

As Políticas Recentes para o Ensino Superior na América Latina

DOCUMENTO
DE TRABALHO
7 / 97

Eunice R. Durham

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

As políticas recentes para o Ensino Superior

Eunice Ribeiro Durham

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da
Universidade de São Paulo

Introdução

1. Variações sobre um mesmo tema

Quando se examina detalhadamente a situação atual e a evolução recente dos sistemas de ensino superior (SES) na América Latina e, especialmente, os dos cinco países analisados neste trabalho conjunto, a característica mais aparente é a da inexistência de uniformidades visíveis e coerentes. As políticas públicas têm variado enormemente de um país para outro, e dentro do mesmo país, em períodos diversos. Quando se detectam uniformidades - como a do crescimento das matrículas - o *timing* e a extensão do fenômeno são muito diversos nos diferentes países. Do mesmo modo, se houve, em todos os lugares, variações no vulto dos investimentos e épocas de declínio dos recursos, eles não coincidem nem em termos de períodos, nem de severidade dos cortes.

Apesar disso, é possível detectar algo de comum ou geral nos diferentes sistemas, que não reside, entretanto, nem em mudanças concomitantes, orientadas numa mesma direção, nem tampouco na identidade das políticas ou dos resultados. Mas, no conjunto, os sistemas parecem resultar de um jogo combinatório no qual, dada uma tradição comum e problemas semelhantes, os governos parecem operar com um número limitado de alternativas políticas.

Os problemas semelhantes traduzem-se na emergência, se não de políticas, pelo menos de temas que organizam os debates, as demandas e os conflitos, expressando alterações na visão geral acerca da natureza e das funções do ensino superior. No debate atual, democratização e avaliação são dois dos temas mais amplos, sendo o segundo mais "moderno" e mais recente que o primeiro. Temas mais específicos, como ensino gratuito, ingresso irrestrito, co-gestão concentram muito das atenções dos atores políticos.

Por outro lado, as políticas públicas parecem consistir numa seleção, diferente para cada país, a partir de um mesmo repertório de alternativas. Assim, a combinação diversa dos mesmos elementos e mecanismos de transformação cria sistemas diferentes, que parecem se constituir como "variações sobre um mesmo tema". Dito de outra forma, o comum parece consistir numa mesma tradição, diferentemente modificada, e a existência de alternativas semelhantes, diversamente combinadas em momentos distintos.

É necessário de início, para entender este processo, caracterizar a tradição de ensino superior que se constituiu na América Latina, pois ela estabelece a base das modificações posteriores.

* Professora da Universidade de São Paulo, Coordenadora do Conselho do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior

2. A tradição como base

Nos países de fala espanhola, o período colonial foi marcado pela implantação do modelo universitário da contra-reforma católica. A simbiose entre Estado e Igreja deu origem a instituições que eram simultaneamente públicas e católicas. Apenas no Brasil, esta tradição não existiu e o que caracterizou este país, até o Século XIX, foi antes a ausência de instituições de ensino superior.

Com a independência, os países hispano-americanos romperam essa simbiose, criando instituições públicas e laicas. O Brasil, que não possuía um sistema de ensino superior, criou instituições públicas desse tipo nesse mesmo período. A secularização da educação superior constituiu, portanto, a grande revolução do ensino no Século XIX, mas os sistemas preservaram, do período anterior, a tradição de um pesado controle estatal.

A pressão pela secularização do ensino superior ocorreu em todos os países e foi uma tendência geral. Ela não se implantou, entretanto, sem resistências da Igreja e o que distingue um país do outro é a medida em que o Estado, em diferentes momentos, aceitou, incentivou e financiou o sistema católico, ou tolerou o seu desenvolvimento autônomo, ou ainda o conteve e praticamente o eliminou. Os países estudados neste trabalho colocam-se num *continuum*, quanto ao resultado do movimento de secularização, movimento este que esteve frequentemente associado à oposição entre os interesses de uma oligarquia agrária tradicional de raízes coloniais e uma burguesia emergente, urbana ou mesmo rural, que tendia a defender posturas liberais.

O caso extremo de domínio prolongado do controle católico sobre o ensino superior é o da Colômbia, que, apenas em 1935, logrou fundar uma universidade pública divorciada da Igreja¹. No Chile, acabou se institucionalizando um sistema dual, no qual o Estado manteve, ao lado das instituições públicas seculares, o financiamento de um setor católico de grande prestígio. No Brasil, a Igreja não conseguiu garantir um financiamento público oficial e regular (apesar de, em diferentes períodos, haver recebido subsídios públicos relativamente importantes) e terminou por se consolidar como um setor privado, em competição com o setor público. Finalmente, Argentina e México são os países nos quais o sistema católico praticamente desapareceu.

A disputa entre a orientação secular e a confessional, que marca muito a história do ensino superior latinoamericano, é semelhante à que ocorreu nos países europeus católicos e constituiu uma tradição muito diversa daquela que caracterizou a evolução do ensino superior nos Estados Unidos.²

Uma outra característica importante da tradição latinoamericana, que está associada à secularização, é a convicção de que as universidades constituem um instrumento fundamental para a modernização da sociedade. É isso que justifica, inclusive, o seu controle pelo Estado (o qual é a instância que deve promover a modernização), bem como o seu financiamento pelo poder público. Esta concepção, que permanece até hoje, tem fornecido o quadro de referência dentro do qual se negociaram os recursos, a autonomia e a organização das atividades

¹ Lúcio & Serrano, 1992.

