemente da Colômbia, no Brasil, o setor público não saiu enfraquecido pelo processo de expansão. A ação da reforma universitária de 1968 sobre o setor público foi essencialmente qualitativa: além de criar um espaço para a pesquisa dentro da universidade e estimular a profissionalização dos docentes através de sua incorporação em regime de tempo integral, vinculou a ascensão na carreira ao aumento da qualificação e ao treinamento em pesquisa. Criou-se, com isso, uma clientela crescente para os programas de pós-graduação que, nessa época, começavam a se instalar no país, e que viriam a ter, na década de 70, uma notável expansão.

No Chile, a demarcação entre setor público e privado é fluida, a ponto de as universidades privadas mais antigas serem financiadas com recursos públicos. A primeira fase de expansão de SES chileno foi conduzida pelo setor público, através da criação de novas universidades e da ampliação das já existentes, com a instalação de sedes regionais. Entre 1967-1973, o sistema não só quase triplicou, passando, nessa primeira fase de expansão, de 55

⁵ Embora o processo de credenciamento de novas IES e de autorização para o funcionamento de novos cursos seja regido por uma regulamentação extensa, na prática, a aplicação das normas é pouco rigorosa e se faz em moldes essencialmente burocráticos.

⁶ A Universidade colombiana caracterizou-se, ao longo de todo o século XIX, pela existência de dois modelos universitários, um confessional católico e outro estatal laico, ora predominando um, ora outro. Essa alternância correspondeu à hegemonia política que, em cada período, consolidou determinada facção ou aliança de facções. Deste modo, quando o Estado estava nas mãos de grupos anticlericais, as ordens religiosas eram expulsas e restabelecia-se o controle do ensino e da universidade laicos. Por seu turno, a hegemonia dos grupos conservadores implicava no retorno dos católicos, no enfraquecimento da universidade laica e no controle da Igreja sobre o sistema educacional. Essa situação se manteve ao longo de todo o século XIX, adentrando as primeiras décadas desde século, quando se inicia, em 30, o processo de modernização e laicização do Estado combinado. Neste contexto, começa a história da universidade combinada contemporânea, com a criação de uma universidade estatal, laica e de perfil moderno. A secularização do Estado combinado, além de tardia, foi também menos radical do que em outros países latino-americanos, de que o México é o melhor exemplo, Lúcio & Serrano, 1991.

mil matrículas, como também experimentou inovações importantes⁷. Embora crescesse menos que o setor público, o setor privado manteve seu peso dentro do sistema, através de instituições católicas de grande prestígio.

1.3. As políticas de acesso como fator de expansão

As formas de acesso ao Ensino superior se definem através das políticas de ingresso adotadas nos diferentes países. Na Argentina e no México vigora o sistema de ingresso irrestrito à universidade, em que a única exigência formal para ingressar no Ensino superior é o diploma de conclusão do curso secundário⁸. Na ausência de um setor de ensino voltado para a formação técnica, a demanda tendeu a convergir para a formação superior. Seu efeito mais imediato foi o crescimento acentuado de matrículas no setor público⁹, em especial, nas universidades nacionais localizadas nos grandes centros. A UNAM, na cidade do México, com mais de 200 mil alunos, e a UBA, com cerca de 150 mil, estão entre as maiores do mundo, em termos de número de alunos.

A política de desconcentração do Ensino superior surge como uma tentativa de corrigir as distorções geradas pelo afluxo de demanda imposto pelo ingresso irrestrito. Tratava-se de reduzir o peso das megainstituições, redesenhando a distribuição regional de matrículas e ampliando a oferta de vagas através da criação de universidades nos estados e províncias.

⁷ A Universidade do Chile, nesse sentido, emerge como um exemplo. Essa instituição atuou como uma espécie de ponta de lança no processo de modernização do Ensino superior do país. Com base em iniciativas que partiam de sua própria liderança acadêmica, e que passaram ao largo da área governamental, a Universidade do Chile processou mudanças na moldura institucional da pesquisa e criou mecanismos de articulação entre a universidade e a sociedade em geral e o setor produtivo em particular. Um dos objetivos era o de romper com o esquema tradicional de pesquisa, altamente concentrado nas Ciências Sociais. A expansão e redefinição da estrutura de pesquisa na Universidade do Chile foram viabilizadas por um fluxo substancial de recursos externos e, em especial, por um convênio de cooperação e intercâmbio estabelecido com a Universidade da Califórnia com respaldo financeiro da Fundação Ford. Esse convênio, que vigorou de 1964 a 1978, resultou na implantação das bases de uma universidade moderna, na atualização da infra-estrutura de pesquisa e na diversificação de áreas em que o Chile foi capaz de criar competência acadêmica. Fuenzalida, s/d.

⁸ A existência de políticas de ingresso irrestrito, nesse dois países, está diretamente associada, ainda que de maneiras diferentes, às suas formas tradicionais de se fazer política. No México, a reiteração do discurso revolucionário não é meramente um marco de referência histórica; esse discurso expressa e reforça alguns tipos de compromissos com a tradição popular revolucionária. Na Argentina, o ingresso irrestrito se vincula às políticas dos governos populistas e à importância dos estudantes e da universidade na história e na cultura política desse país.

⁹ Porta, 1991.

No Brasil e no Chile, ao contrário, a política de ingresso no setor público sempre foi bastante seletiva¹⁰ e o acesso ao Ensino superior depende de aprovação em exame específico. Não foi por coincidência que, nesses países, a expansão se fez predominantemente através da criação de novas instituições privadas que, em menos de dez anos, passaram a concentrar cerca de 60% das matrículas do Ensino superior. Exceção feita à ampliação da rede de universidades federais, no Brasil, e à criação de sedes regionais das grandes universidades tradicionais, no Chile, a opção foi a de limitar o crescimento do setor público, tanto no que tange à oferta de vagas e à contratação de professores, quanto à criação de novas IES. No Chile e no Brasil, portanto, as políticas de ingresso adotadas mantiveram um setor público com dimensões restritas. Coube ao sistema privado arcar com os benefícios e custos associados à dinâmica do Ensino superior nos anos 70 e 80. Os benefícios, do ponto de vista das instituições particulares, correspondiam à inserção fácil em um mercado ainda pouco seletivo e altamente lucrativo, em razão da existência de uma grande demanda reprimida; já os custos, que recaíram sobre o sistema como um todo, eram representados pela rápida proliferação de instituições de baixa qualidade. A preservação do setor público da massificação se fez, portanto, ao preço de uma certa estigmatização do setor privado, a quem coube, de início, a oferta de um Ensino superior quase sempre de segunda categoria¹¹.

Em contrapartida, há uma nítida associação entre políticas de ingresso irrestrito em um contexto de escassez e a deterioração do Ensino superior público. Na Argentina, esse processo permeou os governos militares a partir de 1966, com a retração de recursos públicos atingindo mais duramente as grandes universidades nacionais, em especial, a UBA. Foram justamente as universidades com maior número de alunos as que, proporcionalmente, mais perderam. Também no México, a partir de 1983, os cortes nos orçamentos das universidades nacionais levaram a uma rápida deterioração do setor público. Desde então, a demanda por parte de segmentos médios a altos da sociedade vem se deslocando para algumas universidades privadas de elite. Em consequência, o setor privado, ainda que muito reduzido, tende, cada vez mais, a responder pela qualidade do sistema.

Em síntese, portanto, as políticas de ingresso irrestrito resultaram não só no crescimento desmesurado do setor público de Ensino superior como também, mais tarde, quando os recursos governamentais se contraem, em uma perda progressiva de qualidade

¹⁰ Ribeiro, 1987.

¹¹ A complementaridade entre expansão do setor privado e aprimoramento da qualidade público é analisada em Martins, 1988.

desse setor. Fecha-se, assim, um ciclo em que o feitiço virou para o feiticeiro: ao se expandir no ritmo da demanda, o setor público foi perdendo gradativamente sua eficácia na formação de profissionais, técnicos e pesquisadores. Como, em ambos os países, o peso do setor público é muito grande, os efeitos de sua deterioração se estendem ao sistema como um todo. Se, no México, foi possível resguardar um segmento do sistema desse processo, com a consolidação de instituições que funcionam como ilhas de excelência¹², o mesmo não parece ter ocorrido na Argentina. Com a tendência crescente à formação das elites no exterior, não se criaram, nesse país, condições de compensar a deterioração das universidades públicas através de um esforço na qualidade do setor privado. A recuperação do sistema argentino passa, necessariamente, pela melhoria da qualidade das instituições públicas e não é por outra razão que os planos nesse sentido têm apostado todas as suas fichas na definição de critérios mais rigorosos de ingresso.

Convém acrescentar que, ao longo dos anos 80, a crise fiscal do estado e a conseqüente queda nos recursos alocados às universidades estatais resultaram em uma perda da qualidade do setor público de Ensino superior em todos os países analisados. Ela é mais acentuada, contudo, nos países em que vigorou uma política de ingresso irrestrito, como o México e Argentina, em cuja agenda tem destaque propostas de implantação de mecanismos de seleção para o acesso às universidades.

1.4. Autoritarismo: refluxo e inovação no ensino superior

O instrumental de que dispõem, os governos para regular o sistema de Ensino superior e controlar o processo de elaboração de políticas para a área é outra variável que distingue os países da América Latina nos anos 70. A idéia de que países com um estado forte são necessariamente mais ativos na formulação de política de controle sobre Ensino superior nem sempre se sustenta. O caso do México é exemplar nesse sentido: em que pese a presença de um executivo forte e centralizador, dotado de uma burocracia envolvida com a produção de um amplo espectro de bens – públicos ou não – o padrão em vigor nos anos 70 foi o de um estado que, invariavelmente, se detinha diante dos muros da universidade¹³. Na realidade,

¹² No México, tanto o setor público, através do Colégio de México e da UAM, como o setor privado representado, sobretudo, pelo Instituto de Estudios Técnicos Superiores de Monterrey e pelo Instituto Técnico Autônomo do México, conseguiram preservar nichos de qualidade dentro de um sistema altamente massificado.

¹³ Levy, 1980, pp. 39-40, 141, 143, 150, 153 e 239.

durante praticamente duas décadas vigorou, no México, um pacto de não-interferência mútua mediante o qual a universidade só tinha condições de resguardar sua ampla autonomia frente ao governo na medida em que se mostrava eficaz para conter ou reprimir dentro de suas fronteiras, a mobilização política dos diferentes setores. A autonomia da universidade decorria, assim, de sua capacidade de controle sobre a contestação estudantil, preservando, com isso, o governo de seus efeitos disruptivos. Na ausência de canais institucionais de expressão de oposição, a universidade detinha um recurso político crucial para a estabilidade do regime – o controle da mobilização. No México, portanto, ainda que o estado tivesse a capacidade de fazer política para o ensino superior, prevaleceu, durante quase duas décadas, uma espécie de constrangimento do governo em legislar nessa área.

A relação entre regimes forte e a eficácia na formulação de políticas também não se mantém no caso do Chile e da Argentina. Nesses países, a implantação e manutenção de governos militares se fizeram ao preço da exacerbação de sua componente repressiva, em contraste com o Brasil, onde o regime autoritário assumiu mais cedo uma face modernizante, concentrando-se na eficácia de seu desempenho econômico¹⁴. A iniciativa dos regimes argentinos e chileno em formular políticas para o Ensino superior foi, nos anos 70, praticamente nula¹⁵. Mas ainda, os conflitos internos no âmbito dos escalões dirigentes e a luta pelo poder envolvendo diferentes facções no governo conferiram a esses regimes uma instabilidade política que produziu efeitos distintos em cada um dos países. No Chile, retardou a instrumentalização da máquina burocrática para intervir na área de ensino superior. Na Argentina, a instabilidade política tornou-se crônica durante toda a década de 70, bloqueando a capacidade dos governos para formular políticas.

Trata-se, portanto, de distinguir entre o controle repressivo do estado sobre o SES e sua capacidade de produzir políticas para o setor. Em seus primeiros anos, os governos militares argentino e chileno exerceram um controle rigoroso, de caráter essencialmente

¹⁴ O'Donnell, 1988.

¹⁵ É importante distinguir, no caso da Argentina, entre setor universitário e não-universitário. Embora políticas para o setor universitário fossem quase inexistentes, o setor não-universitário, orientado fundamentalmente para a formação de docentes de 1º e 2º graus, foi o alvo de uma estratégia política importante, a saber, profissionalizar o trabalho e a captação docente com um incentivo para amplos

punitivo, sobre o Ensino superior. Quer através da repressão nas universidades¹⁶, quer através da redução drástica nos financiamentos às IES, o Ensino superior foi fortemente penalizado, chegando mesmo a se contrair durante parte da década de 70.

Nesse período, o corte substancial nos recursos governamentais para as universidades em ambos os países sugere que, diante da incapacidade de implementar novas políticas para o Ensino superior, o governo se limitou a adotar uma estratégia negativa, através da qual a política orçamentária foi intensamente utilizada como instrumento de controle e esvaziamento do sistema.

O Brasil configura um caso especial em que, uma vez instalado o governo militar, a burocracia estatal rapidamente se modernizou e ampliou seu potencial para formular políticas. No caso do ensino superior, ao mesmo tempo em que intervinha nas universidades federais, mantendo-as sob constante vigilância, o governo partia para a reestruturação da área, através da reforma universitária de 1968. Paradoxalmente, o período de maior repressão política sobre o meio universitário coincidiu, no Brasil, com a fase em que o regime autoritário se revelou mais atuante na elaboração de leis e diretrizes para o ensino superior.

Do mesmo modo que regimes fortes e centralizadores não levaram necessariamente à formulação de políticas – caso da Argentina e Chile nos anos 70 - a democracia, por si só, também não garantiu o funcionamento de um estado operante. Com um estado pouco articulado internamente e uma baixa capacidade endógena de financiamento, a Colômbia dispunha de um potencial limitado para formular políticas para o Ensino superior. Essa situação, aliada à baixa institucionalização da única agência¹⁷ com jurisdição sobre o Ensino superior, concorreu para postergar a reforma universitária para o início dos anos 80.

Nos países com uma longa experiência autoritária, a formulação e implementação de

¹⁶ A repressão política nas universidades derivou da confrontação estudantil e, eventualmente, docente, com os regimes militares que emergiram relativamente na mesma época em alguns países latino-americanos – Argentina, depois de 1966, no início de 1964, mas intensificado em 1969, Chile, em 1973, sem esquecer do massacre dos estudantes na Cidade do México, em 1968. Para os militares, sobretudo no início, os problemas do Ensino superior eram uma questão de polícia e disciplina. Com diferentes ênfases em um e outro país, reitores eleitos foram substituídos por coronéis, professores foram demitidos, estudantes foram presos, as ciências sociais acabaram banidas e a educação cívica obrigatória foi introduzida. Amplos setores das universidades foram destruídos e desmoralizados, enquanto milhares de estudantes se engajaram na guerrilha urbana. Schwartzman, S., 1990.

¹⁷ Embora já no final de década de 60 existissem agências com funções diferenciadas, a possibilidade de usar o financiamento como um instrumento de política para o setor foi muito restrita. Um traço comum do fomento à pesquisa e à pós-graduação na Colômbia é o fato de que, até hoje as principais agências – ICFES e ICETX – vêm operando basicamente como repassadoras de recursos obtidos junto à cooperação internacional.

políticas de modernização do ensino superior resultaram da confluência de dois fatores: a existência de um consenso mínimo entre os atores do regime e a criação de mecanismos governamentais eficazes de intervenção em diferentes áreas e setores. O Brasil ilustra essa situação com clareza desde o final dos anos 60, ao passo que, no Chile, a conjugação entre aquelas duas variáveis só viria a ocorrer cerca de dez anos mais tarde.

Quando a reforma universitária foi implantada, em 1968, já se encerrava, no Brasil, a fase de instalação do regime militar. A resolução das disputas internas de poder inaugurou um período de relativa estabilidade política, permitindo ao regime partir para sua institucionalização. Através da racionalização da máquina administrativa e da execução de políticas nas mais diversas áreas, os governos militares colocavam em prática um projeto desenvolvimentista como parte de uma estratégia para legitimar o regime com base na eficácia.

No Chile pós-73, a componente repressiva foi mais forte e prevaleceu por toda a década de 70. A dificuldade em superar a fase virulenta do regime concorreu para retardar a sua institucionalização. Da perspectiva do governo militar chileno, o preço da estabilização foi o de concentrar praticamente toda a ação governamental na sua dimensão coercitiva, adiando para o início dos anos 80 a iniciativa de redefinir o modelo de Ensino superior.

Dos três regimes militares, foi o argentino o que encontrou maiores dificuldades para se institucionalizar. Essa situação se refletiu nas discontinuidades que marcaram a trajetória recente do autoritarismo militar na Argentina e resultou na virtual impotência do governo para intervir de forma consistente nas áreas de políticas públicas. Com relação ao ensino superior, o regime se empenhou, entre 1966 e 1973, em desconcentrar o sistema – foram criadas cerca de 16 novas universidades nacionais e províncias – sem, contudo, reorganizá-lo.

Em síntese, nos diferentes países, o traço marcante da atuação governamental ao longo dos anos 70 foi a implantação de um conjunto de medidas que visavam administrar a expansão do ensino superior. Prevaleceram duas posturas distintas do estado face ao processo de expansão do sistema. Com relação ao setor público, os governos foram deliberadamente intervencionistas, atuando quase sempre através da repressão explícita, de políticas de desconcentração e, em alguns casos, do aprimoramento da qualidade do sistema. Já com relação ao setor privado, a tônica foi a da não-intervenção através de uma estratégia de desregulação cujo efeito foi o de facilitar a criação de novas instituições privadas.