² Balán e outros, 1993 e Levy, 1980.

acadêmicas e tem sido uma fonte importante de legitimação e projeção política das instituições de ensino superior. Tal visão, que já estava presente desde a criação das universidades públicas laicas, no Século XIX, foi a mesma que motivou as reformas ocorridas no século seguinte.

O modelo de ensino superior público implantado no Século XIX possui ainda algumas outras características que são muito semelhantes no conjunto da América Latina e condicionam muito de sua evolução recente.

Em primeiro lugar, é um sistema voltado para o ensino. O ideal da universidade como centro de pesquisa, que se generalizou nos países desenvolvidos durante o Século XIX, é um fenômeno bem mais tardio na América Latina.

A tradição latinoamericana também se singulariza pelo fato da organização do ensino ter estado inteiramente voltada para a formação profissional, que incluiu não só as profissões liberais tradicionalmente ligadas à universidade, como Direito e Medicina, mas também outras que, pelo menos na tradição europeia, estiverem fora das universidades, como as engenharias. Na América Latina, aliás, as engenharias sempre constituíram um dos setores de maior prestígio no sistema, sendo consideradas essenciais aos projetos de modernização. Além das engenharias, foram se abrindo outras formações profissionais, como Agronomia e Odontologia. Particularmente ausente esteve o ideal de *bildung*, que marcou muito a tradição anglo-germânica.

Dentro desta orientação, as universidades organizaram-se como federações de escolas profissionais dotadas de grande autonomia, voltadas para carreiras específicas, não havendo espaço para uma formação geral não profissionalizante, nem para a pesquisa básica³. Alternativamente, a organização universitária pode ter ficado ausente, organizando-se o ensino superior em Faculdades inteiramente autônomas, no modelo das *grandes écoles* francesas, como ocorreu no Brasil, até a década de 1930. Tanto no Brasil, como nos demais países, o cerne da autoridade e da organização acadêmica repousava no regime da cátedra, a semelhança do sistema europeu.

Associa-se a esta orientação profissionalizante (que se preserva até hoje), um credencialismo exacerbado, em que o diploma universitário dá o direito ao exercício de profissões de prestígio e a legislação reserva, para os portadores desses diplomas, o monopólio do exercício profissional. Se o credencialismo sempre caracterizou as antigas profissões, na América Latina ele tendeu a se estender desmesuradamente. A cada novo curso criado, havia que corresponder uma carreira, um conteúdo curricular específico, um diploma e uma profissão legalmente regulamentada. Esta tendência é particularmente forte e persistente no Brasil.

Outra característica latino-americana, que não encontra paralelo nos países desenvolvidos, consistiu na intensa politização da vida acadêmica, promovida pelas organizações estudantis, politização esta que está profundamente associada à percepção da universidade como instrumento de modernização da sociedade. Durante todo o Século XIX e até muito recentemente, o movimento estudantil agitou a vida universitária e se constituiu como ator político de grande importância nos processos de transformação, não só do ensino superior, mas de regimes políticos e, inclusive, da sociedade em geral. Constituindo-se como instituições de

³ Schwartzman, 1993.

elite, recrutando entre as camadas dominantes da sociedade, as universidades tornaram-se centros de formação de lideranças políticas e foi, deste modo, que elas efetivamente serviram como instrumento, se não da modernização da sociedade em seu conjunto, pelo menos de preparação de uma elite mais esclarecida, aliada aos setores mais liberais ou mais de esquerda do espectro político.

Todo este sistema foi bastante coerente com a estrutura tradicional das sociedades latinoamericanas, nas quais as posições dominantes eram ocupadas pelas oligarquias agrárias e pelas burguesias comerciais urbanas, às quais se associavam os profissionais liberais e os altos escalões da burocracia governamental, recrutados nessas mesmas classes e formados nas universidades. As grandes corporações, por outro lado, Exército e Igreja, mantiveram estabelecimentos educacionais próprios. As massas urbanas e rurais sempre estiveram excluídas desse sistema.

Esta tradição não foi inteiramente destruída pelos movimentos de reforma iniciados na segunda década do Século XX e intensificados nas décadas de sessenta e setenta.

3. O ideário das reformas

Embora seus diferentes elementos constituintes não tenham surgido de modo inteiramente concomitante, o ideal de reforma consolidou-se num modelo integrado, semelhante em toda a América Latina. Em seus aspectos mais gerais, o ideário das reformas inclui: a autonomia universitária e a participação dos estudantes no governo das instituições; a valorização do ensino público e gratuito e a demanda por sua expansão, frequentemente associada ao ingresso irrestrito; a limitação da autonomia das faculdades voltadas para a formação de profissionais liberais e o fortalecimento das reitorias; a diminuição do poder do catedrático e o estabelecimento de uma estrutura departamental; o desenvolvimento da pesquisa.

Os países, entretanto, diferem muito em termos tanto de época em que se iniciaram as reformas, como do sucesso relativo que lograram na concretização de seus diferentes aspectos⁴.

Os dois primeiros aspectos são os que se manifestaram mais precocemente como reivindicações organizadas e datam do Movimento da Córdoba. Decorrem, na verdade, de posições coerentes com o modelo anterior, o da universidade do Século XIX, voltada para a formação de elites, mas ganham força, a partir da década de sessenta, sobretudo no movimento estudantil, em função de novos ideais de democratização da sociedade, presos a uma postura política vanguardista.

⁴ Sobre o movimento de reforma nos diferentes países, ver Balán e outros, 1993.

Os três últimos aspectos, obviamente interdependentes, constituem um esforço de modernização que procura incorporar, às universidades latino americanas, a profunda transformação que se processara, no Século XIX, nas universidades dos países desenvolvidos.

Os principais atores responsáveis pela formulação deste ideário e pela luta em prol de sua implantação são, de um lado, as organizações estudantis, cuja principal bandeira é a co-gestão, e de outro, as lideranças científicas e intelectuais, que defendem a pesquisa e a transformação da estrutura e das funções da universidade. A aliança entre esses atores é que estabelece a força do movimento de reforma.

Se esse novo modelo não chegou a se consolidar plenamente em nenhum país, ele constitui, entretanto, o quadro de referência que marcou o conturbado período que vai do pós-guerra aos anos oitenta; foi em torno dessas questões que se organizaram tanto a luta interna nas universidades, como os sucessivos confrontos entre universidade e governo. As políticas recentes constituem, em larga medida, tentativas de completar reformas incompletas ou de enfrentar novos problemas que as reformas anteriores ignoraram.

As variações na evolução dos diferentes sistemas de ensino superior e o relativo sucesso na implantação do ideário das reformas dependeram muito de condições externas às universidades, tanto políticas como sociais.

No campo social e econômico, as reformas parecem estar associadas às transformações estruturais que decorreram do processo de industrialização caracterizado pela substituição de importações. Esse processo promoveu a urbanização e a emergência de uma nova classe média urbana assalariada, para a qual a universidade representou importante canal de ascensão social, de legitimação das novas posições e de acesso a um novo mercado de trabalho. As reformas, portanto, tenderam a estar associadas ao período de desenvolvimento econômico e de grande expansão das matrículas. Do mesmo modo, o sucesso no desenvolvimento da pesquisa, parece ter dependido muito da extensão e intensidade do processo de industrialização. Isso explica porquê tanto o desenvolvimento da pesquisa com a ampliação das matrículas ocorreram muito mais precocemente na Argentina do que nos demais países da América Latina. No Brasil, ambos os fenômenos são posteriores; seguem-se o México e o Chile, ao passo que a Colômbia é claramente retardatária.

Se a expansão das matrículas e o desenvolvimento da pesquisa parecem depender de transformações sociais mais amplas, a valorização do sistema público de ensino, a gratuidade, o ingresso irrestrito e o co-governo estão mais claramente associados à força do movimento estudantil, em sua aliança com os partidos militantes de esquerda.

México e Argentina são os países nos quais o movimento estudantil parece ter sido mais forte, inclusive por ter encontrado bases maiores de apoio político e cultural capaz de assegurar não só a gratuidade do ensino público mas, inclusive o co-governo e o acesso irrestrito às universidades. No Chile, antes do Governo Pinochet, manteve-se a gratuidade mas não se permitiu o ingresso irrestrito, por outro lado, estabeleceu-se o co-governo das universidades por docentes e estudantes, se não legalmente, pelo menos de fato. O caso brasileiro é semelhante ao chileno, embora a co-gestão, defendido em pleno regime militar, não tenha logrado se implantar. Na Colômbia, apesar da confrontação freqüentemente violenta, dos anos sessenta, as reformas não se produziram antes dos anos oitenta e ocorreram, em um contexto já muito diferente.

Dentro deste processo, as vicissitudes políticas que levaram à instalação de regimes militares no Brasil, na Argentina e no Chile influíram de forma decisiva nos rumos das reformas especialmente porque, em todos os países, o movimento estudantil associou as reformas universitárias a propostas de revolução socialista, constituindo-se como um dos principais focos de resistência contra o autoritarismo militar. Por isso mesmo, os regimes militares tenderam a constituir momentos de reversão das reformas.

Isso é muito claro tanto na Argentina como no Chile, onde a repressão ao movimento estudantil levou não só à sua destruição, como deu lugar a um movimento retrógrado de contra-reforma que implicou a redução do número de vagas, o declínio drástico do financiamento às universidades públicas e a desagregação dos núcleos de pesquisa. No Chile, o período de repressão inicial foi seguido de uma retomada dos financiamento, mas, na Argentina, o retrocesso foi muito maior. No caso do Brasil, apesar da repressão ao movimento estudantil ter promovido a derrota da co-gestão, a importância da presença do setor tecnoburocrático e desenvolvimentista em órgãos do governo levou o regime militar a atuar em outra direção, encampando os aspectos mais modernizantes e menos politizados do ideário da reforma. Assim, ao contrário do que ocorreu dos outros países, no Brasil, é durante o regime militar que se registraram os maiores índices de expansão do sistema de ensino superior, assim como o fortalecimento de um sistema nacional de pós-graduação, conforme é detalhado por Klein e Sampaio⁵.