2. Políticas de Administração da Expansão

2.1. Políticas de financiamento

O financiamento foi o principal instrumento das políticas de administração da expansão do ensino superior. Vigoraram, basicamente, financiamentos de dois tipos – automático e por contrato, conforme a política implementada. As estratégias de descentralização foram executadas com base no financiamento automático, através de incrementos significativos nas dotações orçamentárias para as universidades. Em contrapartida, as políticas de incentivo à pós-graduação e à pesquisa se sustentaram em financiamentos por contrato, de caráter mais seletivo, e cuja continuidade se vincula, em princípio, a uma avaliação de resultados.

O financiamento automático¹⁸, inercial e quase sempre incremental, segue um padrão burocrático que, aparentemente, oferece mais vantagens que desvantagens para as instituições beneficiadas. Em sua análise sobre o financiamento do ensino superior, Schwartzman identifica, com clareza, os aspectos positivos e negativos do financiamento burocrático: “a vantagem, para as universidades, é a garantia de recursos contínuos; e a desvantagem é o direito que as autoridades governamentais se outorgam de se imiscuir no financiamento cotidiano das instituições universitárias”¹⁹.

O volume das dotações destinadas às instituições públicas é condicionado pela disponibilidade de recursos do estado. Durante os anos de influência, a década de 70, de uma maneira geral, o aporte de recursos públicos cresceu de forma contínua, ao passo que na década de 80, em função da crise fiscal do estado, os financiamentos governamentais caíram drasticamente. Entretanto, variáveis políticas também interferiram na dinâmica de financiamento automático, como fica claro nas políticas de regionalização na Argentina e de desconcentração no México.

Na Argentina, a partir de 1966, a instabilidade institucional e a repressão política não só interromperam o processo de expansão e regionalização do sistema como também

¹⁸ O financiamento automático se faz, preferencialmente, através de dotações orçamentárias anuais outorgadas às instituições públicas – estaduais ou municipais. Essas dotações correspondem a aportes do tesouro destinados diretamente aos estabelecimentos. Sua característica principal é a sua desvinculação de funções ou metas específicas. Funcionam, assim, como subsídios institucionais. Brunner, 1993, pp. 8, 14 e 95-6.

¹⁹ Schwartzman, S., 1992.

redundaram em uma redução drástica das matrículas nas grandes universidades, em especial, a UBA. No período entre 76 e 77, que corresponde à etapa mais dura do regime militar, os recursos para as universidades nacionais apresentaram uma taxa de variação anual negativa da ordem de 46.86% em relação aos novos anteriores, acarretando um refluxo acentuado das matrículas²⁰. Superada essa fase, registrou-se uma recuperação no financiamento. Ainda assim, os montantes globais alocados para as universidades em 1980, ano de maior afluência do ensino superior durante o regime militar, ainda eram inferiores aos níveis atingidos em 1974²¹.

Se os cortes orçamentários para as grandes universidades implicaram na contração do sistema universitário como um todo, na realidade, o que estava em jogo era uma estratégia de realocação de recursos baseada em critérios políticos. Enquanto declinavam os recursos para as grandes universidades nacionais, parte substantiva deles era redirecionada para instituições menores e mais complacentes em relação ao regime. Nesse processo de realocação de recursos, em que o volume dos aportes era inverso ao das necessidades reais, o beneficiário foi o setor terciário não-universitário, que se expandiu em ritmo acelerado nesse período²².

A política de financiamento dos governos civis teve, por sua vez, dois aumentos distintos. No primeiro, entre 1983 e 1988, houve uma expansão do gasto educacional e aumento das matrículas, com o retorno ao ingresso irrestrito; o segundo, de 1988 a 1990, foi marcado por uma redução crescente nos gastos públicos para o ensino superior, como parte de um conjunto de políticas de ajustes fiscal²³.

O México seguiu, em linhas gerais, o padrão da América Latina, embora a recessão tivesse sido retardada pela alta dos preços internacionais do petróleo. Com isso, as dotações orçamentárias para a universidade tiveram, inclusive, um reforço no final de década de 70, quando a maioria dos países da América Latina já se defrontava com a escassez de recursos orçamentários. Entretanto, a partir de 1982, a crise fiscal do estado, aliada à queda dos preços do petróleo, conduziram a uma redução drástica no orçamento das instituições governamentais, com um forte impacto sobre o gasto público com o ensino superior. Entre

²⁰ Balán, 1992, pp. 4-5.

²¹ Balán, idem, pp. 3-4.

²² O setor terciário não-universitário é formado, na Argentina, por instituições isoladas com o objetivo de formar professores para o ensino médio. Marquis, 1992, mimeo.

²³ Idem, pp. 3-5

1981 e 1989, os gastos governamentais com o setor se reduziram em aproximadamente 25% caindo de 1.02% do PIB, em 1981, para 0.77% do PIB, em 1989²⁴.

Além dos condicionamentos de ordem econômica, a natureza da relação entre estado e universidade, no México, contribuía para assegurar um fluxo estável de recursos para o sistema universitário público. Nessas condições, e executados os períodos de ruptura da acomodação entre governo e universidade, o fator que presidiu o financiamento à expansão do ensino superior no México foi a disponibilidade de recursos públicos. Períodos de maior dinamismo econômico redundavam em aumento dos recursos públicos para o ensino superior. Crise e recessão, por sua vez, resultaram na retração dos financiamentos.

Na Colômbia, nos anos 70, os gastos com o ensino superior cresceram em ritmo mais acelerado que o orçamento global, ao passo que, na década de 80, as dotações orçamentárias se estabilizaram, chegando mesmo a cair em alguns anos²⁵. Essa queda concorreu para acirrar os conflitos entre segmentos universitários e estado, deslocando parte da contestação política para a área econômica²⁶. O governo chegou a ensaiar algumas medidas no sentido de fortalecer a estrutura financeira das universidades. Embora não incluídos formalmente no financiamento automático, os programas de crédito educativo e de ensino à distância funcionam, na prática, como suplementações com objetivo de suavizar as carências das instituições públicas de ensino superior.

No Brasil, a estratégia de financiamento à expansão do setor público de ensino superior foi montada no início da década de 70, época de excepcional folga financeira do estado. Sua meta era o aprimoramento da rede pública, através de um incremento significativo nos recursos alocados para as universidades federais. Absorção de docentes em regime de dedicação exclusiva, ampliação das matrículas, expansão das instalações da rede federal, criação de universidades federais em estados onde elas não existiam fizeram parte de um conjunto de políticas de administração da expansão financiadas através do aumento das dotações orçamentárias do Ministério da Educação e Cultura. Entre 1972 e 1982, o aporte total de recursos para as universidades federais cresceu quase que ininterruptamente. Entre 1983 e 1985, registrou uma queda, voltando a subir em 1986. Nesse quadro, chama a atenção

²⁴ Kent, 1993, pp. 7-8.

²⁵ Lúcio & Serrano, 1992

²⁶ Durante longos períodos de 1980, grande parte das universidades estatais esteve fechada por falta de recursos.

o crescimento dos gastos com pessoal, que quase quintuplicaram entre 1974 e 1989. A exceção foram os períodos 1980-84, quando os gastos com pessoal ficaram estagnados, e, mais recentemente, o que se inicia em 1990 e vem se prolongando até hoje, em que as despesas com pessoal têm declinado de forma acentuada.

Mais do que o crescimento do número de instituições federais, do aumento de seu quadro de professores, ou da melhoria de sua titulação, a grande expansão dos gastos com pessoal a partir 1974 decorreu, sobretudo, do impacto da introdução do regime de tempo integral sobre a folha de pagamento das universidades. A estratégia das IFES foi a de ampliar ao máximo a proporção de professores de tempo integral já que os custos da implantação do novo regime recaiam sobre o MEC, que é quem paga os salários. Esse fato, acrescido da ausência de critérios para a adoção da nova política, explicam porque algumas universidades federais funcionam, hoje, com quase 100% dos professores em regime de dedicação exclusiva, sem uma contrapartida necessária em termos de eficácia com que essas instituições funcionam²⁷.

Os dados mostram, portanto que, apesar da séria crise financeira enfrentada pelo estado brasileiro desde 1977, o orçamento das universidades federais escapou, durante parte dos últimos vinte anos, ao rigor dos cortes orçamentários executados pelas autoridades da área econômica²⁸.

A recuperação orçamentária registrada em 1986 se vinculou ao incremento significativo nos recursos para as instituições públicas de ensino superior, em consequência da regulamentação da Emenda Calmon. A Emenda determinava a aplicação pelo governo federal, de um teto de 13% e pelos estados e municípios, de 25% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A educação passou, assim, a contar com uma fonte de recursos vinculada à capacidade extrativa do governo em seus diferentes níveis. Como, na prática, a maior parte dos recursos federais para a educação – cerca de 70% - é canalizada para o ensino superior, a Emenda Calmon teve um duplo efeito: de um lado, assegurou uma ampla margem de autonomia ao financiamento às universidades, preservando-as das oscilações da política orçamentária e, de outro, representou um reforço expressivo no montante global alocado para as instituições federais. A Emenda Calmon contribuiu, através desses mecanismos, para transformar o ensino superior em uma área afluyente em um contexto

²⁷ Schwartzman, J., 1933, especialmente às páginas 4, 8, 12 e 19.

²⁸ Klein, 1933, pp. 195-6.

de escassez generalizada²⁹. Convém lembrar, contudo, que, ao lado da Emenda Calmon, a grande expansão dos gastos com ensino superior nos anos 80 se fez também pela via da emissão inflacionária, em um quadro que, no final do governo Sarney, beirava a hiperinflação.

No Chile, os gastos públicos com o ensino superior mantiveram-se se em torno de 1.0% do PIB durante toda a década de 60. A reforma universitária de 1967 acarretou um aumento nos aportes fiscais para a área que, em 1974, subiram para 2.0% do PIB. O traço marcante do regime militar quer na fase repressiva, quer na fase esclarecida foi o declínio constante nos gastos públicos com o ensino superior: em 1979 representavam 1.1% do PIB; em 1982, imediatamente depois da nova reforma universitária, se situavam em 1.0% do PIB, caindo abruptamente para 0.6% do PIB, em 1986³⁰.

A contratação nos gastos governamentais com o ensino superior decorreu de duas lógicas distintas que prevaleceram em diferentes fases do regime autoritário chileno. Na primeira fase, o predomínio da componente repressiva, que incidiu fortemente sobre a universidade, conduziu a um processo semelhante ao da experiência argentina: uma diminuição substancial do número de matrículas nas universidades com aporte fiscal. A redução nos financiamentos foi utilizada aí como uma estratégia de desmobilização política e de penalização da universidade, cuja meta era o seu esvaziamento enquanto foco de oposição ao regime.

Com a institucionalização do regime, a partir de fins da década de 70, e a formulação de uma programa de modernização para a área de ensino superior, a redução nos aportes fiscais para as universidades passou a se pautar pela lógica neo-liberal, que presidiu a reforma universitária de 1980. O objetivo agora era o de redefinir o papel do estado em relação ao ensino superior, desobrigando-o de parte de seus encargos financeiros que, com a introdução da cobrança de matrículas nas instituições públicas, foram transferidos para os usuários do sistema.

A idéia era a de diminuir o ônus do estado na manutenção do ensino superior, ampliando, em parte, sua flexibilidade para investir seletivamente e para redirecionar uma

²⁹ Idem, pp. 6-7. É interessante observar que a Emenda Calmon é, na realidade, uma faca de dois gumes: ao estabelecer um teto de 50% para os gastos do governo com o ensino superior – quando, na prática, cerca de 75% dos recursos do Ministério da Educação são canalizados para a área – ela poderia, se obedecida, transformar-se em uma justificativa legal para se reduzir os recursos governamentais alocados para o ensino superior.

³⁰ Brunner, 1966, pp. 112-3.

parcela crescente de seus recursos para as melhores universidades. Estas são, para os fins do sistema, as que conseguem atrair os candidatos melhor classificados no exame de seleção.

A partir da reforma de 1981, o governo passou a operar duas linhas de financiamento: (a) aportes fiscais diretos distribuídos entre as universidades antigas e as novas instituições derivadas de acordo com percentuais fixos estabelecidos em lei; (b) aportes fiscais indiretos outorgados pelo estado àquelas mesmas universidades e institutos profissionais, acrescidas, mais recentemente, das novas universidades privadas que tenham matriculados estudantes classificados entre os 27.500 melhores colocados no exame de ingresso.³¹ Quanto maior a capacidade da IES de atrair melhores alunos, maior a quantidade de recursos a que ela faz jus através dos aportes indiretos. Ao instaurar uma competição entre as IES pelos melhores alunos, o novo padrão de financiamento opera, implicitamente, com a idéia de avaliação institucional e prevê, a médio prazo, uma melhoria da qualidade acadêmica das instituições. Enquanto a proporção dos financiamentos diretos se reduz, a dos financiamentos indiretos aumenta. O objetivo final é o de que os aportes indiretos venham a representar 50% dos recursos globais para o ensino superior. Em suma, o financiamento governamental no Chile opera através de dois mecanismos: um fixo, o aporte fiscal direto, e outro variável, o aporte indireto. Como o valor dos aportes diretos é previamente definido – uma vez que a legislação determina o percentual que cabe a cada uma das instituições³², deixou de existir, no Chile, a negociação por recursos orçamentários entre universidades e governo, como é de praxe nos demais países.

A reforma universitária de 1980 concorreu, assim, para diversificar as fontes de recursos para o setor de ensino superior com aporte fiscal, instaurando mecanismos de financiamentos múltiplos. A tendência é a de diminuir o peso do financiamento automático, burocrático, representado pelo aporte fiscal direto. Paralelamente, privilegia-se o financiamento baseado em resultados ou em uma avaliação implícita, que preside a alocação dos aportes indiretos e a captação de recursos privados, via cobrança de anuidades. Com isso, o Chile vem se distanciando dos demais países na América Latina, onde a regra tem sido o financiamento burocrático, inercial, e tendendo, cada vez mais, para um financiamento de mercado³³.

³¹ Brunner, 1986, pp. 61-2; Brunner, 1993, pp. 31-4.

³² Brunner, 1993, pp. 67-72.

³³ Clark, 1983, capítulo 5.

Merece destaque o fato de que a Colômbia e, mais recentemente, o México, estabeleceram a cobrança de anuidades nas universidades públicas. Essa iniciativa significou uma ruptura importante em uma cultura de ensino superior em que, sobretudo no caso do México, a oferta de serviços educacionais gratuitos ocupava um papel central. Entretanto, pelo valor quase simbólico cobrado, o pagamento de anuidade por si só se situa, nesses países, mais como uma conquista política do que como um mecanismo efetivo de financiamento.

No Brasil, durante a gestão Goldemberg no Ministério da Educação houve uma tentativa de condicionar o volume das dotações orçamentárias para as universidades federais à qualificação e produtividade de seu corpo docente, à ampliação das matrículas através da criação de cursos noturnos e à racionalidade do gerenciamento de seus próprios recursos. Com base na implantação de um sistema de financiamento vinculado ou de *inputs*³⁴, essa política visava estimular a competição pelos recursos governamentais que redundasse no aumento da qualidade e na expansão dos serviços oferecidos pelas IES públicas. Essa tentativa de alterar os critérios e mecanismos de alocação de recursos para as universidades federais não chegou, contudo, a ser implementada, em razão da grave crise política que se instalou no país a partir de maio de 1992 e que resultou, pouco depois, na mudança da equipe ministerial³⁵.

A expansão das dotações orçamentárias para as universidades públicas nos anos 70 em todos os países, com exceção da Argentina e do Chile, nos períodos de maior obscurantismo autoritário, seguida de uma queda expressiva nos recursos ao longo de quase toda a década de 80, sugerem que o financiamento incremental foi o principal instrumento da política de administração da expansão do setor público de ensino superior na América Latina. Através de estratégias de regionalização e desconcentração do sistema ou de melhoria da qualidade do ensino, foi possível imprimir um rumo à expansão do setor público e garantir o fluxo de recursos necessário através de um financiamento meramente inercial.

A conjuntura que prevaleceu ao longo da maior parte dos anos 80 concorreu, entretanto, para esvaziar a eficácia do financiamento incremental enquanto instrumento de

³⁴ Segundo Brunner, nas modalidades de financiamento por *inputs*, os recursos são alocados seguindo critérios objetivos relacionados com os custos internos, em especial, o custo por aluno. Brunner, 1993, p. 13.

³⁵ Durham, 1992.

política para o ensino superior³⁶. De um lado, porque assinalou o fim de uma era de afluência de recursos governamentais, tornando irrisório os acréscimos anuais das dotações orçamentárias. De outro lado, porque o que estava em questão não era mais expansão em si, mas os efeitos da implantação, em pouco mais de dez anos, de um sistema de ensino superior de massas. Administrar a expansão passava a significar a reestruturação dos sistemas de forma a ampliar o seu nível de atendimento, a diferenciar a oferta de formação superior para atender a uma clientela extremamente heterogênea, e a recuperar os níveis de qualidade que haviam se deteriorado ao longo da transição de um ensino de elite para um ensino de massas.

2.2. Políticas de diferenciação do sistema: a modernidade do caso chileno

Na América Latina, a expansão dos sistemas de ensino superior foi acompanhada pela diferenciação institucional. Pressionado pela ampliação dos setores médios, decorrentes da dinâmica de industrialização e de urbanização, o ensino superior se expande e, simultaneamente, se diversifica, para atender a uma demanda cada vez mais heterogênea. Os sistemas passam a se compor de um conjunto de instituições que se diferenciam tanto em termos de seu formato organizacional – universidades e instituições não-universitárias – quanto de sua natureza administrativa – públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas³⁷.