Com exceção do Chile, a democratização dos regimes levou a um ressurgimento dos ideais da década de sessenta, especialmente nos seus aspectos políticos. Assim é que, na Argentina, voltou a ser estabelecido o ingresso irrestrito, que o regime militar abolira e, no Brasil, ganhou força o movimento em prol da co-gestão. A verdade, entretanto, é que essas tentativas tiveram lugar em um contexto social e político já muito diverso, no qual se apresentaram antes como uma restauração provisória de uma fase já ultrapassada, do que como expressão de reformas progressistas.

No conjunto de reformas que foram propostas, as que visavam a institucionalização da pesquisa nas universidades foram talvez as menos bem sucedidas. Em todos os países, a pesquisa ela foi e ainda é parte muito importante do ideário modernizante e agências governamentais de financiamento à pesquisa foram criadas, em diferentes épocas, em quase todos os países da América Latina. Entretanto, raramente a investigação logrou se consolidar como atividade regular no âmbito mesmo das universidades. Por outro lado, se o financiamento do ensino caracterizou-se, nas últimas décadas, por grandes oscilações no vulto dos recursos, na pesquisa este mesmo fenômeno parece ser ainda mais intenso.

No ideário e nas lutas pelas reformas, a pesquisa parece constituir antes um valor, defendido abstratamente, do que um movimento interno de incorporação de novas atividades e funções, o que é compreensível quando se verifica que os principais atores envolvidos no processo, estudantes e docentes, raramente possuíam eles próprios alguma formação e alguma prática em atividades de pesquisa. A comunidade científica capaz de promover essa atividade e de elaborar os mecanismos de apoio necessários, apesar de gozar de grande prestígio, sempre foi

⁵ Klein & Sampaio, 1996.

pequena. A constituição de centros de investigação em condições de congregar pesquisadores numa atividade continuada dependeu muito da capacidade dos grupos em formação em conseguir apoio externo, especialmente através das fundações norte-americanas e entidades internacionais. Estas organizações parecem ter sido mais facilmente sensibilizadas para os problemas inerentes à criação desses núcleos do que os governos nacionais ou as próprias universidades, cujo universo cultural era muito diverso.

Se desenvolvimento da pesquisa esteve associado à industrialização, parece, por outro lado, que o modelo de substituição de importações, na medida em que utiliza tecnologia importada, apresenta, ele próprio, limites à integração entre ciência e tecnologia, que constitui um fator importantíssimo para promover o desenvolvimento das atividades de investigações. As exceções são aquelas áreas nas quais ou existe um interesse direto do Estado, quer por implicações estratégicas, que por interesse social, como a física nuclear, a pesquisa agropecuária e a área de medicina.

Apesar de algumas exceções, como as apontadas, os centros de pesquisa tenderam a se constituir como ilhas ou pequenos arquipélagos num conjunto de instituições que continuaram basicamente voltadas para o ensino.

Neste contexto, o problema da formação de pesquisadores revelou-se crucial. Novamente, a aliança entre comunidade científica e setor tecnoburocrático desenvolvimentista governamental foi o principal ator deste processo. O sucesso dessa aliança, que é a mesma responsável pela criação de fundos e agências de apoio à pesquisa, variou de país para país, tendo dado inclusive origem a políticas distintas. Novamente, há uma diferença temporal entre os países. Na Argentina o esforço é precoce, mas foi praticamente destruído pelos regimes militares. No Brasil, data da década de cinquenta e institucionalizou-se de forma bem sucedida, inclusive com apoio militar. O México seguiu a mesma linha, mas com menos consistência do que no Brasil. No Chile, o esforço foi mais modesto e mais recente, mas logrou constituir uma comunidade científica pequena e importante, inclusive por sediar instituições internacionais, como a FLACSO. Finalmente, a Colômbia apresenta-se como mais retardatária, sendo lá o processo mais recente.

Em todos os países, os esforços de desenvolvimento da pesquisa contemplaram a formação de pesquisadores no exterior através de bolsas de estudo. No Brasil, além disso, estabeleceu-se também uma política de apoio à formação no país, através do incentivo à criação e a sustentação de programas de mestrado e doutorado, acoplado a um sistema de avaliação. Mesmo que insuficiente em termos das necessidades de qualificação do pessoal absorvido pela ampliação das matrículas no ensino superior, esta política revelou-se capaz de criar e consolidar os centros de investigação nacionais, multiplicando sua capacidade de pesquisa através do trabalho dos estudantes de pós-graduação. Em todos os países estudados, as opções políticas estão se voltando hoje para o estabelecimento de programas desse tipo.

No conjunto das modificações que ocorreram na segunda metade deste século, e que, em certa medida, correspondem às reivindicações dos atores políticos envolvidos, a mais bem sucedida foi certamente a da ampliação do acesso ao ensino superior.

Se a pressão pela ampliação das matrículas resultou efetivamente em maior democratização do acesso ao ensino superior, este crescimento, por outro lado, criou, ele

próprio, problemas que não haviam sido considerados nem foram adequadamente resolvidos e que se manifestam hoje em termos da qualidade do ensino e do enorme aumento dos custos do sistema público.

Embora o ideário de reformas elaborado no pós-guerra continue a polarizar o debate e a orientar a atuação dos atores politicamente organizados (os sindicatos, o movimento estudantil, as próprias universidades enquanto instituições e as associações científicas), o modelo formulado nos meados deste século dá mostras de esgotamento antes mesmo de se implantar plenamente.

A reflexão e as demandas políticas desses atores parecem, com efeito, ter ignorado tendências e processos mais amplos que se constituíram durante este período e que influíram profundamente nos rumos da educação superior, sem serem objeto de políticas coerentes e explícitas. O que caracteriza as políticas recentes é a tentativa de revisão do modelo, da explicitação dos problemas que ele próprio gerou e da definição de novas linhas de atuação que levem em consideração esses processos mais amplos que ocorreram à revelia dos atores tradicionais.

4. Novos problemas

Em primeiro lugar, há que se assinalar a crise de financiamento do sistema público, que decorre de seu crescimento absoluto e relativo, assim como da complexidade crescente das funções que as universidades desempenham.

A manutenção do sistema e a sustentação do ritmo de crescimento pretendido exigem parcelas crescentes dos orçamentos públicos e competem com aquelas destinadas aos demais níveis de ensino. O tema do ensino pago tem emergido como proposta de diversificação das fontes e ampliação do montante dos recursos. Entretanto o Chile logrou implantar a cobrança de matrículas não por acaso, o fez ainda durante o regime militar, não tendo portanto que enfrentar a forte pressão política exercida pelos estudantes contra esse tipo de medida.

A solução da crise financeira implica, por outro lado, uma transformação da própria forma de relação entre as instituições de ensino superior e o Estado, a qual se baseou tradicionalmente na associação entre autonomia relativa, controle burocrático centralizado e financiamento incrementalista.

Em todos os países, com maior ou menor sucesso, procura-se substituir o sistema burocrático centralizado associado ao financiamento incremental por um outro, baseado na descentralização, na maior autonomia das instituições públicas e em alguma forma de avaliação da qualidade e do desempenho. Neste caso, também é o Chile o país que caminhou mais longe nessa direção.

Deve ser assinalada também a alteração profunda que se processou na composição do sistema. Ocorreu um nítido declínio das instituições católicas, que, até então se apresentavam

como alternativa ao sistema público, esse declínio ocorreu em função de um novo fenômeno: a emergência de instituições privadas não confessionais, que obedecem a uma lógica de mercado.

Embora a tendência ocorra em todos os países, a capacidade de expansão deste setor está intimamente associada a decisões políticas anteriores referentes ao setor público, que afetaram sua capacidade de absorver a demanda da massa. Onde se instituiu ou se restabeleceu a política de ingresso irrestrito nas instituições públicas (México e Argentina), elas absorveram o crescimento da demanda e o setor privado cresceu pouco. Mas onde persistiu a limitação de vagas no setor público, mesmo mantendo-se a gratuidade, o setor privado se expandiu com enorme dinamismo, estabelecendo uma dualidade profunda nos sistemas de ensino superior.

Este processo envolveu, de início, a concentração do ensino superior privado na oferta de uma formação em que a manutenção de um custo mais baixo necessário para captar a clientela massiva implicava baixa qualidade. Esta tendência parece estar sendo alterada com a emergência de um setor privado de mercado voltado para um ensino de alta qualidade, destinado às faixas de renda mais alta. Nesse sentido, ele começa a disputar a clientela não só do setor público mas, especialmente, a das universidades católicas, que sempre procuraram competir nesse nível com as instituições estatais. E, se esta tendência aparece com mais clareza onde, como no México, o atendimento da demanda de massa pelo setor público provocou a deterioração do ensino nas instituições públicas, ela não se restringe a este caso, mas começa a se manifestar também no Brasil e já é visível há algum tempo na Colômbia. A Argentina provavelmente caminhará na mesma direção. No Chile, a preservação do subsídio público para as instituições católicas e o rígido controle da expansão do sistema contiveram durante muito tempo o crescimento do setor privado empresarial. Mas as políticas recentes de cobrança de matrículas no setor público e nas universidades católicas, assim como a abertura à iniciativa privada estão promovendo um crescimento explosivo das instituições particulares.

Políticas de controle do crescimento do setor privado fazem parte da agenda recente de todos os países analisados.

Outra tendência extremamente importante, que ocorreu em todos os países, foi a interiorização das instituições de ensino superior, tanto públicas como privadas. Até a década de setenta, o ensino superior concentrava-se nas capitais nacionais, expandindo-se, nos países maiores, para as capitais estaduais ou provinciais. O que se nota, desde a década de setenta, mas com muito maior vigor na década seguinte, é a criação de grandes números de estabelecimentos de 3º grau, públicos e privados, nas cidades do interior. Esse movimento de interiorização parece ser decorrência do processo de urbanização da América Latina, com a multiplicação do número de cidades de médio e grande porte.

Associado ao duplo movimento de expansão e de interiorização, ocorre um processo de diversificação dos tipos de estabelecimentos (universitários ou não), assim como dos tipos de cursos oferecidos.

O setor pós-secundário não universitário, que foi estimulado nos países desenvolvidos como uma forma alternativa para atender ao ensino de massa, na América Latina foi explorado em grande parte pelo novo setor privado e tendeu a ocorrer espontaneamente e sem controle.