³⁶ O financiamento burocrático, incremental, é normalmente associado a sistemas gratuitos de ensino superior. Nele, o foco da negociação política gira em torno do montante a ser incrementado. Como o agravamento da crise fiscal do estado, a negociação do orçamento das instituições de ensino superior ficou cada vez mais sujeita às limitações da capacidade financeira do estado. Ao lado disso, as universidades públicas vêm enfrentando uma situação de inflexibilidade aguda no uso de seus próprios recursos, já que nada menos de 80% a 90% do orçamento são consumidos em gastos com pessoal. Desse modo, a conjugação entre a baixa capacidade de financiamento do estado e o comprometimento da maior parte do orçamento das IES públicas com a folha salarial esvaziou o financiamento incremental enquanto instrumento de política. Como os incrementos obtidos quase sempre são muito pequenos, a rigor eles se limitam, quando muito, a assegurar a manutenção das universidades públicas.

³⁷ Em sua análise os efeitos da expansão dos sistemas nos EUA e na Europa Ocidental, Peter Scott ressalta o aspecto da diversificação: “nos anos 60 e 70, o ensino passou a ser visto como uma grande igreja que se estendia para muito além do território da universidade tradicional. (...) O atendimento às demandas de um contingente cada vez maior de jovens, que concluíam o secundário e de adultos que buscavam acesso à universidade, passou a requerer um sistema de ensino superior muito mais diferenciado e flexível.”

Ambos os processos refletiam, por sua vez, o fortalecimento da consciência democrática e de um mercado de trabalho que se sofisticava rapidamente, especialmente a partir e o sucesso da ciência levaram a uma divisão cada vez mais “fina” do trabalho intelectual e, de outro lado, a coerência cultural ou ideológica da antiga universidade foi sendo solapada pela diversificação social de seu alunado. De fato, as disciplinas passavam a depender de conhecimentos cada vez mais especializados e de técnicas cada vez mais específicas (para não dizer exclusivas), e as universidades começaram a perder sua identidade, a se parecerem cada vez mais umas com as outras e a serem encaradas como grandes burocracias administradas segundo as modernas regras de gerenciamento profissional”.

No México, a diferenciação institucional caminhou junto com a expansão e regionalização do sistema de ensino superior. A partir dos anos 60, surgiu e se consolidou um setor tecnológico, com a criação, em várias regiões do país, de institutos técnicos públicos inspirados no modelo do Instituto Politécnico Nacional. Chama a atenção o fato de o ritmo de criação de novos institutos ter se acelerado precisamente nos anos 80, quando a expansão de matrículas já havia perdido parte de seu ímpeto. Com uma participação percentual variável nas matrículas nas diferentes regiões – seu peso é maior nos estados menos desenvolvidos – o grande afluxo de estudantes nas macro-instituições como a UNAM e a UAM e os altos índices de ociosidade com que grande parte dos institutos tecnológicos vem operando, indicam um baixo índice de institucionalização desse tipo de formação superior³⁸. Fica claro que os institutos tecnológicos têm demanda apenas naquelas regiões onde a oferta de vagas nas universidades é reduzida.

No bojo da expansão, proliferaram instituições privadas não-universitárias. Trata-se de um setor bastante fragmentado, em que predominam instituições com uma oferta reduzida de cursos, em geral concentrados na área de humanidades e ciências sociais aplicadas. Embora, na média, essas instituições se caracterizem pela baixa qualidade acadêmica de seus cursos, algumas, dentre elas, se destacam pela excelência da formação profissional que oferecem.

Também no Brasil, a expansão deu origem a um sistema muito diferenciado internamente, não só geograficamente, como também em termos das instituições que o compõem e do público que atende. Diferentemente do México, onde o setor público também se diversificou, no Brasil, a diferenciação praticamente ficou circunscrita ao setor privado. Esse setor responde por uma ampla gama de instituições de ensino que vão desde as escolas isoladas, passando por faculdades integradas – em geral de baixo prestígio acadêmico³⁹ - até as universidades, onde se sobressaem as católicas de alguns estados⁴⁰.

Na Argentina, a expansão desencadeou um processo de diferenciação tanto no interior do setor público como no privado. No setor público, ao lado das grandes universidades

³⁸ Kent, 1990, pp. 13-14.

³⁹ Pesquisa que vem sendo desenvolvida pelo NUPES/CEBRAP aponta para a existência de uma diferenciação no âmbito das escolas isoladas até então insuspeitada. Existem escolas isoladas que vêm operando em níveis de excelência, tanto em termos do prestígio do seu diploma no mercado. Em geral, essas instituições têm uma vocação profissionalizante.

⁴⁰ As universidades católicas do Rio de Janeiro e de São Paulo estão classificadas entre as dez melhores universidades do país em um *ranking* que inclui também as públicas. *Guia do Estudante*, Abril Cultura, 1991.

nacionais⁴¹ lideradas pela UBA, criou-se a partir da Universidade Tecnológica Nacional, um subsistema orientado para formação nas engenharias; além disso, surgiram universidades públicas de menor porte cuja oferta de cursos está concentrada na área de humanidades e ciências sociais aplicadas⁴². A expansão do setor privado, que se acelera entre 1958 e 1973, deu origem a universidade de três tipos: universidades com uma ampla oferta de cursos, outras com uma oferta mais restrita e perfil acadêmico mais acentuado e, por fim, pequenas universidades, quase sempre católicas e localizadas no interior, de baixo prestígio acadêmico. Todavia, no rastro da expansão, foi o segmento não-universitário que mais ganhou peso. Embora o chamado terciário não-universitário tivesse surgido ainda nos anos 50, foi entre o final dos anos 70 e início dos 80 e com apoio do regime militar que esse subsistema assume uma dimensão importante tanto em termos de número de instituições como de matrículas⁴³.

A diferenciação está, portanto, relacionada com os *timings* da expansão. O crescimento acelerado das instituições e matrículas do ensino superior durante a década de 70 deslançou uma diferenciação espontânea, através da qual o sistema se diversificou naturalmente para comportar a ampliação e heterogeneidade da demanda. A diferenciação institucional enquanto proposta de políticas, entretanto, é um fenômeno dos anos 80; trata-se, antes de mais nada, de reconhecer a heterogeneidade existente, através da definição de instituições com perfis e vocações distintas, e conferir maior flexibilidade ao sistema com a criação de mecanismos de mobilidade interinstitucional.

No Brasil, a primeira tentativa de pensar a questão da diferenciação do ensino superior data de 1985, quando foi elaborado o relatório da Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino superior. O documento alertava para as desvantagens do modelo único de universidade e apontava para a necessidade de diversificar o sistema, com base nas vocações das diferentes instituições, estimulando sua especialização nas áreas de melhor desempenho. O tema da diversificação do ensino superior seria retomado, no ano seguinte, pelo GERES, vinculado ao Ministério da Educação. O GERES foi mais incisivo em suas propostas no sentido de romper com o modelo da indissolubilidade entre e pesquisa. O ante-projeto

⁴¹ Universidades de Córdoba, La Plata, Tucumán e Rosário.

⁴² Balán, 1990, pp. 22-4.

⁴³ Balán, 1990, p. 28. Em geral essas instituições estão voltadas para a formação de professores primários e secundários.

propunha a institucionalização das universidades de ensino, em especial, no caso de instituições federais com dificuldades para consolidar a pesquisa ou com uma produção científica de má-qualidade.

As propostas do GERES foram, contudo, inviabilizadas em virtude da oposição que suscitaram tanto por parte do movimento docente quanto da comunidade científica⁴⁴. Na realidade, o próprio Ministério da Educação, através da SENESU, não encampou da idéia de definir formatos e vocações distintos para as instituições. Sua estratégia foi a de protelar a implementação de políticas de diferenciação, ampliando o espectro do debate com base em uma agenda de seminários previstos para médio e longo prazo.

Colômbia e Chile são casos em que as tentativas de implementar políticas de diferenciações foram melhor sucedidas. Na Colômbia, o reconhecimento da heterogeneidade do sistema levou a uma estratégia de maximizar os seus nichos de qualidade, tanto no setor público quanto no privado, através de mecanismos de monitoramento. Prevê-se que esse sistema crie possibilidades de comunicação entre o topo e a base do sistema.

Dos países da América Latina, o Chile foi o que mais avançou na implementação de uma política de diferenciação institucional, através de um conjunto de medidas editadas ao longo de 1981⁴⁵. A lógica subjacente à criação de instituições com perfis diferenciados era a de que o modelo único, centrado na universidade, não mais correspondia às novas exigências colocadas pela dinâmica do mercado. Embora tenha perdido o monopólio sobre o sistema, a universidade conserva seu prestígio como parâmetro de qualidade.

Tal como na Colômbia, a garantia da qualidade das novas instituições passou a depender de mecanismos de monitoramento, através dos quais tanto as universidades como os institutos profissionais recém-criados deveriam submeter projetos e programas, alunos e egressos a exames de aprovação durante um certo tempo. Instituições já consagradas, no caso as universidades tradicionais ou derivadas, se encarregariam dessa tarefa de avaliação. Na experiência chilena, portanto, avaliação e diferenciação institucional se complementam.

⁴⁴ Na leitura que ambos os grupos faziam, o GERES propunha a desativação pura e simples da pesquisa acadêmica em grande parte das universidades federais. Sérgio Costa Ribeiro, entrevista, Rio de Janeiro, junho de 1991.

⁴⁵ O sistema chileno é formado, atualmente, por universidades, institutos profissionais e centros de formação técnicas, os dois últimos orientados exclusivamente para a formação profissional ou para carreiras técnicas de curta duração. Brunner, 1990.

Desse modo, a diversificação institucional, entendida como a existência de instituições com formatos distintos e com uma oferta diferenciada de formação só ocorreu de fato no Chile a partir dos anos 80.

3. Políticas de apoio à pesquisa e a pós-graduação

Com a transformação de sistemas de ensino de elite em sistemas de massa, a questão da democratização do ensino superior, antes central, dá lugar à preocupação com a qualidade. A instalação da pós-graduação e a institucionalização da pesquisa científica dentro e fora da universidade representaram as principais medidas de intervenção governamental no sentido de aprimorar a qualidade do sistema.

O principal instrumento das políticas de estímulo à pós-graduação e à pesquisa na América Latina foi o financiamento por contrato, concedido por agências governamentais especializadas, através de uma negociação direta com as instituições beneficiadas. Ao estabelecer vinculações com grupos específicos, mediante repasses seletivos à pesquisa e à pós-graduação, o financiamento por contrato inevitavelmente gera assimetrias dentro da universidade. Em oposição ao caráter homogeneizante do financiamento burocrático, o papel do financiamento por contrato é precisamente o de fortalecer áreas específicas, cujos resultados são passíveis de serem avaliados. A lógica que rege a sua distribuição é a de estimular a competitividade entre as instituições com o objetivo de aprimorar o seu desempenho⁴⁶.

O grau de abrangências com que operavam financiamentos por contrato variou bastante e inclui desde o apoio institucional – *block grants* que, na prática, arcavam com o custo global da instituição – até o financiamento a projetos específicos, cujos beneficiários podiam ser instituições, grupos de pesquisa ou pesquisadores individuais. A concessão de bolsas individuais, de pós-graduação ou de pesquisa, constitui também uma modalidade, ainda que bem mais frouxa, de financiamento por contrato, uma vez que pressupõe o comprometimento com um programa de mestrado ou doutorado, ou ainda a realização de um projeto de pesquisa individual.

⁴⁶ Brunner, 1993, pp. 41-44 e 73.

Entretanto, a existência de uma política clara de apoio à pesquisa não foi a regra na América Latina. Mais do que uma política explícita e integrada, as agências de fomento à pesquisa e à pós-graduação executaram políticas *and hoc*, segmentadas e flexíveis, quase sempre com alguma participação, formal ou informal, da comunidade acadêmica.

3.1 A montagem dos sistemas de C&T: timing, formato institucional e dimensão

Na maioria dos países analisados, o sistema de pós-graduação e pesquisa se estruturou por etapas. Com isso, definem-se *timings* diferentes de criação e consolidação desses sistemas. Na Argentina, o CONICET foi criado em 1958, centralizando os mecanismos de apoio à pesquisa universitária. O CONICYT, criado em 1967 no Chile, e o CONACYT, em 1970 no México, funcionaram como agências centrais de financiamento à pesquisa e concessão de bolsas, constituindo-se no núcleo de sistema cuja montagem só veio a se completar na década de 80. Na Colômbia, a criação do ICFES data do início da década de 70. Nesses países, o traço básico da estrutura de financiamento à pesquisa e à pós-graduação foi seu formato centralizado.

Diferentemente, no Brasil, o sistema de pós-graduação e pesquisa foi marcado, desde o início, pelo pluralismo institucional e pela especialização funcional. As agências que compunham a base original do sistema – CAPES e CNPq, criadas em 1954 – tinham funções e áreas de atuação razoavelmente diferenciadas⁴⁷. Bem mais tarde, em 1968, foi criado o FNDCT, que veio a funcionar como a base financeira do sistema⁴⁸.

⁴⁷ Com base na especialização das agências, cabia ao CNPq, ainda que formalmente, elaborar a política científica e financiar auxílios à pesquisa de bolsas de iniciação científica e de pós-graduação. Romaní, 1982. A CAPES atuava na pós-graduação, apoiando a implantação e manutenção de programas, quase sempre de mestrado, e concedendo bolsas.

⁴⁸ Constituído por dotações do Tesouro Nacional, o FNDCT significou um aporte maciço de recursos para a pesquisa e pós-graduação, elevando substancialmente o patamar dos financiamentos. Também em 1968, surgiu a FINEP, encarregada de administrar o FNDCT e financiar a criação e consolidação de grupos de pesquisa e programas de pós-graduação.

Quadro 4: *timing*, formato institucional e dimensão dos sistemas C&T, segundo os países analisados

Países	<i>Timing</i> de criação das agências	Formato Institucional	Dimensão da PG (Mestrado/Doutorado) Matrículas*	Modelo de PG	Tipo de apoio
Argentina	1958 - CONICET	centralizado	9.006 (1987)	endógeno (ênfase na PG profissionalizante)	-individual -institucional (somente aos institutos de pesquisa do CONICET)
Brasil	1954 – CAPES e CNPq 1967 – FNDCT - FAPESP	descentralizado	46.062 (1989)	endógeno	-institucional - (FNDCT/CAPES) - individual (CNPq)
Chile	1968 – CONICYT 1981 – FONDECYT 1990 – FONDEF e FONTEC	centralizado	2.392 (1989)	endógeno	individual
Colômbia	1968 – ICFES 1981 – COLCIÊNCIAS (Reestruturação)	centralizado	5.525 (1990)	endógeno	individual
México	1970 – CONACYT	centralizado	26.913 (1989)	exógeno	individual

* Dados apresentados por Lúcio, 1933, p. 6.

3.1.1. Chile: financiamento interno à pesquisa e especialização da produção acadêmica

No Chile, a existência de órgãos centrais de financiamento no âmbito de cada universidade contribuiu para dar um impulso significativo à atividade de pesquisa. Na maioria das universidades com aporte fiscal, foram criados fundos centrais que operavam com base em um percentual fixo das dotações orçamentárias para as universidades. Administrados por uma Diretoria de Pesquisa, esse orçamento arcava com os custos fixos da investigação científica – salários, instalações e infraestrutura – e incluía as dotações de pesquisa das diferentes faculdades e institutos destinadas a financiar os serviços básicos⁴⁹.

A criação, em 1968, do CONICYT, representou uma primeira tentativa de centralizar o fomento à pesquisa. O corte drástico no financiamento ao ensino superior, determinado pelo governo militar, em 1974, acarretou uma redução significativa nos recursos globais tanto para o CONICYT como para os fundos centrais de pesquisa das universidades. Com isso, em apenas um ano, a participação das universidades no gasto nacional com pesquisa caiu de 47% para 37%⁵⁰.

⁴⁹ Além disso, através desses fundos, as universidades financiavam projetos e apoiavam congressos, publicações e equipamentos de pequeno porte. Brunner, 1986, pp. 18,125.

⁵⁰ Hachette, 1990, pp. 225-70, Brunner, 1986, p. 171

A nova lei de financiamento à universidade, de 1981, introduziu mudanças importantes na estratégia global de financiamento à pesquisa. De um lado, reduziu progressivamente o peso do aporte fiscal direto, ou seja, dos recursos orçamentários, no financiamento às universidades, resultando numa forte contração nos fundos centrais de pesquisa das instituições com aporte fiscal⁵¹. De outro lado, criou o FONDECYT com o objetivo de, através de concursos, financiar a investigação tanto nas universidades como nos institutos profissionais e centros de pesquisa independentes, governamentais e privados. Com isso, o FONDECYT ampliou o escopo do financiamento público, estendendo-o para além das fronteiras da universidade. A criação do FONDECYT significou também uma realocação interna dos recursos para o ensino superior, através de um remanejamento, em favor da pesquisa, de recursos até então distribuídos pela via do financiamento burocrático. Isso porque, aparentemente, parte das dotações orçamentárias das universidades foram redirecionadas para o Fundo.

Paralelamente ao financiamento a projetos, pelo FONDECYT, funcionava o programa de bolsas de pós-graduação do CONICYT. As duas modalidades de financiamento eram complementares uma vez que a pós-graduação aumentava sua demanda por financiamento dentro da perspectiva de, a longo prazo, fortalecer a pesquisa acadêmica nas universidades. Sua função, portanto, era incrementar a pesquisa, tanto em termos quantitativos como qualitativos, e maximizar a eficiência no uso dos recursos do FONDECYT.

Na prática, a redução drástica nos recursos orçamentários para a pesquisa nas universidades, conjugada à tendência à centralização do financiamento através de um fundo, significaram o desmantelamento do sistema dual de financiamento que vigorava até então no Chile. Nesse processo, o FONDECYT se transforma em um poderoso instrumento da política: a queda nos valores alocados através dos fundos centrais aumentou a dependência da pesquisa universitária em relação ao FONDECYT e às agências internacionais, transformando o financiamento por contato no principal instrumento de apoio à pesquisa no Chile⁵².

A crise fiscal do estado deixou o FONDECYT em uma situação extremamente vulnerável. Entre 1982 a 1986, não foi possível assegurar um teto mínimo para o fundo, e em consequência, houve uma queda nos salários dos pesquisadores e na própria qualidade da pesquisa. Até 1986, a nova política de financiamento do ensino superior continuou

⁵¹ Hachette, 1990, pp. 229-30.

⁵² Idem, pp. 230-1.

produzindo efeitos negativos sobre a pesquisa universitária, ao mesmo tempo em que, os benefícios gerados pelo FONDECYT ficaram aquém do esperado⁵³. Embora tivesse experimentado um incremento substancial a partir de 1987, o volume de recursos do fundo ainda é baixo e incapaz de resolver o problema da modernização da infraestrutura de pesquisa na universidade. Com o objetivo de enfrentar essas dificuldades, o FONDECYT foi complementado, em 1990, por um programa de aquisição e manutenção de equipamentos de grande porte financiado através de um tripé formado pelas universidades, pelo governo e pelo PNUD⁵⁴. O novo governo constitucional partiu também para a diversificação do financiamento à pesquisa, com a criação do FONDEF e do FONTEC, em 1990⁵⁵.

3.1.2. O CONICET e a pesquisa na Argentina: duas trajetórias convergentes

A Argentina desempenhou um papel pioneiro na montagem de um sistema de pós-graduação, com a criação do CONICET, em 1958. O âmbito de atuação do CONICET abrangia o financiamento à pesquisa dentro e fora da universidade, embora os grupos de pesquisa de maior prestígio e a produção científica de melhor qualidade se situassem dentro da universidade⁵⁶. Com apoio do CONICET, criou-se também uma estrutura privada de pesquisa, constituída de institutos isolados especializados, grande parte dos quais concentrados nas ciências sociais e humanas⁵⁷.

Durante os últimos trinta anos, o CONICET funcionou como a principal fonte de apoio à pesquisa na Argentina. Originalmente, a agência desempenhava as seguintes funções: (a) o financiamento integral de centros de pesquisas do próprio CONICET; (b) apoio à carreira de investigador científico e técnico mediante complementação salarial fixa, concedida

⁵³ Brunner, 1986, pp. 161-2.

⁵⁴ Hachette, 1990. No Brasil, desde 1985, as agências de financiamento à pesquisa vêm se defrontando com um problema semelhante: o sucateamento de infraestrutura de pesquisa na universidade, resultado da forte retração nos financiamentos concedidos através do FNDCT a partir de 1978. Diante da impossibilidade de modernizar laboratórios e equipamentos via suplementações do FNDCT com recursos do Tesouro Nacional, foram iniciadas negociações junto a fontes externas, em especial com o Fundo Nakasone, do Japão. A falta de disponibilidade financeira do governo brasileiro não lhe permitiu, contudo, integralizar a contrapartida necessária à liberação dos recursos japoneses e a questão permanece até hoje suspenso. Apenas a Universidade de São Paulo, conseguiu atualizar sua infraestrutura de pesquisa, através de um convênio firmado com o BID, no final da década de 80.

⁵⁵ Brunner, 1993, pp. 69-70

⁵⁶ Balán, 1991.

⁵⁷ Embora eventualmente recebessem financiamentos do CONICET, os institutos de pesquisa privados, que se multiplicaram em ritmo acelerado durante os governos militares, eram mantidos basicamente com recursos de fundações estrangeiras, em especial, a Ford e a Fullbright, e da cooperação internacional, particularmente do BID. Dentre eles destacavam-se a Fundação Bariloche, voltada para a área tecnológica e nuclear, e o Instituto Di Tella, para a área de Ciências Sociais e Artes.

em caráter individual em com base em processo competitivo; (c) concessão de bolsas de pós-graduação no país e no exterior, e (d) apoio à pesquisa, atendendo a uma demanda de balcão, onde a unidade de apoio era o projeto. A trajetória do CONICET variou de acordo com a ênfase em cada uma dessas linhas de apoio.

Na prática, a política de financiamento do CONICET variava em função das discontinuidades político-institucionais e da alternância nos setores que controlavam as decisões da agência⁵⁸. Até o final da década de 60, o CONICET esteve sob a influência de um importante setor da comunidade científica, ligado à área biomédica e fortemente identificado com o papel das universidades nacionais com centros de pesquisa. Isso explica porque grande parte dos recursos do órgão se concentrou na pesquisa universitária⁵⁹.

A decisão do CONICET de desinvestir na pesquisa universitária representou um forte retrocesso no sistema de apoio que, durante o governo Alfonsín, recuperava o seu dinamismo e alargara o seu âmbito de atuação: eliminou-se a complementação salarial aos docentes com dedicação exclusiva, reduziu-se o valor das bolsas e salários para pesquisadores e alteraram-se os mecanismos internos de avaliação e alocação de recursos⁶⁰.

No que se refere à pós-graduação, na Argentina, a ênfase na dimensão profissionalizante foi o traço marcante do sistema. A pós-graduação se expandiu para atender a uma demanda de mercado, com o objetivo de formar especialistas em certas carreiras, como a medicina, ou em outras, mais ligadas à atividade econômica. Com a permissão de cobrar anuidades na pós-graduação, a criação de programas em áreas competitivas se converteu em um filão rentável para as universidades privadas, que vêm encampando o modelo da pós-graduação profissionalizante⁶¹.

Em contraste, a pós-graduação acadêmica é rarefeita tanto nas universidades públicas quanto nas privadas. Sua finalidade é treinar docentes e pesquisadores vinculados ao ensino

⁵⁸ Balán, entrevista, 17.02.93.

⁵⁹ Balán, 1990, p. 18.

⁶⁰ Balán, entrevista, 117.02.93.

⁶¹ Balán, p. 53.

superior e à pesquisa pura ou aplicada. Como a pós-graduação não funciona como um requisito formal para a docência universitária, o sistema de pós-graduação acadêmica pouco se expandiu e tampouco se diversificou internamente⁶². Comparado com o Brasil, que desde a década de 70 já dispunha de uma pós-graduação ampla e diferenciada, e com países como o Chile e México, cuja pós-graduação foi reforçada por uma série de estímulos a partir dos anos 80, o sistema de pós-graduação acadêmica na Argentina virtualmente estacionou.

3.1.3. México: os limites da pós-graduação hacia afuera

No México, a política de apoio à pesquisa e à pós-graduação foi executada basicamente pelo CONACYT, através de julgamentos efetuados por comitês de pares. O CONACYT era a arena que congregava os atores relevantes daquela política, a comunidade acadêmica e os escalões burocráticos do próprio órgão, para decidir como alocar bolsas de estudo e auxílios de pesquisa. Seus primeiros anos de funcionamento foram marcados pela lentidão. Só em 1976, depois de elaborado o Plano de Ciência e Tecnologia, teve início, efetivamente, o primeiro programa de concessão de bolsas⁶³. Embora o âmbito de atuação e o peso dos apoios concedidos pelo CONACYT tivessem superado as expectativas iniciais, a defasagem entre a criação da agência e o momento em que ela de fato começou a funcionar sugere que o CONACYT foi, de certa forma, contaminado pela burocratização excessiva do estado mexicano. Até o início da década de 80, o CONACYT se defrontou com dificuldades para definir seu próprio papel e funcionou, basicamente, como uma agência de financiamento à pesquisa e de concessão de bolsas de pós-graduação⁶⁴. Durante esse período, a agência destinou mais de 40% de seus recursos para a concessão de bolsas, financiando em torno de 25 mil professores de diferentes níveis de especialização⁶⁵.

Através de lei editada em 1985, o CONACYT teve seu papel definido com maior clareza. Passaram a competir a esse órgão a coordenação e execução de Programa Nacional de

⁶² Idem, p. 53.

⁶³ Os dados relativos aos gastos do CONACYT entre 1971 e 1980 indicam que somente a partir de 1976, quando Conselho concluiu o seu plano de bolsas e efetivamente começou a funcionar, é que o volume de recursos gastos se tornou significativo. De 1976 até 1980, os gastos do CONACYT cresceram numa proporção média de 30% a 40% ao ano, em 1980, níveis cerca de 80% superiores aos do ano anterior.

⁶⁴ Outras instituições também credenciam bolsas de estudo, como a ANUIES, a SEP, a FIDERH e a própria UNAM. Entretanto, no período 1971-80, o CONACYT foi responsável pela concessão de 67% das bolsas, seguido, de longe, pela SEP, com 12% e pela UNAM, com 11%. Silva, 1986, p. 117.

⁶⁵ Silva, 1986, p. 113.

Desenvolvimento Científico e Tecnológico, a coordenação do sistema de C&T e a definição de programas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico vinculados às prioridades nacionais⁶⁶. Essa lei concorreu também para situar a área de política econômico-financeira como a arena por excelência da negociação de recursos para a pesquisa e pós-graduação.

Chama a atenção a ausência de uma política mais agressiva de expansão da pós-graduação no México. À primeira vista, teria faltado uma perspectiva de longo prazo à comunidade científica no sentido de, através da criação de novos programas de pós-graduação, criar as bases para sua própria qualificação, ampliação e diferenciação interna. Tudo leva a crer que, de fato, não se investiu em uma estrutura de pós-graduação compatível com o tamanho de seu sistema de ensino superior. No México, a política de qualificação de docentes seguiu um padrão diferente do resto da América Latina. Sua ênfase recaiu na formação de pesquisadores no exterior, através da sua vinculação com os programas de mestrado e doutorado nos EUA e na Europa. A execução de uma política de custo tão alto era viabilizada pela grande disponibilidade de recursos do CONACYT⁶⁷ e pela definição de seu papel como uma agência essencialmente voltada para a concessão de bolsas. A ausência de uma linha de financiamento de caráter institucional, capaz de respaldar a criação de programas de pós-graduação e de garantir, por um tempo, a sua manutenção, contribuiu para limitar a ação do CONACYT ao apoio individual, nos moldes, por exemplo, do CNPq no Brasil.

A idéia de que a alta dos preços do petróleo se manteria indefinidamente e de que, portanto, o México estaria a salvo dos rigores orçamentários enfrentados pelo resto da América Latina, concorreu para reforçar a estratégia em vigor.

As chances de sucesso de uma política desse tipo, no entanto, eram muito limitadas. Em tempos de afluência, a formação de pesquisadores no exterior sem uma política paralela de fomento à pós-graduação endógena, tem uma capacidade restrita para reproduzir e ampliar a comunidade. Em tempos de escassez⁶⁸, contudo, é que o modelo de pós-graduação voltado para fora se revelaria uma autêntica armadilha: os cortes nos gastos governamentais

⁶⁶ Silva, *idem*, p. 117.

⁶⁷ O México foi um dos únicos países da América Latina que não sofreu uma compressão nos recursos governamentais no final da década de 70. Graças à alta dos preços do petróleo no mercado internacional, a crise fiscal do estado foi postergada para o início dos anos 80, como de resto atesta a alta contínua nos recursos para as universidades públicas até aquele ano.

⁶⁸ Entre 1981 e 1989, os recursos para o ensino superior e para a pesquisa declinaram cerca de 25%, caindo de 1.02% do PIB para 0.77% do PIB, em oito anos – enquanto a população estudantil aumentava em 15%.

acarretaram não apenas uma diminuição drástica no número de bolsista para o exterior, inviabilizando, portanto, o modelo adotado, como também dificultaram a montagem de uma estrutura de pós-graduação ampla e diferenciada no país.

O resultado foi que, ao final da década de 80, o México tinha uma comunidade acadêmica pequena – em torno de 6 mil pesquisadores – e, sobretudo, desproporcional ao tamanho de seu corpo docente – cerca de 100 mil professores universitários.

Em suma, depois de desperdiçar uma conjuntura duplamente favorável de afluência de recursos e estabilidade política⁶⁹ para criar uma estrutura endógena de pós-graduação, o México se defrontou, a partir de 1982, com uma inflexibilidade quase que total com relação às políticas de apoio à pesquisa e à pós-graduação. A exceção foi a criação, em 1985, do Sistema Nacional de Pesquisadores, cuja função era a complementação salarial através da concessão de bolsas individuais a pesquisadores.

3.1.4. Política de pesquisa e recursos externos na Colômbia: a trajetória do ICFES enquanto órgão de repasse

Na Colômbia, as políticas de apoio à pesquisa e à pós-graduação surgem, no final dos anos 80, em um contexto em que as prioridades haviam se deslocado da expansão e democratização⁷⁰ do sistema para a questão da melhoria da qualidade do ensino.

Na realidade, as políticas de C&T, na Colômbia, vieram na esteira da reforma universitária de 1980. Essa reforma, tardia em comparação aos demais países latino-americanos analisados, e a quase inexistência de políticas de fomento à pesquisa e à pós-graduação ao longo dos anos 70, parecem estar associadas à baixa especialização institucional das agências e à marginalização dos atores em relação aos centros decisórios.

⁶⁹ Dentre os países analisados nesse trabalho, México e Brasil foram os únicos a experimentarem a confluência entre disponibilidade de recursos governamentais e estabilidade política por um período prolongado, com duas vantagens para o México: a de ser mais afluente, por se tratar de um país exportador de petróleo, e institucionalmente mais estável. Nesse mesmo período, Chile e Argentina enfrentavam problemas seríssimos relacionados com o alto grau de repressão política de seus regimes e com suas dificuldades para se institucionalizar. A Colômbia, por sua vez, ainda não tinha conseguido definir as linhas mestras de uma política de fomento à pós-graduação e pesquisa, em virtude da falta de consenso para aprovar sua reforma universitária.

⁷⁰ Na década de 70, a matrícula de ensino superior aumentou quase quatro vezes, enquanto que o número de instituições duplicou. Lúcio & Serrano, 1992.

Embora a criação do ICFES date de 1968, esse órgão não dispunha de consenso interno, tampouco de apoio externo para propor mudanças no sistema de ensino superior⁷¹. Foi nesse quadro, em que predominava a não-decisão, que a reforma universitária de 80 adquiriu uma dimensão política importante. Ao assumir a iniciativa na área de ensino superior e definir minimamente as regras do jogo em uma conjuntura pouco favorável a reformas, o estado contribuiu para organizar as diferentes arenas, imprimir uma certa especialização aos papéis das agências e definir a identidade dos atores. Entretanto, a execução de uma política orientada para a qualificação de docentes e desenvolvimento da pesquisa colidia com as políticas de restrição dos gastos públicos, ao mesmo tempo em que o achatamento dos salários das universidades públicas e o controle rigoroso sobre o valor das anuidades do setor privado desestimulam os docentes a investir em sua própria qualificação.

Nesse contexto, teve lugar a primeira iniciativa no sentido de consolidar um Programa Nacional de Ciência e Tecnologia. A política de melhoria da qualidade do sistema se estendia também às instituições não-universitárias ligadas à pesquisa e atuou em duas frentes: (a) canalização de recursos para projetos de pesquisa através de fontes externas, em especial o BID; (b) medidas de fortalecimento de programas de pós-graduação, que também contavam com o apoio financeiro do BID⁷².

Ao lado disso o estado se instrumentalizou para operar na área de C&T, através da reestruturação das agências já existentes. Inicialmente, redefiniu-se o papel do COLCIENCIAS enquanto agência central encarregada da coordenação da política nacional de C&T. O empenho em criar, dentro da áreas governamental, um espaço próprio para a elaboração e execução de uma política de fomento à pesquisa prosseguiu com a criação, em 1968, da Missão de Ciências e Tecnologia, cujas recomendações se transformaram na Lei de Ciências e Tecnologia, regulamentada entre 1990 e 1991⁷³.

⁷¹ Outras duas entidades ligadas à área, o Fundo Universitário Nacional, criado nos anos 50, e a ASCUN, atuavam antes como órgão de representação de interesse e, enquanto tal, opunham resistência a medidas visando à regulamentação do sistema.

⁷² Depois da reforma, o ICFES transformou-se na principal instância de formulação de políticas para o ensino superior. Em contrapartida, para a ASCUN, principal porta-voz dos interesses do setor privado, a reforma representou perda de autonomia, uma vez que o estado passou também a regular aquele setor. Nesse conjunto de medidas, incluía-se um projeto, financiado pelo BID e executado pelo ICFES, com o objetivo de fortalecer a infra-estrutura da pesquisa em sete universidades. Entre 1983 e 1988, foram financiados 427 projetos, em um total de 67 milhões de dólares, direcionados para as áreas de agropecuária, ciência básicas, energia, engenharia e saúde. Grande parte deles concentrou-se em apenas 6 instituições (quatro públicas e duas privadas). Lúcio & Serrano, 1992, p. 18.

⁷³ Lúcio & Serrano, 1992, pp.18-19.

Outra grande prioridade, nos anos 80, foi o fortalecimento dos programas de pós-graduação. Embora a definição desse tipo de programa já constasse da reforma de 1980, sua expansão e consolidação ficaram comprometidas em função do papel marginal da pesquisa nas universidades. Somente com a execução, pelo ICFES, de um projeto financiado pelo BID para incrementar a infraestrutura da pesquisa em sete universidades públicas é que a pós-graduação teve condições de se instalar nas universidades.

Assim, na Colômbia, ao longo dos anos 80, a política de estímulo à pós-graduação convergiu para dois objetivos: incrementar a matrícula de pós-graduação, que tinha um peso bastante reduzido, e incentivar os programas de mestrado, como uma tentativa de reverter a predominância da especialização na composição da pós-graduação⁷⁴.

O ICFES, portanto, desempenhou um papel central na formulação e execução das políticas de fomento à pesquisa e à pós-graduação nos anos 80, na medida em que atuou como órgão de repasse dos recursos para a pesquisa e pós-graduação obtidos através da cooperação internacional.

3.1.5. Brasil: da especialização funcional à competição entre as agências

No Brasil, o sistema de apoio à pesquisa e à pós-graduação foi montado em momentos distintos, a partir da criação da CAPES e CNPq, em 1954, do FNDCT/FINEP, no final da década seguinte e, em nível estadual, da FAPESP⁷⁵, em São Paulo. Seu traço marcante foi a diferenciação e a descentralização decisória reforçada pelo surgimento, na década de 80, de

⁷⁴ Em 1990, de 14.057 matrículas de pós-graduação, 56% (8.532) eram de especialização. As 5.525 restantes eram de mestrado e de doutorado, sendo este último quase inexistente. Lúcio & Serrano, 1993, p. 6.