Tanto no Brasil como no México, o fenômeno é mais restrito. No primeiro, em virtude do forte credencialismo, que valoriza excessivamente o diploma de nível universitário. No segundo, como decorrência da manutenção do ingresso irrestrito nas universidades públicas, que absorve a demanda de massa. No outro extremo situa-se o Chile, onde, em virtude das reformas recentes que implicaram restrição de vagas e ensino pago no sistema que recebe o financiamento público, há um crescimento explosivo do setor privado e uma multiplicação igualmente descontrolada de novos cursos não universitários. Colômbia e Argentina apresentam um situação intermediária. Neste último país, a tradição de cursos de formação de professores e de outros cursos profissionais pós-secundários, fora do sistema universitário, freqüentemente a cargo de governo locais, faz com que este desenvolvimento seja importante, apesar do ingresso irrestrito nas universidades.

A emergência do setor educacional de mercado, a interiorização e a diversificação apresentam-se como fenômeno associado, que têm muito a ver com uma nova tendência de democratização do acesso ao ensino superior, bem diferente daquela defendida pelo movimento estudantil durante este período.

Tratam-se de tendências novas, que produzem uma profunda transformação dos sistemas de ensino superior e que tem em comum uma tendência à diminuição da qualidade do ensino. A verdade é que, não tendo o debate político se ocupado dessas questões, não se criaram instrumentos de controle desse processo. "La ausencia de mecanismos adecuados de acreditación pública de las instituciones naciente, o su mal diseño y relajación, han hecho posible una tal proliferación de nuevos establecimientos que en ciertos países puede estimarse que se ha perdido cualquiera noción de calidad"⁶. Esta observação de Brunner, que se aplica especialmente ao setor privado, pode, na realidade estender-se às demais instituições, privadas ou públicas e, inclusive, aos novos cursos pós-secundários.

Outro fenômeno muito importante é o declínio do movimento estudantil. Embora mais acentuado nos países que passaram por regimes militares - uma vez que todos eles destruíram as organizações estudantis - verifica-se também esse declínio mesmo onde não houve repressão política.

A decadência do movimento estudantil parece estar associada à heterogeneidade crescente do alunado e à emergência do setor privado. Com efeito, as instituições de ensino superior não podem mais ser concebidas como os centros por excelência para a formação das elites políticas e era provavelmente essa sua função que alimentava e dava força ao movimento estudantil, com seu caráter típico de vanguardismo. Se isso ocorre ainda em algumas universidades públicas, certamente não se aplica ao conjunto extremamente heterogêneo de instituições de ensino superior e de público estudantil.

O declínio do movimento estudantil não deixou um vazio político. Seu lugar foi tomado por um novo ator político - os sindicatos de docentes. A emergência dos sindicatos tem muito a ver com a enorme expansão ocorrida no número de docentes de ensino superior para satisfazer à expansão das vagas. Constituiu-se assim um novo setor de profissionais do ensino, que foi admitido ao ensino superior sem maiores exigências de qualificação e para o qual a carreira acadêmica no sentido tradicional está fechada; esses docentes dependem portanto, de

⁶ Brummer, 1996, p.126.

reivindicações corporativas organizadas para defender suas posições e seus interesses⁷. Uma vez que o setor público oferece maior segurança de emprego, é ele que tende a constituir o cerne do movimento. Mas, considerando a proletarianização dos docentes das instituições privadas, é de se esperar um fortalecimento do movimento sindical também nesse setor, alterando deste modo, a arena política.

O movimento sindical, portanto, deve ser compreendido no contexto geral de criação de um novo mercado de trabalho, - o do professor universitário assalariado - e se prende à própria diversificação interna desta categoria, a qual corresponde, por sua vez, à diversificação do ensino superior, estando associada à massificação, perda de prestígio e diminuição da qualidade do sistema no seu conjunto⁸.

5. As políticas recentes

Em todos os países analisados neste trabalho, assim como nos demais países da América Latina, os governos estão tentando superar as limitações do modelo de ensino superior vigente e enfrentar os novos problemas e tendências que ocorreram, em grande parte, à revelia das políticas oficiais anteriores.

O cerne das novas políticas que estão sendo propostas, refere-se ao setor público e implica na alteração da relação entre as instituições de ensino superior e o Estado, substituindo o sistema altamente centralizado e burocrático de controles governamentais associado ao financiamento incremental por um outro, baseado na contenção da expansão dos gastos públicos, na descentralização administrativa e na introdução de processos de avaliação. A tendência é a mesma que se observa nos países desenvolvidos onde o ensino superior é financiado e controlado diretamente pelo Estado, como na Europa, e consiste no que Guy Nave⁹ definiu como a emergência do Estado avaliador.

Na sua forma mais coerente e mais desenvolvida, o novo modelo associa o financiamento a indicadores de desempenho, implica uma definição prévia e externa às próprias universidades das funções sociais que ela deve desempenhar e promove a autonomia administrativa das instituições. No modelo anterior, ao contrário, a definição das funções e tarefas da universidade tende a ser feita internamente pelas próprias instituições, que lutam por manter e ampliar sua autonomia política, sujeitando-se, por outro lado, à ausência de autonomia administrativa, e aos controles burocráticos centralizados exercidos por órgãos governamentais externos.