Apesar de seu crescimento significativo, ainda é prematuro estimar os efeitos da ampliação dos programas de mestrados sobre a qualidade do sistema. Na década de 80, por exemplo, um projeto financiado pelo BID e orientado para 38 programas, sobretudo de mestrado, em 9 universidades estatais apresentou um resultado insatisfatório em termos de alunos titulados. Em nove anos (84-92) estima-se que se produziram 610 egressos, o que dá uma média de menos de dois titulados por ano. Embora, nesses termos, a produtividade tenha sido baixa, a implementação desse projeto foi fundamental para a consolidação da pesquisa nas universidades estatais e para o seu fortalecimento institucional, uma vez que possibilitou o acesso a outras fontes de recursos, sobretudo de origem internacional. Lúcio & Serrano, 1993, p. 16.

⁷⁵ Desde o início dos anos 60, a FAPESP administra uma percentagem fixa de receita do estado de São Paulo (inicialmente 0,5% e 1,0% nos últimos anos) e dá auxílios a pesquisadores individuais na forma de apoio a projetos, bolsas de estudo e viagens, e auxílios para a organização de eventos científicos, tendo, nos últimos anos, começando a desenvolver uma área de projetos integrados. Schwartzman, S., 1993b, p. 13.

fundações estaduais de apoio à pesquisa. As fontes de recursos também eram diversificadas, embora, com o tempo, o FNDCT viesse a se constituir na base financeira do sistema⁷⁶.

A diferenciação deu margem a uma especialização funcional cujo efeito foi de organizar a demanda por financiamento à pesquisa. A existência de uma pluralidade de agências com tarefas distintas significava, na prática, que o sistema operava através de balcões que ofereciam formas de financiamento diversas a uma clientela também diferenciada: grupos de pesquisa, pesquisadores individuais e estudantes de pós-graduação. Atuando em diversas pontas, o sistema multiplicava as alternativas de financiamento e tinha condições de beneficiar uma mesma instituição através de modalidades distintas de apoio.

O funcionamento eficaz dessa estrutura complexa esteve condicionado, de um lado, a um fluxo maciço e contínuo de recursos, via FNDCT, e de outro, a uma coordenação centralizada. Durante toda a década de 70, período em que produziu seus melhores resultados, a coordenação do sistema esteve centrada na alta cúpula da SEPLAN. Tanto a repartição dos recursos quanto a definição das áreas de influência dos diferentes órgãos de fomento obedeceram mais uma negociação política entre as próprias agências do que a uma rígida determinação burocrática⁷⁷.

A alocação de recursos entre as agências encobria uma redistribuição de poder que se expressava também através da ampliação ou contração de suas respectivas áreas de atuação. Nessa linha, a disputa entre as agências estava centrada em torno do apoio institucional, considerado como a modalidade de financiamento capaz de garantir visibilidade política e respaldo da comunidade científica⁷⁸. A ênfase na diferenciação, que fora a marca original do sistema de apoio à pesquisa e à pós-graduação no Brasil, deu lugar a uma situação em que as agências passaram a postular a concessão do apoio institucional. Entre 1983 e 1985, a CAPES expandiu significativamente o financiamento a programas de pós-graduação através de *block grants*⁷⁹. Entre 1985 e 1988, foi a vez do CNPq adotar uma postura mais agressiva no sentido de passar a operar uma linha de apoio institucional, embora, no médio prazo, a iniciativa não tivesse vingado. Em contrapartida, e tendo em vista a expressiva queda nos montantes do

⁷⁶ O processo de criação das principais instituições de apoio à pesquisa no Brasil, sua inserção burocrática e a definição de seu elenco de funções está em Schwartzman, S., 1993, pp. 11-13.

⁷⁷ Klein e Delgado, 1988b, pp. 8-9.

⁷⁸ Na fase de implantação do sistema, na década de 70, predominavam modalidades mais abrangentes de financiamento em favor dos programas de pós-graduação ou grupos de pesquisa selecionado, que dispunham de ampla autonomia para alocar internamente os recursos recebidos. Tratava-se do apoio institucional, concedido em larga escala pela FINEP e pela CAPES e que funcionava nos moldes de um subsídio global ou *block grants*.

⁷⁹ Klein e Delgado, 1988, p. 32.

FNCDT, a FINEP reduziu fortemente os financiamentos via apoio institucional, passando a operar, sobretudo, através do apoio a projetos específicos⁸⁰.

Durante a década de 80, o declínio nos recursos do Fundo conduziu o sistema a uma situação extremamente precária. A disputa entre as agências pelos recursos do Fundo se acirrou, colocando em risco a complementaridade que, no geral, marcara o seu desempenho. Na prática, as agências lutavam contra sua incapacidade de satisfazer a uma demanda que se expandira enormemente sob o estímulo de sua própria política de fomento.

As quedas sucessivas nos recursos do FNDCT e a tendência à sobreposição do papel das agências concorreram também para desorientar a demanda. Na ausência de uma oferta de financiamento, a demanda passou a convergir para a agência com mais recursos. A lógica que orienta a comunidade acadêmica é a de maximizar suas chances de obter apoio para garantir a sobrevivência de seus programas de pesquisa e de pós-graduação. Trata-se, portanto, de uma demanda atrelada às condições de oferta, e que se desloca conforme a maior ou menor disponibilidade das diferentes agências. As necessidades intrínsecas da pesquisa e da pós-graduação ficam, assim, subjugadas a essa lógica.

A redução do FNDCT aos seus níveis mais baixos, no governo Collor⁸¹, e a sua incapacidade de sequer manter a estrutura de pesquisa e pós-graduação deixam patente o paradoxo do sistema de C&T brasileiro. Dentre os países latino-americanos, o Brasil foi o que primeiro conseguiu montar uma estrutura diferenciada de financiamento à pesquisa, com base em um aporte de recursos governamentais que cresceu durante praticamente toda a década de 70. O resultado foi a implantação do maior sistema de pós-graduação da América Latina⁸² e a proliferação de uma grande quantidade de grupos de pesquisa pelo país afora, alguns considerados centros de excelência⁸³. Surgiu uma comunidade científica nacional, ampla e diferenciada, capaz de, através de uma elite de cientistas e pesquisadores, estabelecer um

⁸⁰ Na fase de consolidação e manutenção do sistema, já nos anos 80, o apoio institucional foi substituído por convênios destinados a financiar projetos de pesquisa específicos. O prestígio acadêmico da instituição ou grupo continuava a ser um critério importante, mas a unidade de apoio se deslocou da instituição para o projeto, conferindo um caráter crescentemente fragmentário aos apoios concedidos. Klein e Delgado, 1987, pp. 14-20 e 26-27.

⁸¹ O pico do FNDCT foi alcançado em 1975, quando o Tesouro repassou recursos da ordem de US\$ 236 milhões. Em 1977, as transferências chegaram a alcançar US\$ 208 milhões, em um período de contenção orçamentária para toda a máquina estatal. Desde então, o FNDCT teve uma queda contínua, com pequena recuperação na segunda metade dos anos 80. A partir daí, porém, a média anual, até 1991, se situou em torno de US\$ 40 milhões, equivalentes a 1/6 do montante de 1975. Frischtak e Guimarães, 1993.

⁸² O Brasil dispõe de 951 programas de mestrado – dos quais 372 se concentram no sistema paulista – e 429 de doutorado, - dos quais 274 são oferecidos por universidades paulistas.

⁸³ Klein e Delgado, 1988, p. 29.

intercâmbio permanente com a comunidade científica internacional. Além de repassadores do conhecimento de ponta, parte dessa elite acadêmica vem desempenhando um papel crucial para a continuidade da pesquisa científica: a de captadores de recursos junto a fontes externas para financiar projetos institucionais, compensando em certa medida, a situação de engessamento orçamentário das agências governamentais⁸⁴.

3.2. Visibilidade dos atores e deslocamento das arenas

O conteúdo das políticas de apoio à pesquisa e à pós-graduação, os rumos que tomam e a quem beneficiam são aspectos que evocam os atores que participam ou, pelo menos, influem, em sua formulação. De uma maneira geral, as agências governamentais de fomento à pesquisa têm funcionando como arenas de representação de interesses da comunidade acadêmica. Não se trata, contudo, de uma representação simétrica, em que os interesses dos diferentes segmentos da comunidade têm o mesmo peso. Ao contrário, a partir do momento em que um segmento da burocracia governamental se especializa na elaboração da política científica, passa a vigorar um padrão baseado em alianças entre os escalões dirigentes das agências e setores específicos da comunidade.

Que setores são esses, qual o seu grau de influência, ou mesmo, de controle, sobre as agências, e qual a duração dessas alianças são fatores que dependem não apenas do formato organizacional da estrutura de apoio à pesquisa nos diferentes países, como da estabilidade de seus sistemas políticos. Em alguns países, a presença de uma componente autoritária teve também um papel importante na definição do espectro de seus processos decisórios.

Na Argentina, o CONICET funcionou como arena de enfrentamento entre diferentes segmentos ligados à universidade: um setor empenhado na renovação das instituições

⁸⁴ Ainda assim, como ressalta Schwartzman, “o afastamento por parte da FINEP, das atividades de apoio institucional a centros e laboratórios de pesquisa dentro das universidades, não foi compensado por nenhuma outra agência, deixando os centros de pesquisa do país sem uma fonte adequada do apoio institucional, além dos salários pagos aos professores universitários e pesquisadores dos institutos governamentais”. Schwartzman, S., 1993p. 43.

acadêmicas em função de um projeto nacional, e outro se opunha ao planejamento científico e à politização das instituições⁸⁵.

O grau de influência dessas duas correntes nas decisões do CONICET se refletiu na diminuição gradual do apoio à pesquisa universitária, que atingiu o seu nível mais baixo com o regime militar de 1976. Esse período marca o fortalecimento de uma aliança entre a burocracia interna do órgão, ligada aos setores militares, e uma ala da comunidade científica de direita. O novo arranjo de poder do CONICET se expressaria, mais tarde, no redirecionamento dos recursos da agência: a maior parte dos financiamentos passou a favorecer os institutos de pesquisa autônomos, alguns deles criados com o apoio do próprio CONICET. Até a redemocratização, em 1983, os recursos do CONICET se concentram na pesquisa não universitária⁸⁶.

O governo Alfonsín se empenhou em reverter essa situação. A partir de 1983, o CONICET voltou a atuar com base na competência e na avaliação por pares e com isso, o apoio à pesquisa universitária recuperou o lugar de destaque que tivera até 1976. O financiamento aos pesquisadores na universidade ganhou um reforço importante, com a criação de programas especiais, entre eles, o sistema de apoio à pesquisa e à docência

⁸⁵ Em seus dez primeiros anos de excelência, prevaleceu, dentro do CONICET, uma tensão entre grupos distintos da comunidade acadêmica. Um desses grupos era ligado às ciências físico-matemáticas, defensores do planejamento e de um papel mais atuante do estado no processo de desenvolvimento. Situado mais à esquerda, vinculando-se mais tarde ao peronismo, esse segmento mantinha articulações eventuais com setores militares. O outro grupo, que manteve, até 1976, o controle sobre a decisão do CONICET, era ligado às ciências biomédicas, uma área de grande prestígio acadêmico na Argentina e com uma certa visibilidade internacional. Esse setor defendia a liberdade acadêmica e era refratário à intervenção do Estado. Balán, entrevista, 17.02.93.

⁸⁶ Entre 1976 e 1983, por exemplo, a área biomédica, que envolvia o segmento mais qualificado da pesquisa universitária, deu lugar à pesquisa militar enquanto área preferencial de apoio do CONICET. A alocação de uma massa expressiva de recursos para a pesquisa militar ou para áreas estratégicas nas quais os militares tinham um papel de destaque parece ter sido, em maior ou menor grau, uma espécie de tributo necessário pago pelas agências de financiamento aos governos militares em alguns países. Dentre os países analisados, foi na Argentina que esse fenômeno ocorreu com maior intensidade, na medida em que o apoio do CONICET virtualmente se deslocou dos centros universitários para as instituições autônomas de pesquisa. No Brasil, também houve um incremento significativo nos financiamentos para os institutos militares de pesquisa. Durante os anos 70, a pesquisa aeronáutica e aeroespacial, por exemplo, recebeu um montante significativo de recursos da FINEP, provenientes tanto de repasses efetuados através do convênio BID/FINEP quanto, diretamente, do FNDCT. O mesmo ocorreu com institutos ligados à Marinha que faziam pesquisa em informática e na área nuclear, sem falar no apoio institucional ao Instituto Militar de Engenharia – IME – que vigorou, por muitos anos, com recursos do FNDCT.

O apoio à pesquisa militar teve, no entanto, um significado distinto nos dois países. Na Argentina prevaleceu um jogo de soma zero, em que os recursos antes canalizados para a pesquisa universitária foram redirecionadas em sua quase totalidade para a pesquisa militar. Já no Brasil, parece ter havido espaço para uma aliança entre os atores, agências de financiamento e centros decisórios governamentais, estabelecendo-se a garantia de apoio maciço e contínuo à pesquisa militar como condições *sine qua non* para o financiamento à pesquisa acadêmica, dentro e fora da universidade.

universitária⁸⁷. A política da Secretaria de Ciência e Técnica – que, naquele momento, se situava no Ministério da Educação – era a de, através do CONICET, apoiar a ampliação do regime de tempo integral nas universidades e elevar os subsídios à pesquisa. Nesse período, o CONICET atuou como uma espécie de braço auxiliar da universidade, uma vez que os atores que controlavam tanto a agência quanto a universidade eram, na prática, os mesmos.

Em 1988, a Secretaria de Ciência e Técnica foi desvinculada do Ministério da Educação, passando a se reportar diretamente ao presidente da República. Desde o início do governo Menen, essa secretaria vem adotando uma postura francamente hostil às universidades nacionais, por considerá-las as principais beneficiárias dos apoios concedidos durante o período em que o Partido Radical esteve no poder. O CONICET reforçou seu apoio ao setor privado e, com isso, seu comprometimento com as universidades públicas diminuiu sensivelmente.

Em síntese, as políticas executadas pelo CONICET e sua trajetória institucional até o início dos anos 90 expressam o grau de porosidade desse órgão em relação aos interesses das universidades nacionais e a disseminação das clivagens político-partidárias por todos os setores da sociedade argentina. Dentro dessa perspectiva, os segmentos em confronto pelo controle político tanto das universidades nacionais quanto do CONICET não são mais do que a expressão localizada da disputa entre os grandes partidos nacionais que, a partir de 1983, tem resultado na alternância no poder de radicais e peronistas.

No Chile, a participação dos diferentes atores na formulação e implementação das políticas de ensino superior, em especial as de apoio à pesquisa e à pós-graduação, esteve condicionada à trajetória político-institucional do país. Durante o regime democrático, as políticas de expansão do ensino superior e de financiamento à pesquisa, contidas na reforma universitária de 1968, resultaram de uma confluência de demandas que partiam tanto da sociedade mais ampla, que pressionava pela democratização do ensino superior, quanto dos atores diretamente vinculados à universidade – docentes e movimento estudantil. Os canais de participação eram as organizações docentes e estudantis, os sindicatos e os partidos. Tanto no

⁸⁷ A partir de 1983, e durante todo o governo Alfonsín, o CONICET volta a ser controlado pela comunidade acadêmica, desta vez, pelo segmento vinculado à área físico-matemática que, nessa época, representava também o movimento universitário reformista. A nova gestão do CONICET desativa os institutos de pesquisa criados no período militar e retoma a política de apoio à pesquisa universitária. Entretanto, a vinculação interna dos escalões decisórios da agência com o movimento docente leva o CONICET a virtualmente abdicar de uma política de pesquisa, limitando-se a transferir verbas de pesquisa para a universidade, arcando quase que integralmente com os custos da expansão do regime de dedicação exclusiva na universidade pública. Balán, entrevista, 17.02.93; Balán, 1990, p. 18.

período da Democracia Cristã quanto no da Unidade Popular, a política de ensino superior ocupou um lugar de destaque no discurso partidário e era uma peça importante na execução do programa global de governo. Diferentemente da Argentina, onde a partidarização do ensino superior sempre foi o traço dominante, no Chile, pelo menos até o governo democrata-cristão, as demandas que partiam da área universitária dispunham de uma certa autonomia. Sua absorção pela estrutura partidária se fazia em um momento posterior.

Durante o governo da Unidade Popular, no entanto, esse quadro se alterou: a intensa mobilização política que marcou a fase final do governo Allende conduziu a uma polarização dos diferentes segmentos do ensino superior em torno da autonomia governo-oposição, acirrando clivagens e transformando as linhas partidárias no principal divisor de águas⁸⁸. Nesse contexto, passou a prevalecer a partidarização nos moldes da Argentina, em que a vinculação a partidos em conflito se transformou no carro-chefe ao qual se atrelavam as clivagens em áreas e setores específicos.

No Chile, o regime militar instalado em 1973 neutralizou os principais atores do sistema de ensino superior: seja através da tortura, do expurgo ou do exílio, professores e líderes estudantis perderam a sua posição de interlocutores do sistema político e de parceiros na formulação das políticas para a área universitária⁸⁹. Superada a fase essencialmente repressiva, o regime se institucionalizou e partiu para a formulação de uma política para o ensino superior. Entretanto, as medidas que compunham a espinha dorsal da reforma universitária foram elaboradas por **atores externos** ao sistema de ensino superior, operando em arenas exógenas à universidade. Mais do que em qualquer outro regime militar-tecnocrático da América Latina, foi no Chile que se manifestou com maior clareza a tendência ao deslocamento das políticas de ensino superior da área da educação para a de planejamento. Nos anos 80, os tecnocratas se transformaram em atores centrais de formulação e elaboração da nova política de ensino superior, enquanto as associações representativas dos diferentes setores vinculados à universidade permaneciam excluídas do processo decisório⁹⁰. Apenas alguns membros da comunidade acadêmica e “experts” em ensino superior foram convocados, enquanto consultores, a participarem da formulação das medidas e sempre na qualidade de atores individuais.