Esse tipo de reforma tem caráter claramente instrumental. Trata-se de criar mecanismos e organizações dotados de eficácia para enfrentar os problemas associados à expansão e à multiplicação das funções do sistema de ensino superior.

Esta dimensão de reforma, entretanto, implica problemas substantivos que dizem respeito tanto ao montante dos recursos públicos a serem alocados ao ensino superior, como aos

⁷ Schwartzman, 1993.

⁸ Durham, 1993, pp. 31-33.

⁹ Neave, e van Vugth, 1991.

critérios de sua distribuição. Envolve, por outro lado, uma redistribuição de poder dentro do sistema e são essas questões que mobilizam os atores políticos envolvidos.

No conjunto, as reformas que estão sendo propostas contemplam uma série de medidas cujo espectro máximo envolveria:

1. Cobrança de anuidades como forma de captação de poupança privada para complementar as necessidades de financiamento do sistema;
2. Limitação de matrículas no setor público;
3. Implantação de mecanismos de avaliação da qualidade do ensino e da produção científica;
4. Associação do financiamento à fixação de metas e/ou à alguma forma de avaliação de desempenho;
5. Descentralização do sistema com simplificação dos controles burocráticos e concessão de maior autonomia administrativa às instituições.

No debate público e na luta política que se desenrola em torno das reformas, as questões substantivas são abordadas indiretamente, pois as discussões se concentram em determinados temas, que expressam os interesses divergentes dos diferentes atores.

Os temas que provocam os debates mais acalorados e suscitam resistências organizadas contra as propostas de reforma são exatamente aqueles que incorporam críticas aos ideais próprios do modelo anterior, os quais, até recentemente, pareciam indiscutíveis. Incluem-se neste grupo as discussões relativas ao ensino gratuito, ao ingresso irrestrito e à co-gestão. Nesse contexto, emergem alguns temas novos que, se não dão origem a resistências explícitas, encontram, pela sua própria novidade, resistências implícitas: destes, o mais polêmico e o mais generalizado tem sido o da avaliação, o qual está associado à questão da qualidade do ensino.

Assim como ocorreu no passado, o que se nota hoje é que os temas e problemas são comuns no conjunto da América Latina, mas o encaminhamento das reformas recentes segue rumos diversos, condicionados em cada país tanto pela conjuntura política e econômica como pelo peso diferencial dos atores envolvidos.

Os governos de diferentes países têm selecionado dentro do conjunto mais amplo das medidas possíveis, as que são percebidas como mais viáveis, propondo reformas mais ou menos abrangentes.

As dificuldades maiores enfrentadas pelos diferentes governos dizem respeito à ausência de atores políticos organizados que dêem sustentação às reformas propostas. Tanto os antigos atores (movimento estudantil) como alguns dos novos (sindicatos) estão presos ao modelo anterior que preconizava a ampliação constante de fundos públicos, o controle burocrático centralizado associado à co-gestão no plano interno. Outros, atores como os empresários do ensino, lutam claramente por uma política neo-liberal, eliminando o controle estatal. Apenas a comunidade científica apóia, ainda que parcialmente, uma nova política.

O Chile foi o país que caminhou mais longe na implantação de um novo modelo e o sucesso das reformas está claramente associado ao contexto político no qual ocorreram. Não apenas a repressão desencadeada pelo regime militar destruiu movimento estudantil como impediu a emergência (antes da reforma) de um setor sindical forte. Deste modo, não se

organizaram os atores políticos que, no Brasil por exemplo, se opõem à transformação do sistema.

O México vem tentando estabelecer um sistema de avaliação para o setor público que ainda não se institucionalizou plenamente e a Argentina ensaia agora uma transformação mais profunda e uma reforma abrangente. No Brasil, a reforma proposta para o setor público não chegou a se concretizar em virtude da instabilidade política.

A Colômbia vive um processo diferente, pois foi o país onde as reformas do pós-guerra implantaram-se muito recentemente, estando em consequência acopladas às novas exigências e às novas temáticas da agenda atual.

Se estas são as questões centrais, elas são suficientes para caracterizar a agenda política, a qual embora contemple outros problemas resultantes da evolução recente dos sistemas de ensino superior na América Latina se caracteriza igualmente por ausência de temas potencialmente muito importantes.

Das outras questões, a mais importante diz respeito à expansão das matrículas e ao crescimento do setor privado. Nas reformas do período anterior, a questão da necessidade de crescimento do ensino superior constituiu o cerne das políticas governamentais, que se orientaram no sentido da expansão do setor público. O crescimento do setor privado, por outro lado, foi mais espontâneo do que propriamente incentivado.

Neste novo período, os problemas de contenção de gastos públicos assim como uma certa estabilização da demanda afastaram da agenda governamental medidas destinadas a ampliar o setor financiado pelo Estado. Por outro lado, crescem as preocupações com a expansão do setor privado, especialmente naqueles países (como Brasil, Chile e Colômbia) onde seu crescimento é maior. Não se tem pensado, entretanto, em formas inovadoras de colaboração entre setor público e privado. A orientação tem sido antes a de, aceitando a emergência desse mercado educativo privado, tentar estabelecer controles públicos voltados para a garantia da qualidade do ensino oferecido.

No Chile por exemplo, a grande preocupação governamental dirige-se para a criação de mecanismos de credenciamento das instituições privadas e, na Colômbia, para a sua regulamentação. No Brasil, onde os mecanismos de credenciamento já existem (embora sejam inoperantes), há esforços para sua moralização.

A ausência que se nota nesse setor é a da criação de mecanismos de estímulo e orientação, em lugar de controles meramente punitivos. O crédito educativo, que vem se ampliando nesses países, constituiu antes um instrumento indiferenciado de promoção de acesso ao ensino superior do que um mecanismo de política educacional para o setor privado, acoplado a processos de avaliação. Apenas o Brasil elaborou uma proposta neste sentido, que entretanto, vem sendo implantada de forma muito tímida.

Por outro lado, toda a questão do ensino à distância, que poderia vir a ser um campo privilegiado para a expansão da oferta no setor público, de oportunidades de formação e qualificação para a população em geral, não constitui, em nenhum país, uma prioridade da política governamental. Mesmo no México e na Colômbia, onde se realizaram esforços importantes para desenvolver esse setor, os resultados ficaram muito aquém do esperado e a

iniciativa parece ter sido paralisada. O fenômeno é preocupante porquanto se nota, no cenário internacional, uma forte expansão desse setor, inclusive com a tendência para a comercialização de programas num mercado internacional. O setor privado se mostra particularmente interessado na compra de programas desse tipo, que geralmente dão direito a diplomas outorgados por instituições de países desenvolvidos. Há, portanto, o perigo deste tipo de iniciativa transformar a América Latina em mero consumidor de pacotes educacionais elaborados alhures.

Há ainda outras ausências preocupantes na agenda política dos países da América Latina.

Se a questão da qualidade do ensino vem sendo contemplada através das tentativas de institucionalizar processos de avaliação (nenhum dos quais se consolidou ainda), não ocorre, em nenhum país, a formulação de amplos projetos de reorganização da estrutura curricular, dos diplomas, carreiras e habitações oferecidas.

Prende-se a estas duas questões, a ausência de políticas mais explícitas e agressivas em relação a todo o setor do ensino de 3º Grau não universitário, da oferta de cursos de certa duração, de módulos curriculares e diplomas cumulativos. O setor do ensino de 3º Grau não universitário, com exceção parcial da Argentina, tem se desenvolvido de forma espontânea e é explorado antes pelo setor privado do que pelo público e não tem sido objeto de políticas explícitas e coerentes.

Finalmente, há que se discutir a questão da pesquisa nas políticas recentes. Tal como ocorreu no passado, o ensino parece concentrar as atenções do debate público e o apoio ao desenvolvimento à pesquisa parece constituir antes parte de uma retórica do que objetivo consistentemente perseguido. Os mecanismos de apoio existentes são, em grande parte, os mesmos criados no pós-guerra. É apenas na questão da pós-graduação que se podem notar políticas mais explícitas e consistentes. Toda a complexa relação entre ciência e tecnologia, e sua concretização através da relação entre universidades e setor produtivo tem sido abordada antes através das agências e instrumentos já existentes e está muito na dependência de iniciativas das próprias universidades. Não se concretizaram efetivamente novos estímulos e recursos para o setor.

Esta questão é particularmente preocupante porquanto o desenvolvimento tecnológico que é necessário a estes países, não pode prescindir de uma base sólida da pesquisa básica e da aplicada.

Podemos concluir dizendo que, como ocorreu no passado, encontramos, em todos os países, os mesmos problemas e as mesmas alternativas. Mas, também como no passado, as forças políticas e conjunturais certamente determinarão rumos diferentes para cada um deles. O que parece estar claro, entretanto, tanto para os governos como para os intelectuais que têm analisado a questão, é que reformas mais profundas são inevitáveis e tenderão a ocorrer mais cedo ou mais tarde.

Referências Bibliográficas

- Balán, Jorge(1993), *Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992*, Emi H. Courard (Org.), *Políticas Comparadas de Educación en América Latina, Santiago do Chile, Facultad Latinoamericana de Ciências Sociais*.
- Brunner, José J. (1996), Educación en América Latina durante la década de 1980: La economía política dos sistemas. Em: R. Kent (Org.) *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos*. México: Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales e Fondo de Cultura Economica, pp. 106-170.
- Brunner, José J. & Briones, J. (1992), *Higher Education in Chile: Effects of the 1980 reform*, Santiago, *Documento de Trabalho, FLACSO, Série Education y Cultura, nº 29*.
- Durham, Eunice R. (1993), Uma Política para o Ensino Superior, NUPES, Universidade de São Paulo, *Documento de Trabalho, 2/93*.
- Klein, Lúcia e Sampaio, Helena. Actores, arenas y temas básicos (1996). Kent (ORG.) *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos*. México: Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales e Fondo de Cultura Economica, pp. 106-170.
- Levy, Daniel (1980), *Higher Education and the State in Latin América - private challenges to public dominance*. Chicago, Chicago Press, 1980.
- Lúcio, Ricardo e Serrano, Mariana (1992), *La Educación Superior: Tendências e políticas estatales*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Neave, Guy van Vught, Frans (Orgs.) (1991) *Prometheve Bound*.Pergamon, Oxford.
- Schwartzman, Simon (1993), Policies for Higher Education in Latin América: The context, *Higher Education*, 25, (nº 1), 9-20.