⁸⁸ Sobre a politização das universidades chilenas, com a articulação crescente dos conflitos dentro da universidade às lutas políticas de âmbito nacional, a partir de 1970, ver Brunner e Cox, 1991, pp. 6-8.

⁸⁹ Brunner, 1990, pp. 37-8; Brunner e Cox, 1991, pp. 8-11.

⁹⁰ O deslocamento da esfera decisória sobre o ensino superior para a área de formulação da política econômico-financeira é analisado por Brunner e Cox, 1991, pp. 34 e 40-1.

No Brasil, as agências de fomento, principais atores da política de apoio à pesquisa e à pós-graduação, foram criadas dentro da área de planejamento, sob a jurisdição da SEPLAN. A CAPES, vinculada ao Ministério da Educação, foi a exceção. Na década de 80, a redução nos recursos para a pesquisa introduziu uma mudança na relação entre os atores: a negociação deu lugar à competição entre as agências envolvendo tanto a alocação de recursos quanto a redefinição de suas funções e o escopo de sua atuação. A lógica incremental que, durante a maior parte da década de 70, presidia a alocação de recursos foi substituída por um jogo de soma zero em que os ganhos orçamentários de uma agência implicavam, necessariamente, em perdas para as demais. CAPES, FINEP e CNPq se envolveram em uma verdadeira guerra por recursos, cujos lances principais transcorreram, inicialmente, dentro da própria SEPLAN, e, a partir de 1983, no âmbito de uma arena especializada – a Subsecretaria de Ciência e Tecnologia⁹¹ - que passou a funcionar na SEPLAN. A centralidade dos atores, no caso, as próprias agências e seus titulares, e o seu trânsito junto aos centros de poder responsáveis pela execução da política econômico-financeira continuava a ser grande trunfo para barganhar recursos. Nesse contexto, a CAPES e, em menor escala, o CNPq, foram capazes de garantir acréscimos significativos em suas dotações, ao passo que o FNDCT sofreu perdas sucessivas, caindo, em 1984, para cerca de um terço de seu montante em 1978.

O ator governo é, portanto, bastante diferenciado internamente: as agências de financiamento, a SEPLAN e, mais tarde, o Ministério da Ciência e Tecnologia, são atores distintos. Frequentemente, atuam também como arenas onde se desenrolam as negociações e onde interesses também diferenciados ora são compatibilizados, ora entram em confronto. Nessa perspectiva, a SEPLAN funcionou durante toda a década de 70 como a arena no âmbito da qual CNPq e FINEP negociavam suas perspectivas áreas de atuação e onde os montantes anuais do FNDCT eram decididos. O ajuste de interesses entre os principais atores – as agências – se fazia através de barganhas e concessões que envolviam elevados repasses para o BNDE, o banco estatal de desenvolvimento industrial, pioneiro, através do FUNTES, no financiamento à área tecnológica. De uma certa forma, a FINEP assegurava a anuência das demais agências de financiamento para o privilégio de operar o apoio institucional, injetando em seus orçamentos recursos adicionais provenientes do próprio FNDCT. A SEPLAN, por sua vez, atuava simultaneamente como **arena** onde a articulação política entre as agências se realizava, e como **ator** informalmente incumbido de arbitrar e ratificar o resultado daquelas negociações.

⁹¹ Oliveira, 11988.

O cenário mudou radicalmente nos anos 80. Embora a SEPLAN se mantivesse como arena principal, o agravamento da crise fiscal do estado passou a favorecer o conflito de interesses, e não mais a negociação, como traço dominante da relação ente as agências.

A emergência de um novo ator – o Ministério da Ciência e Tecnologia⁹² - trouxe algumas mudanças importantes no conjunto de atribuições das agências de financiamento à pesquisa. Na realidade, o MCT absorveu parte das funções normativas e de planejamento do CNPq⁹³. Para compensá-lo desse esvaziamento, o Ministério esboçou um novo formato de especialização para as agências. O objetivo era o de transformar o CNPq no órgão responsável pelo apoio à área científica e o de limitar cada vez mais o papel da FINEP ao financiamento à área tecnológica. As decisões cruciais, no entanto, continuaram a ser tomadas no âmbito da SEPLAN. Nesse órgão, mais especificamente em suas instâncias orçamentárias, eram definidas as dotações das agências e os recursos do FNDCT. Até o início do governo Collor, a Secretaria de Orçamento e Finanças da SEPLAN funcionou como arena permanente de negociação, para onde convergiam os pleitos das agências por recursos orçamentários e suplementações.

Do outro lado do guichê, a comunidade acadêmica assistiu e, eventualmente, participou da movimentação das agências na disputa por mais recursos. Terceira ponta do tripé da política de apoio à pesquisa, a comunidade acadêmica foi a grande beneficiária da conjugação entre a influência de recursos governamentais e a compatibilização dos interesses das agências que vigorou nos anos 70. Sob o impacto da expansão da pós-graduação, do financiamento a novas linhas de pesquisa e da consolidação de centros de excelência, a comunidade cresceu e se diferenciou internamente. O corolário desse processo foi o surgimento de associações científicas por áreas específicas do conhecimento, através das quais a comunidade se organizou e passou a vocalizar seus interesses.

⁹² A formação do governo democrático, em 1985 abriu um espaço autônomo para o apoio à pesquisa, com a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. Durante o curto período em que desfrutou de um acesso privilegiado aos centros de poder, o MCT adotou uma política de financiamento nitidamente seletiva, face a restrições severas no montante global do FNDCT. Em razão disso, optou-se por investir na pesquisa de melhor qualidade, na tentativa de recuperar centros de excelência ameaçados pela desatualização de sua infraestrutura e pela dispersão de sua equipe. A FINEP investiu maciçamente em instituições e centros de pesquisa de maior peso acadêmico, enquanto o CNPq recebeu uma grande dotação do Tesouro para financiar bolsas de estudo no país e no exterior, em áreas consideradas estratégicas. Ver *Programa de Formação de Recursos nas Áreas Estratégicas*, Ministério da Ciência e Tecnologia, 1987.

⁹³ Para a definição das funções normativas e de planejamento do CNPq, ver Romaní, 1982.

O sucateamento dos equipamentos e a desativação de grupos importantes, ao longo dos anos 80, levaram as sociedades científicas e membros sênior da comunidade a protestarem contra a situação de penúria da área e a reivindicarem o aumento de recursos para as agências⁹⁴. A atuação concertada entre agências e comunidade acadêmica teve alguma eficácia na medida em que, dessa forma, se exercia uma dupla pressão sobre a SEPLAAN. Embora não participasse das decisões que envolviam a alocação de recursos, a comunidade enquanto ator político dispunha de uma visibilidade que lhe permitia exercer uma certa influência partir de **fora** dos centros decisórios. Desde o início dos anos 90, entretanto, essa estratégia de pressão parece ter-se tornado inócua, e os recursos para pesquisa vêm caindo em ritmo vertiginoso.

No México, a concentração da pesquisa em poucas universidades, regra geral à toda América Latina, resulta de uma articulação entre segmentos da comunidade acadêmica e a burocracia do CONACYT em favor das universidades maiores e de maior prestígio. Nelas, a atividade de pesquisa, embora com graus diferentes de consolidação, já vinha sendo desenvolvida. Quem fazia representar no CONACYT era o segmento mais competente da comunidade que, nas decisões sobre a alocação de bolsas e auxílios, tendia a favorecer suas instituições de origem. O CONACYT desempenhava, portanto, uma dupla função: o de agência de financiamento à pesquisa e o de fórum de representação dos interesses de uma comunidade acadêmica de dimensão ainda restrita empenhada em influenciar as decisões internas do órgão⁹⁵.

Entretanto, a vigência, até 1982, de um modelo de pós-graduação que privilegiava a formação de pesquisadores no exterior sem um investimento paralelo na implantação de uma estrutura endógena, fez com que, no México, a comunidade acadêmica crescesse em ritmo mais lento. Isso repercutiu no seu peso enquanto ator político, restringindo, pelo menos até 1985, sua capacidade de influir na formulação das políticas de apoio à pesquisa e à pós-graduação.

A criação, em 1985, do Sistema Nacional de Pesquisa contribuiu para modificar esse quadro. A implantação do novo sistema resultou de uma forte pressão da comunidade

⁹⁴ Durante a década de 80, os pleitos das agências por elevação nas dotações orçamentárias normalmente era reforçado por artigos – escritos por figuras conhecidas da comunidade acadêmica e publicados nos grandes jornais do país – sobre a crise que o setor enfrentava.

⁹⁵ Esse padrão de articulação entre comunidade acadêmica e escalões técnicos e decisórios das agências de financiamento não é específico do México. Ela também aparece com clareza nos anos 70 no Brasil.

acadêmica cujos salários haviam-se deteriorado enormemente em função da inflação e dos cortes no orçamento das universidades. Ao beneficiar a totalidade de pesquisadores do México, cerca de 6 mil, com uma complementação salarial através da concessão de bolsas individuais, esse sistema reflete o aumento de poder da comunidade acadêmica enquanto grupo de pressão. Embora pequena, essa comunidade, especialmente os seus segmentos mais competentes, ligados às ciências naturais, às áreas biomédicas e às engenharias, vem demonstrando capacidade de se organizar. Paralelamente, vem adquirindo bom trânsito junto aos escalões decisórios do governo⁹⁶.

Embora criado ainda na década de 70, só nos anos 80 o ICFES veio a desempenhar um papel central na formulação e execução das políticas de fomento à pesquisa e à pós-graduação na Colômbia. O ICFES atuou, sobretudo, como órgão de repasse dos recursos obtidos através da cooperação internacional, selecionando as instituições nas quais, na perspectiva do governo, valia a pena investir na implantação e consolidação da pesquisa e na criação de programas de pós-graduação.

Foram muitas, no entanto, as dificuldades para o ICFES se institucionalizar. Desde a sua criação, a trajetória do ICFES foi marcada por grandes oscilações. Nos anos 70, por falta de consenso interno e de respaldo do executivo, o órgão se revelou incapaz de elaborar e implementar políticas. Na década de 80, o ICFES ressurgiu fortalecido. Entretanto, sua atuação enquanto centro de formulação das políticas de apoio à pós-graduação e pesquisa parece ter estado intimamente relacionada ao desempenho dos atores que estavam na direção do órgão. A exemplo do que ocorreu na maioria dos países da América Latina, a centralidade do ICFES esteve associada ao trânsito de seus dirigentes junto aos escalões decisórios. Nos anos recentes, o esvaziamento do ICFES reflete não só a baixa institucionalidade da agência como o caráter secundário que a área de ensino superior tem no conjunto das políticas governamentais.

A montagem do sistema de apoio à pesquisa e à pós-graduação, o jogo dos principais atores e a relação entre as agências em diferentes países da América Latina revelam alguns traços comuns.

⁹⁶ Além de uma importante conquista da comunidade, o sistema introduziu uma diferenciação salarial baseada na produtividade, rompendo com a isonomia salarial e abrindo caminho para o uso da avaliação como critério básico para uma política de financiamento ao ensino superior. Kent, 1993a, p. 78.

O primeiro deles é a criação das agências de fomento **dentro** da área de planejamento. Essa tendência foi inaugurada em 1958 pelo CONICET, na Argentina, e reforçada, dez anos mais tarde, pela criação do CONICYT, no Chile, da FINEP/FNDCT, no Brasil, e do CONACYT, no México, acrescida da transferência do CNPq para a esfera do planejamento, no início dos anos 70, no Brasil. A origem disso está no fato de que, desde o final dos anos 50 e, sobretudo, a partir da década de 60, as instâncias de planejamento representavam o segmento moderno, inovador da burocracia governamental na América Latina, atuando simultaneamente como centro de formulação de uma estratégia de desenvolvimento e como núcleo irradiador da dinâmica de modernização administrativa do estado, quase sempre através de uma especialização funcional que redundou na criação de novas agências governamentais.

Outro aspecto comum a quase todos os países foi o de que, praticamente desde a sua criação, as agências de fomento à pesquisa se institucionalizaram enquanto arenas de representação de interesses da comunidade acadêmica. Embora, no Brasil, o CNPq tivesse se legitimado enquanto a “casa do cientista”, funcionando formalmente como fórum de expressão da comunidade como um todo, a verdade é que o processo decisório das agências esteve, quase sempre, influenciado por interesses de setores específicos da comunidade, quer em função de sua visibilidade acadêmica, quer em função de suas vinculações políticas. Esse fenômeno é mais visível na Argentina, onde as políticas de apoio do CONICET variam de acordo com o segmento da comunidade que detém o controle da agência. Mas é perceptível também em outros países como o Brasil, onde a disputa burocrática entre FINEP e CNPq no início dos anos 80 embute de segmentos rivais da comunidade. No México, a existência de uma burocracia forte provavelmente dificultou a ação inicial da comunidade sobre a definição das políticas do CONACYT. Contudo, o padrão extremamente concentrado dos recursos alocados pela agência, sobretudo nos anos 70, sugere a existência de uma aliança informal com os setores vinculados à pesquisa nas universidades nacionais de maior prestígio.

Em alguns casos, como o Chile no início dos anos 70 e a Argentina até hoje, a tendência à partidarização de toda a sociedade se impõe também à área de ensino superior, de forma a que tanto os conflitos envolvendo os setores vinculados à universidade como a disputa pelo controle das agências passam a se amoldar às clivagens partidárias.

Por fim, nos últimos anos, algumas das decisões-chave relacionadas ao ensino superior se deslocaram da área da educação para a esfera de formulação da política econômica. Esse

processo ocorreu em todos os países em que a racionalização da máquina administrativa resultou em uma centralização das decisões orçamentárias. Está relacionado também com o surgimento, no interior da área de planejamento, de uma tecnocracia especializada na definição de uma estratégia de apoio à pesquisa. Essa tendência de transferir para os setores mais ágeis da burocracia governamental a tarefa de formular as políticas de ensino superior se acentuou no Brasil e no México a partir do início dos anos 80 e tem contribuído para ratificar o esvaziamento dos Ministérios ou Secretárias Nacionais de Educação enquanto arenas de elaboração de políticas.

Foi no Chile, entretanto, que se definiu um espectro mais amplo de atuação para essa tecnocracia. Ao lado da alocação dos financiamentos à pesquisa e à pós-graduação, seu âmbito de decisão passou a abarcar a reformulação de toda a sistemática de financiamento do ensino superior e a estratégia de diferenciação do sistema. O mais interessante é que a redemocratização do país não significou a deslegitimação da reforma universitária. Pelo contrário, embora o novo regime constitucional viesse a reincorporar antigos atores ao processo de formulação de políticas para o ensino superior, as linhas mestras da reforma executada pelo regime militar foram, no geral, preservadas.

3.1. Pesquisa e pós-graduação na América Latina: o geral e o específico

Na América Latina, a montagem de uma estrutura de apoio à pesquisa e à pós-graduação se fez através de ondas que correspondem a momentos diferenciados de implantação e consolidação do sistema de C&T.

A primeira onda coincide com a década de 50, quando foram criados o CNPq e a CAPES no Brasil e, pouco depois o CONICET, na Argentina.

Entre final dos anos 60 e início da década de 70 tem lugar uma segunda onda. Esse novo surto resultou de um processo de conscientização da importância da ciência e da tecnologia para o desenvolvimento econômico, vinculado a uma série de iniciativas de agências internacionais empenhadas em estimular a implantação de uma infraestrutura de pesquisa na América Latina e em institucionalizar, no âmbito da máquina governamental dos diferentes países, um segmento técnico especializado na formulação de uma política de C&T. O ponto de partida dessa dinâmica foi a Conferência sobre a Ciência e Tecnologia promovida

pela UNESCO, em 1965, a criação da Unidade de Desenvolvimento Tecnológico da OEA, em 1966, e o informe sobre a política científica, realizado pela Organização Panamericana de Saúde, também em 1966⁹⁷. Ao confluir com a modernização administrativa do estado e com o fortalecimento de uma tecnocracia comprometida com um projeto global de desenvolvimento nacional, esse movimento de estímulo externo inaugurou um período em que as políticas de C&T ganharam destaque na agenda da maioria dos países do continente. Em 1967 surge o CONYCIT, no Chile e, em 1968, o FNDCT, no Brasil, que além de completar a estrutura de apoio à pesquisa e à pós-graduação, representou um salto quantitativo e qualitativo no sistema. A criação do CONACYT, no México, e do ICFES e do COLCIÊNCIAS, na Colômbia, encerra esse período de implantação de uma base de apoio à pesquisa na América Latina.

A terceira onda, que se estende por toda a década 80, tem um caráter mais localizado e incide, sobretudo, no Chile e na Colômbia. No Chile, está associada à criação do FONDECYT, do FONTEC e FONDEF. Na Colômbia, correspondeu à revitalização das agências criadas nos anos 70, através de uma definição mais precisa de suas atribuições, de seu financiamento político e de sua inserção no circuito decisório nacional.

Chama a atenção o fato de que em quatro dos cinco países⁹⁸ analisados – Argentina, Chile, Colômbia e Brasil – a montagem de um sistema de apoio à pesquisa e à pós-graduação ocorreu na esteira de reformas universitárias. Nesses países, a ampliação e a consolidação de um sistema de pós-graduação e pesquisa se configuraram como instrumentos necessários à consecução dos objetivos prioritários da reforma – o aprimoramento da qualidade e o aumento da eficácia do sistema de ensino superior.

O formato centralizado que o sistema de apoio à pesquisa e à pós-graduação assumiu na Argentina, Chile, Colômbia e México se contrapõe ao caráter plural do sistema brasileiro. No formato centralizado, de início, uma única agência concentra funções normativas e executivas e, mais tarde, passa a exercer a coordenação de agências setoriais. Já no modelo descentralizado, a especialização institucional é a tônica: várias agências desempenham papéis diferenciados, porém complementares, resguardando um alto grau de autonomia. Sistemas com formato centralizado e ausência de especialização das agências de fomento

⁹⁷ Sagasti et alii, 1983, p. 3.

⁹⁸ O México é uma exceção, uma vez que lá não houve uma reforma universitária formal como a de outros países.

tendem também a uma indiferenciação dos apoios; não foi por acaso que no México, Colômbia, Chile e Argentina predominou o apoio individual. A especialização funcional, por sua vez, leva a apoios diferenciados. Desde o início dos anos 70 havia, no Brasil, agências que arcavam com o apoio institucional, outras que concediam bolsas e auxílios de pesquisa individuais, e outras ainda, operando nas duas pontas: no apoio institucional a programas de pós-graduação e na distribuição de bolsas aos melhores alunos daqueles programas.

Apoio institucional e apoio individual, portanto, se complementam e se reforçam. Na prática, a conjugação entre esses dois tipos de apoio tem um efeito multiplicador sobre a ampliação e consolidação do sistema de pós-graduação e pesquisa. Vale acrescentar que o Brasil foi, dentre os países analisados, o único a fazer uso regular do apoio institucional como instrumento de consolidação de centros de pesquisa e programas de pós-graduação. Em um outro extremo, situa-se a estratégia de apoio à pós-graduação adotada pelo México e pela Colômbia nos anos 70. Centrada no apoio individual e na concessão de bolsas para o exterior, o modelo de pós-graduação voltado para fora teve um efeito multiplicador muito baixo. Na década de 80, tanto a Colômbia como o México reformularam essa estratégia no sentido de criar mecanismos endógenos de formação de comunidade acadêmica.

4. Anos 90: A agenda das políticas para o ensino superior

Parece existir, hoje, na América Latina, um consenso em torno da idéia de que os sistemas de ensino superior estão em crise e de que são necessárias, a curto prazo, medidas capazes de reestruturá-los⁹⁹. A crise refere-se diretamente à qualidade do ensino e é socialmente significativa quando “os resultados ou produtos que se obtêm das instituições de ensino superior deixam de corresponder às expectativas dos diferentes grupos e setores que dela participam e, mais ainda, quando a frustração contínua dessas expectativas começa a se tornar insustentável¹⁰⁰”.

Fatores endógenos e exógenos ao sistema superior se combinam para o diagnóstico dessa crise de qualidade. De um lado, identifica-se na expansão desordenada do ensino superior, através da proliferação de instituições privadas de baixa qualidade, e na deterioração do ensino público, enfim, na massificação, a causa do declínio da qualidade do sistema. De

⁹⁹ Fuentes, 1991, pp. 5-12.

¹⁰⁰ Schwartzman, S., 1990, p. 1.

outro, ao lado desses fatores internos, a queda da qualidade do ensino estaria se acentuado devido à crise fiscal do estado, com a qual desde o início dos anos 80, os países latino-americanos vêm convivendo.

Nesse contexto de escassez generalizada de recursos, o estado se encontra virtualmente tolhido em sua capacidade de atender às demandas de diferentes setores e se depara com o imperativo de redirecionar seus recursos. Passa a vigorar uma política redistribuída em que outras áreas, como saúde, ensino básico, habilitação, emergem como prioritárias. Nessas condições, um incremento real de recursos para ensino superior fica temporariamente suspenso.

A conjugação desses dois fatores – a queda da qualidade e as dificuldades crescentes de um financiamento governamental sustentado – contribuiu para que se comece a avaliar o ensino superior a partir de uma lógica de mercado. A visão que prevalece é a de que o ensino superior oferece um serviço de má qualidade a um custo alto¹⁰¹.

Nessa perspectiva, há que se considerar ainda dois aspectos: a incapacidade do sistema em atender às necessidades de uma economia competitiva em constante mudança e a configuração que o ensino superior assume, com a proliferação de cursos em áreas *soft*. A longo prazo, o *gap* entre demanda do setor produtivo e sistema de ensino superior tende a se reforçar. Esse descompasso gera dificuldades crescentes de absorção dos egressos e conduz a uma descrença na utilidade do diploma universitário.

Quadro 5: diagnóstico e superação da crise do SES

Pontos de Estrangeiros do SES	Medidas para superação
Qualidade	
Adequação (demanda/produto)	Avaliação
Rigidez curricular	
Financiamento	Avaliação

Qualidade, financiamento, adequação ao sistema produtivo e rigidez curricular são assim os quatros graves problemas enfrentados pelos sistemas de ensino superior hoje¹⁰². Na

¹⁰¹ Schwartznam, S., 1993.

¹⁰² Isso não passa despercebido fora dos *campi* universitário. De um modo ou de outro, os sistema de ensino superior, em especial, o setor público vem sendo objeto de avaliações sucessivas pelos governos, pela opinião pública e pela sociedade Schwartzman, S., 1990, 1.

perspectiva das políticas para a área, essas questões evocam os temas da avaliação e da autonomia que compõem o eixo da agenda dos anos 90.

O tema da avaliação é uma peculiaridade das agendas dos países latino-americanos. Na maioria dos países da Europa Ocidental, a massificação do ensino superior, aliada a uma situação de recursos escassos e a um desenvolvimento tecnológico acelerado, concorreu para que a avaliação se consolidasse como o tema central das políticas governamentais¹⁰³.

Na América Latina, as propostas de avaliação aparecem com dois sentidos bem distintos. Em alguns casos, a avaliação é entendida como um instrumento corretivo, que deve identificar as falhas, carências e desvios mais graves no financiamento das instituições. A avaliação serviria, assim, de base para a adoção de medidas de reestruturação do sistema, ficando a critério de cada instituição a decisão de adotá-las. Em outros casos, concebe-se a avaliação como um instrumento seletivo, através do qual é possível identificar os fatores de eficiência e o potencial de produtividade acadêmica com que as instituições operam.

Os dois sentidos atribuídos à avaliação não são excludentes. O que varia é o peso conferido a essas duas dimensões na agenda de cada país. Na Colômbia, o aspecto corretivo predomina, uma vez que o tema da avaliação emerge paralelamente às medidas visando a organização do sistema. No México, por sua vez, a avaliação vem sendo tratada com uma certa ambigüidade, predominando ora o sentido corretivo, ora o seletivo. No caso brasileiro, a avaliação assume um caráter mais seletivo, na medida em que suas primeiras propostas foram formuladas por iniciativa de grupos com forte viés acadêmico em conexão com agências governamentais da área de ensino superior.

Independente do sentido que lhe é conferido, a introdução de mecanismos de avaliação “tende a alterar as divisões tradicionais de poder entre ministérios e universidades, órgãos de direção e unidades acadêmicas no interior das instituições, e o papel de órgãos intermediários e de representação coletiva das instituições acadêmicas”¹⁰⁴. Em outros termos, a avaliação, entendida como a contrapartida da autonomia universitária acaba por incidir sobre essa própria autonomia.

De um modo geral, existe uma desconfiança por parte da comunidade acadêmica em relação aos processos de avaliação, com base no pressuposto de que eles cercam a autonomia

¹⁰³ Teichler, 1989, p. 203.

¹⁰⁴ Schwartzman, S., 1990, p. 2.

universitária¹⁰⁵. De ótica dos formuladores das políticas, por sua vez, a autonomia universitária é considerada como um obstáculo à introdução de mecanismos de avaliação. Esse, de certo, não é um falso problema. O que se propõe, no entanto, é passar a discutir a relação entre avaliação e autonomia a partir de uma nova perspectiva, deixando de lado o debate em que essas questões aparecem como mutuamente excludentes. Nesse sentido, a ênfase recairia na possibilidade de convergência entre autonomia e avaliação, visando à melhoria da qualidade do sistema.

Considerando que a identificação das diferentes orientações, propósitos e objetivos das diversas instituições, setores e grupos é parte importante dos processos de avaliação e de que cada qual será avaliado em termos daquilo a que se propõe, a autonomia universitária surge, assim, como uma condição importante para a eficácia da avaliação. Em outras palavras, a avaliação só se transforma em um instrumento eficaz para a melhoria do sistema se provocar nas universidades uma reação. Isso porque a avaliação não leva por si só à melhoria do sistema. De nada adianta identificar deficiências sem que o próprio sistema se instrumentalize para superá-las. É através da mobilização de diferentes setores e grupos em torno de seus interesses que a universidade, fazendo valer o princípio da autonomia, tem condições de reagir positivamente à avaliação. Caso contrário, os processos de avaliação não têm eco, porque tendem a se converter em procedimentos meramente burocráticos.

Na realidade, é a autonomia administrativa que confere flexibilidade às universidades para se adequarem às demandas tanto do público estudantil quanto do setor produtivo, através da reformulação dos currículos e da criação de novos cursos. Por sua vez, a autonomia de gestão permite que as universidades, na atual de rigidez orçamentária, promovam uma alocação mais eficiente de seus recursos e intensifiquem a captação de financiamentos junto a outras fontes¹⁰⁶.

A questão relativa ao alcance da avaliação remete, por seu turno, a uma discussão mais ampla, que envolve a redefinição do papel do estado frente ao ensino superior. A adoção de procedimentos de avaliação, sem dúvida, altera substancialmente o padrão tradicional de

¹⁰⁵ Na perspectiva de Vessuri, não existe necessariamente uma oposição entre avaliação e autonomia universitária, uma vez que esta última é entendida como resultado de negociações. Vessuri, 1993, p. 8.

¹⁰⁶ Como observa Durham, “a contrapartida da autonomia administrativa é a responsabilidade pela eficiência na utilização dos recursos humanos. É necessário que a universidade demonstre publicamente que não possui pessoal supérfluo, que funcionários e docentes são qualificados para exercer as funções dos cargos que ocupam, que cumprem satisfatoriamente suas obrigações e que os recursos materiais são utilizados sem desperdícios”. Durham, 1989, p. 9.

controle do estado. Enquanto critérios de financiamentos para o setor público, a avaliação introduz racionalidade à alocação de recursos e estimula as instituições a buscarem fontes alternativas de financiamentos, o que, a médio prazo, conduz a um afrouxamento de controle governamental direto sobre as IES públicas. Nessa linha, a avaliação do setor ultrapassa o âmbito meramente institucional para se configurar como uma avaliação do desempenho do próprio estado, em que o que está em pauta é a sua eficácia na oferta de ensino superior.

A inclusão de instituições privadas no processo de avaliação traduz, por sua vez, uma intencionalidade do estado em reformular a postura de desregulação que vigorou até então, instaurado critérios mais rigorosos. A extensão do sistema de avaliação ao setor privado envolve não apenas o formato da avaliação, mas, sobretudo, uma vontade política de redefinir a relação entre governo e setor privado.

O caráter inovador desse procedimento é o fato de que tanto o setor público como privado estariam sendo avaliados em função da qualidade do serviço que oferecem, dentro da perspectiva de que “o ensino superior é um serviço; o importante não é quem o oferece e sim se o faz bem ou não”¹⁰⁷.

Nem todos os países, entretanto, incluem nos processos avaliativos o setor privado de ensino superior. No Brasil, por exemplo, as propostas de avaliação têm passado ao largo do setor privado. Três fatores concorreram para restringir a avaliação ao âmbito do setor público: a força dos *lobbies* das instituições privadas tanto no Executivo como no Congresso; o peso corporativismo docente, que tendeu a circunscrever o debate ao ensino superior público; e, por fim, um contexto político marcado por uma sucessão de governos fracos e por uma crise de governabilidade que está se tornando crônica. Na forma como vem sendo encaminhada, a avaliação no Brasil se restringiria a organizar o financiamento público do ensino superior. Nesse quadro, a avaliação se limita a funcionar como o princípio organizador da competição pelos recursos do Tesouro. Apenas indiretamente a introdução de mecanismos de avaliação se refletiria em uma disputa pela clientela. Nesses termos, a avaliação continua se remetendo ao estado, que é o grande financiador.

A adoção de um formato misto de avaliação, que inclui tanto o setor público quanto o privado, na realidade, vai implicar em uma transformação profunda na configuração dos sistemas de ensino superior. Curiosamente, a avaliação mista vem sendo implementada em

¹⁰⁷ Gago Huguet, 1992, pp. 9-11.

países – Chile e México – que têm em comum governos de acentuado caráter neo-liberal. A composição dos seus respectivos sistemas de ensino superior, no entanto, é bastante diferente. No Chile, a demarcação entre setores público e privado sempre foi fluída, e hoje, as instituições privadas absorvem mais da metade das matrículas. No México, ao contrário, o ensino público responde por cerca de 80% das matrículas, além de ter sofrido uma forte deterioração nos últimos anos.

Trata-se, portanto, de situações muito diferentes. De um lado, a indiferenciação crescente entre setores públicos e privado em termos do financiamento, caso do Chile; de outro, no México, um setor privado que, embora pequeno, se destaca pela qualidade: algumas instituições de elite já são periodicamente avaliadas pelo SACS americano.

No Chile, a lógica que rege a implantação de um sistema de avaliação mista é a de ampliar a competição pelos recursos públicos, reforçada com a extensão dos aportes fiscais indiretos às IES das políticas do novo governo chileno. A competência, entretanto, está concentrada no setor público, sobretudo nas instituições mais tradicionais, que continuam a funcionar como paradigma de qualidade para todo o sistema.

No México, ao contrário, a deterioração do ensino nos últimos vinte anos levou a um deslocamento da qualidade para algumas instituições privadas, que atendem a uma demanda crescente de setores de elite. Embora boa parte das instituições mais competentes seja pública, a expansão do sistema implicou em uma perda substancial do prestígio do setor público. Paralelamente, um segmento moderno de instituições privadas, especializadas na formação de profissionais em economia e administração, se consolidou, passando a definir um novo padrão de qualidade para o conjunto do sistema. Com isso, os termos da relação entre governo e setor privado se alteraram, vindo a influir no processo de reorganização do setor público de ensino superior via avaliação.

A presença do tema da avaliação na agenda dos diferentes países tem redundado, contudo, em sua transformação em políticas governamentais consistentes. O grau de comprometimento dos diferentes países com políticas de avaliação é bastante diverso, e isso está relacionado com o espectro do debate em torno do tema e com sua capacidade de envolver diferentes atores e arenas ligados ao ensino superior.

4.1. A centralidade do tema na agenda dos diferentes países: atores e arenas

Na análise comparada sobre o tema avaliação, alguns aspectos devem ser considerados: o primeiro está relacionado com o grau e centralidade do tema na agenda dos diferentes países. O segundo aspecto remete-se aos atores e arenas envolvidos no debate, e aos focos de apoio ou de resistência ao tema.

No Brasil, o tema da avaliação foi levantado em 1985 pela Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino superior¹⁰⁸. Constituída por determinação do então presidente Sarney, essa Comissão conferiu prioridade à avaliação no conjunto de recomendações visando à melhoria da qualidade do ensino. Diante de fortes resistências por parte do movimento docente e de alguns segmentos da própria comunidade acadêmica, as recomendações da Comissão foram engavetadas. Pouco depois, o tema seria retomado por setores da burocracia do Ministério, vinculados à SENESU. Nesse período, a SENESU funcionou como o principal centro de disseminação do debate sobre a avaliação. Isso não ocorreu por acaso. O monopólio que durante algum tempo a SENESU exerceu sobre o tema avaliação foi uma estratégia não só para mantê-lo sob seu controle, como para postergar o seu desfecho. Efetivamente, faltava à SENESU vontade política para introduzir a avaliação no ensino superior. Na condição de arena para onde convergiam pressões de diferentes grupos, o custo político de se comprometer com a política de avaliação era muito alto. Nessas circunstâncias, o órgão tendeu a um imobilismo, funcionando, na prática, como uma arena não-decisória.

Gradualmente, o fórum da discussão sobre a avaliação se deslocou da agência governamental para arenas da própria comunidade acadêmica. Como isso, a avaliação ganhou centralidade na agenda. O debate se ampliou, incorporando novos segmentos. Nesse cenário, a formulação de uma política de avaliação tem-se defrontando, de um lado, com uma oposição quase sempre velada da parte do movimento docente e, de outro, com posições divergentes quanto a critérios e metodologias. No Brasil, parece haver uma relação inversa entre o potencial mobilizador do tema avaliação e as chances de convertê-la em política: quanto maior o número de atores que participam do debate, maiores são as dificuldades para a obtenção de um consenso mínimo necessário para colocar em prática as propostas de avaliação.

¹⁰⁸ No âmbito da pós-graduação, a CAPES já vinha operando, desde 1977, um sistema de avaliação baseado em comitês de pares. Esse sistema de avaliação – periodicamente atualizado e aperfeiçoamento – permitiu à agência distribuir seus apoios de forma criteriosa e seletiva.

No México, a discussão sobre avaliação envolveu, de início, apenas um grupo reduzido de *experts* da área de ensino superior. Diferentemente do Brasil, a centralidade do tema avaliação não decorreu de sua capacidade de mobilizar segmentos ligados à universidade e sim de seu caráter prioritário no programa de governo do então candidato à presidência Salinas de Gortari. Se, no Brasil, a visibilidade do tema resultou da ampliação do debate, no México, a avaliação ganha destaque porque surge como uma política de governo. Como o debate sobre a avaliação sequer chegou a amadurecer, o tema não suscitou uma resistência organizada. Na realidade, a decisão do governo Salinas de implantar um sistema de avaliação contribuiu para abortar a discussão sobre o tema, tornando a avaliação um fato consumado. Assim, a agilidade na implantação da avaliação se fez ao preço da exclusão de grande parte dos atores envolvidos com a área de ensino superior.

No Chile, a avaliação integrou o conjunto de medidas de reestruturação do ensino superior deslançada pela forma universitária de 1980¹⁰⁹. Os novos critérios para o credenciamento das instituições privadas contribuíram para reforçar a legitimidade da avaliação como espinha dorsal das políticas de ensino superior. Ao retomar a questão da avaliação, em 1990, o governo civil do Presidente Alwyn foi mais além, convertendo-a em uma modalidade de monitoramento à distância, com vistas à melhoria da qualidade do sistema. O tema avaliação parece ter evoluído, no Chile, no quadro das prioridades da tecnocracia que, na prática, foi quem formulou as políticas de ensino superior na última década. A avaliação foi, portanto, consensual nos escalões decisórios. A pergunta que se faz é até que ponto a questão da avaliação ultrapassou as arenas governamentais e foi incorporada como tema de discussão pela comunidade acadêmica. Depois de sucessivos ajustes efetuados na esfera governamental, sem a participação de setores mais amplos ligados ao ensino superior, está hoje em discussão no parlamento um projeto de implantação de um sistema de avaliação que resguarda, em sua essência, o formato definido durante o regime militar¹¹⁰.

Na Colômbia e na Argentina por sua vez, o tema avaliação não ocupa lugar central na agenda para ensino superior. O retardo da reforma universitária, na Colômbia, fez com que temas que em outros países compunham a agenda dos anos 70, fossem colocados à luz de novos objetivos. A questão central, na Colômbia, era conciliar expansão e diferenciação com políticas de melhoria da qualidade e fomento à pesquisa em um contexto de restrição dos gastos públicos. A simultaneidade com que esses temas emergiam na Colômbia expressa, de

¹⁰⁹ Brunner, 1991b.

¹¹⁰ Kent, 1993, p. 27.

uma lado, as transformações ocorridas no ensino superior nos últimos vinte anos e, de outro, o empenho em incorporar as principais questões da agenda contemporânea.

Na realidade, os temas prioritários da agenda, na Colômbia, são a reorganização do sistema, a nova estratificação das instituições e sua relação com o estado. Nesse quadro, fica difícil, e talvez seja até mesmo prematuro, definir uma proposta clara de avaliação no conjunto das políticas. Talvez por isso, os principais atores se mobilizem em torno de outros temas, entre os quais se destaca a autonomia universitária, a ampliação e consolidação da pós-graduação e da pesquisa e as demandas corporativas do movimento docente. Ao enquadrar professores das IES públicas na categoria de funcionários públicos, a reforma de 1980 contribuiu para excluir esse segmento do debate sobre as principais questões vinculadas ao ensino superior. A reincorporação dos docentes como atores políticos relevantes na definição da agenda passa, assim, não só pela questão da autonomia universitária como pela supressão de seu *status* de servidor público.

Na Argentina, os principais temas da agenda estão relacionados como a diferenciação da estrutura salarial, que romperia com a isonomia até então em vigor, e com mudanças no padrão de financiamento, visando incrementar os recursos da universidade. A política de desconcentração continua em pauta e focaliza, sobretudo, a UBA. Com relação à qualidade do ensino, o debate gira em torno de critérios para o ingresso na universidade e de uma estratégia de expansão da pós-graduação.

Mais recentemente, no âmbito do próprio governo – Ministério de Cultura y Educación e Conselho Universitário Nacional – e com a participação de alguns setores da comunidade acadêmica, o tema da avaliação da qualidade vem ocupando lugar de destaque na agenda. O resultado dessa mobilização recente em torno do tema foi um documento que incluiu uma série de estudos visando fornecer instrumentos de políticas para ensino superior e desenvolver ações que resultem na adequação da universidade aos desafios contemporâneos¹¹¹.

¹¹¹ Para uma análise mais detalhada, ver *Avaliación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria – Estrategia, Procedimento e Instrumento*, Janeiro de 1993, Ministério de Cultura e Educación, Secretaria de Educación, (Governo Argentino/BIRF/PNUD).

4.2. Avaliação institucional: da discussão do tema à formulação de políticas

Em todos os países, com exceção da Argentina, partiu das agências governamentais vinculadas ao ensino superior a iniciativa de desencadear o debate sobre a avaliação. Entretanto, o grau de ressonância dessas iniciativas junto aos setores universitários variou bastante. No Brasil, o governo convocou atores individuais da comunidade acadêmica para formular diagnósticos e propostas com relação à avaliação. Houve, assim, uma espécie de **parceria** entre governo e setores da comunidade acadêmica. Isso, no entanto, não impediu o surgimento de focos de resistência importantes no interior da própria universidade, representados tanto por grupos de orientação corporativista quanto por segmentos da elite acadêmica.

A resistência do movimento docente à implantação de um sistema de avaliação tem sido uma constante em todos os países da América Latina. A razão disso é que a avaliação supõe uma diferenciação em termos de qualificação, tanto de produtividade acadêmica quanto de salários, que colide com o princípio da isonomia defendido pelas associações docentes.

Também no México o movimento docente opôs uma forte resistência à idéia de avaliação. Entretanto, a forma unilateral como o sistema de avaliação foi implantado – o executivo se sobrepondo aos segmentos ligados à universidade – interrompeu o debate e neutralizou a oposição a essa política. Na realidade, o México é um caso extremo em que o estado detém o controle sobre todo o processo de avaliação, desde a colocação do tema em pauta, passando pelo debate, até à implantação do atual sistema de financiamento condicionado à avaliação. Em lugar de uma *parceria* com a comunidade, o estado é o ator que monopoliza o cenário da política de avaliação. A comunidade acadêmica vem praticamente a reboque.

Em um primeiro momento, a experiência do Chile se aproxima bastante da do México. O tema avaliação nasce igualmente na esfera governamental, na esteira da reforma universitária de 80. Nos anos seguintes, o debate ficou circunscrito à arena tecnocrática com uma participação limitada de membros da comunidade, cooptados enquanto atores individuais.

Já no final do período militar, o aprimoramento das propostas de avaliação dentro da área governamental a par da dinâmica de abertura do próprio regime, favoreceu a ampliação do debate sobre o tema. Com o retorno ao regime constitucional, a política de avaliação se

acelera, culminando na formulação do projeto ora em tramitação no Parlamento. Diferentemente do México, no Chile, o tema da avaliação evoluiu de uma discussão em circuito fechado, centrado em atores e arenas do executivo, para um projeto cuja formulação incorpora de novos atores e cuja decisão se transfere para o legislativo.

Na realidade, o grau de controle do executivo sobre a formulação de uma política de avaliação está diretamente vinculado à agilidade de sua implantação. Quanto maior a amplitude do debate e sua capacidade de incorporar novos atores, maiores as dificuldades das propostas em se converterem em políticas. Esse impasse, que adia indefinidamente decisões, leva a uma inércia decisória¹¹². Nos países em que o executivo teve uma liderança incontestável da política de avaliação, os atores diretamente vinculados ao ensino superior tiveram um papel subsidiário e, aparentemente, a implantação da avaliação transcorreu sem maiores percalços. Contudo, a agilidade com que a avaliação é implementada não é por si só garantia de sua eficácia. Nessas condições, há sempre o risco de a avaliação se converter em um procedimento burocrático que, em essência, premia individualmente docentes melhor qualificados¹¹³. Embora podendo reverter em uma melhoria da qualificação do sistema, a implantação do formato burocrático de avaliação se faz ao preço de uma rígida hierarquização do corpo docente e da exclusão de atores relevantes da própria comunidade acadêmica.

Por fim, e tal como ocorreu com a montagem e expansão da estrutura de pesquisa e pós-graduação, também a avaliação experimenta *timings* diferentes em cada um dos países estudados. Ou seja, embora a avaliação integre, em maior ou menor escala a agenda de todos os países, haveria que distinguir entre aqueles onde ela já é de formulação de políticas – o México é o melhor exemplo – daqueles em que a avaliação, apesar de amadurecida enquanto tema, ainda teve condições de se transformar em políticas efetiva, caso, sobretudo, do Brasil.

¹¹² Como bem assinala Abranches, “os mecanismos decisórios disponíveis não são suficientemente eficientes para lidar com a mobilidade de decisores, a diversificação e crescimento das demandas, a complexidade das questões e com as defesas adaptativas da sociedade (...). As transições se tomam, assim, longas, desordenadas, desreguladas e cheias de incerteza e risco”. Abranches, 1993, pp. 7-8.

¹¹³ Segundo o Comité National d’Évaluation, da França, é preciso *évalue pour évoluer*. Vessuri, 1993, p. 12.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio H., (1993), *Do possível ao desejável: lógica de ação coletiva e modelo de desenvolvimento*, paper apresentado no V Fórum Nacional, São Paulo, 3-6 maio.
- BALÁN, Jorge, (1990), *La universidad y la reforma de la educación superior en la Argentina: financiamiento y calidad como tema de la agenda en los años 90*, Trabalho apresentado na II Reunião do Projeto Comparado sobre Ensino Superior na América Latina, Buenos Aires, 13-15 de agosto, mimeo.
- _____ 1993, “Governance and finance of national universities in Argentina: current proposals for change”, *Higher Education*, vol. 25, no 1, January, pp. 45-60.
- BRUNNER, José Joaquín, (1986), *Informe sobre la educación superior en Chile*, Santiago, FLACSO.
- _____ (1991a), *El contexto actual de la educación superior en América Latina*, São Paulo, NUPES, Documento de Trabalho 7/91.
- _____ (1001b), *The Chilean higher education: general overview and projects for institutional accreditation and evaluation*, FLACSO, Santiago.
- BRUNNER, J. J. e COX, C., (1991), *Políticas públicas de educación superior en Chile durante el régimen militar: generación, ejecución, resultados*. Documento de Trabalho apresentado na reunião do Projeto Comparado de Ensino superior na América Latina, Santiago, 4-6 de novembro, mimeo.
- BRUNNER, J. J., (1993), *Estudio comparado sobre el financiamiento de la educación superior en seis países de América Latina: estado actual, tendencias e innovaciones*, Santiago, fevereiro.
- CLARK, Buerton, (1983), *The higher education system*, Los Angeles, University of California Press.
- COSTA RIBEIRO, Sérgio, (1987), “A visão dos professores e alunos das IES hoje”, in *Vestibular Hoje*, Brasília, Ministério da Educação/SESU, setembro.
- DURHAM, Eunice R., (1989), *A autonomia universitária – o princípio e suas implicações constitucionais*, São Paulo, NUPES, Documento de Trabalho 9/89.
- _____ (1983), *Uma política para o ensino superior*, São Paulo, NUPES, Documento de Trabalho 2/93.
- FRISCHTAK, Cláudio e GUIMARÃES, Eduardo A., (1993), *O sistema nacional de inovação*, trabalho apresentado no Fórum Nacional, São Paulo, 3 e 6 de maio.
- FUENTES, Olac, (1991), “Universidad en la agenda de los años 90”, *Universidad Futura*, vol. 3, nºs 8 e 9.
- FUENZALIDA, Edmundo F., (s/d), *The institutionalization of research in Chile’s universities*, California, Stanford University, mimeo.

- HACHETE, Dominique, (1990), "Financiamiento de la investigación universitaria", in LEHMANN, Carla,(ed.), *Financiamiento de la educación superior: antecedentes y desafíos*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, pp. 227-268.
- KENT, Rollin, (1990), *La diferenciación institucional del sistema de educación superior*, DIE/CINVESTAV/IPN, agosto, mimeo.
- _____ (1991), *Expansión y diferenciación del sistema de educación superior en México: 1960 a 1990*, Trabalho apresentado no "Workshop" de Experts em Política de Ensino superior no México, Cidade do México, 11 a 13 de setembro.
- _____ (1993a), "Higher education in México: from unregulated expansion to evaluation", in *Higher Education*, vol. 25, nº 1, January.
- _____ (1993b), *Las políticas de evaluación en cinco sistemas nacionales: Colômbia, Chile, México, Brasil e Argentina*, Cidade do México, DIE-CINVESTAV, mimeo.
- KLEIN, Lúcia e DELGADO, Nelson G., (1987), *FNDCT: evolução e impasses*, Rio de Janeiro, FINEP, mimeo.
- _____ (1988a), "Recursos para a ciência: evolução e impasses", in *Ciência Hoje*, vol. 8, nº 48, novembro.
- _____ (1988b), *A FINEP e o FNDCT: fragilidade institucional e apoio à pesquisa científica*, Rio de Janeiro, FINEP, mimeo.
- KLEIN, Lúcia, (1993), "Política y políticas de enseñanza superior: 1970-1990", in COURARD, Hernán (editor), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina Santiago*, FLACSO.
- KLEIN, L. e SCHWARTZMAN, S., (1993), "Higher education in Brazil: 1970-1990", in *Higher Education*, vol. 25, nº 1, January, pp. 21-34.
- LEVY, Daniel C., (1980), *University and government in México*, New York, Praeger Publishers.
- LÚCIO, Ricardo e SERRANO, Mariana, (1991), *La educación superior en Colômbia: desarrollo, tendencias, políticas estatales*, Bogotá, mimeo.
- _____ (1992), *La educación superior: tendencias y políticas estatales*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- _____ (1993), *Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México: políticas de postgrado (análisis comparativo)*, Bogotá, março, mimeo.
- MARQUIS, Carlos, (1992), *El gobierno nacional y las universidades argentinas*, Buenos Aires, mimeo.
- Marins, Carlos B., (1988), "O novo ensino superior privado no Brasil – 1964-1980", trabalhando apresentado no XI Encontro Anual da ANPOCS, mimeo.

- MINISTÈRIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN/ BIRF/ PNUD, (1993), *Avaliación para el Mejoramiento de la Calidad Universitária – Estratégias, Procedimentos y Instrumentos*.
- O'DONNELL, Guillermo, (1988), "Transições continuidade e alguns paradoxos", in REIS, F. W. e O'DONNELL, G. (org), *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice.
- OLIVEIRA, Daniel R., (1985), *O apoio institucional e o financiamento à pesquisa*, Rio de Janeiro, FINEP, mimeo.
- PORTA, Laura M., (1991), *Evolución del sistema de educación superior argentino, 1960-1990*, Buenos Aires, CEDES, novembro.
- ROMANÍ, Jacqueline, P., 1982, "O Conselho Nacional de Pesquisas e institucionalização da pesquisa científica no Brasil", em SCHWARTZMAN, S., (org), *Universidades e instituições de pesquisas no Rio de Janeiro*, Brasília, CNPq. (1982).
- SAGASTI, Francisco R. et alii, (1993), *Un decenio de transición: ciência y tecnologia en América Latina y el Caribe durante los años setenta*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- SAMPAIO, Helena, (1991), *A evolução do ensino superior brasileiro*, São Paulo, NUPES, Documento de Trabalho 8/91.
- SCHWARTZMAN, Jacques, (1993), *Universidades federais no Brasil: uma avaliação de suas trajetórias (décadas de 70 e 80)*, Universidade Federal de Minas Gerais, mimeo.
- SCHWARTZMAN, Simon, (1991), "O ensino superior no Brasil: tradição e modernidade", *Revista USP*, 8, dezembro-1990/ fevereiro-1991, pp. 33-38.
- _____ (1992), "Financiamento do ensino superior", paper apresentado no Seminário "Novas tendências no financiamento da educação superior", organizado pelo Grupo de Análisis para el Desarrollo; Lima, setembro.
- _____ (1993a), "Policies for higher education in Latin América: the context", *Higher Education*, vol. 25, nº 1, January, pp. 9-20.
- _____ (1993b), *Ciência e tecnologia na década perdida: o eu aprendemos?*, Trabalho apresentado no seminário sobre "O Brasil na década perdida: o que aprendemos?", realizado pelo Núcleo de Análise Interdisciplinar de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo, com o apoio de United Nations Research Institute for Social Development, São Paulo, 3 e 4 de maio.
- SCOTT, Peter, (1990), *Postmodernism and neoliberalism: challenges to the modern tradition in higher education and scienc*, London, The Times Higher Education Supplement.
- SILVA, Teresa W. (coord), (1986), *Postgrado in América Latina – Investigaciion sobre el caso de México*, Caracas, CRESALC-UNESCO.
- TEICHLER, Ulrich, (1989), *Government Strategies and Innovation in Higher Education*, London, Higher Education Policy Series, 7, Jessica Kingsley Pul\blshers.
- VESSURI, H (ed.), (1993), *La evaluación academica*, Documentos Columbus sobre Gestión Universitária, Paris, UNESCO.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ANUIES –	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
ASCUN –	Asociación Colombiana de Universidades
BID –	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE –	Banco Nacional de Desenvolvimento
CAPES –	Coordenação de Aperfeiçoamento do Ensino superior
CNPq –	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COLCIENCIAS –	Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnologia
CONACYT –	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnologia
CONICET –	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CONICYT -	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
FAPESP –	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FIDERH –	Fideicomiso Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos
FINEP –	Financiadora de Estudos e Projetos
FONDECYT –	Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico
FONDEF –	Fondo de Fomento
FONTEC –	Fondo De Desarrollo Tecnológico
FUNTEC –	Fundo Técnico e Científico, vinculado ao BNDE e embrião da FINEP
FNDCT –	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
GERES –	Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino superior
ICETEX –	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES –	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
IES –	Instituições de Ensino superior
OEA –	Organização dos Estados Americanos
SACS –	Southern Association of Schools and Colleges

- SENESU – Secretaria Nacional de Ensino superior, vinculada ao Ministério da Educação (corresponde ao antigo Departamento de Assuntos Universitários que, mais tarde, veio a se chamar ao Secretaria de Ensino superior – SESU.
- SEP – Secretaria de Educación Pública
- SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República (substituiu, em 1974, o Ministério do Planejamento e foi anexada ao Ministério da Economia, 1990, pelo governo Collor)
- UBA – Universidad de Buenos Aires
- UAM – Universidad Autónoma Metropolitana
- UNAM – Universidad Nacional Autónoma de México