

O ENSINO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA: TRADIÇÕES E TENDÊNCIAS¹

Eunice R. Durham

RESUMO

O estudo dos sistemas de ensino superior em distintos países da América indica, de início, a inexistência de uniformidades na sua evolução e nas políticas adotadas em períodos diversos. Mas é possível detectar características comuns nestes sistemas, cujo estudo comparado pode subsidiar as alternativas para as propostas de reforma. Analisam-se aqui as políticas recentes para o ensino superior no subcontinente a partir dos processos no Brasil, Chile, Argentina, México e Colômbia. Procura-se recuperar a tradição de cada um dos sistemas para então analisar os problemas atuais, a emergência e os entraves das reformas. A autora conclui que as reformas são inevitáveis e que há um conjunto semelhante de problemas e alternativas nestes países.

Palavras-chave: ensino superior; sistemas comparados; América Latina.

SUMMARY

A comparison between different systems of higher education in the Americas will highlight, at first sight, the disparity in each country's development process and in the policies they adopted in different periods. At the same time, however, some common characteristics can be detected, and their comparative study can be useful in discussing the alternatives for reform. In this article, the author analyzes recent higher education policies in Latin America, focusing on Brazil, Chile, Argentina, Mexico, and Colombia. The article traces each system's specific tradition in order to analyze current problems, the emergence of reforms, and their main obstacles. The author concludes that reforms are inevitable and that there exists a similar set of problems and alternatives for the countries analyzed here.

Keywords: higher education systems; Latin America.

Variações sobre um mesmo tema

Quando se examinam detalhadamente a situação atual e a evolução recente dos sistemas de ensino superior na América Latina, a característica mais aparente é a 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 o crescimento das matrículas —, o *timing* e a extensão do fenômeno são muito variados nos diferentes países. Do mesmo modo, se houve, em todos os lugares, variações no vulto dos investimentos e épocas de declínio dos recursos, não coincidiram nem em termos de períodos, nem de severidade dos cortes.

(1) Versão revista de texto publicado originalmente em: Kent, Rollin (org.). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos*. México: Flacso/Universidad Autónoma de Aguascalientes/Fondo de Cultura Económica, 1996.

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. No conjunto, os sistemas parecem resultar de um jogo combinatório no qual, em face de uma tradição comum e de 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, autonomia, democratização e avaliação são três dos temas mais amplos, sendo o terceiro mais "moderno" e mais recente que os primeiros. Temas mais específicos como ensino gratuito, ingresso irrestrito e co-gestão concentram muito das atenções dos atores políticos.

Por outro lado, as políticas públicas parecem corresponder a uma 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 na existência de alternativas semelhantes, diversamente combinadas em momentos distintos.

Para entender este processo, é necessário, de início, caracterizar a tradição de ensino superior que se constituiu na América Latina, pois ela estabeleceu a base das modificações posteriores².

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 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 e laicas mas não universidades, 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 distinguiu um país do outro foi a medida em

(2) A discussão se apóia no projeto comparativo sobre o ensino superior em cinco países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México) dirigido por José Joaquín Brunner, do Chile, e financiado pela Fundação Ford, que permite uma visão mais ampla das transformações em curso no setor.

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 aqui estudados — Chile, Argentina, Brasil, Colômbia e México — colocam-se num *continuum* quanto ao resultado do movimento de secularização, movimento este que esteve freqüentemente 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 Igreja³. 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 haver recebido, em diferentes períodos, subsídios públicos relativamente importantes) e terminou por se consolidar como um setor privado, em competição com o setor público. Na Argentina e no México, por fim, o sistema católico praticamente desapareceu, tendo sido recriado muito recentemente.

A disputa entre a orientação secular e a confessional, que marca muito a história do ensino superior latino-americano, é semelhante à que ocorreu nos países europeus católicos e constitui uma tradição muito diversa daquela que caracterizou a evolução do ensino superior nos Estados Unidos⁴.

Uma outra característica importante da tradição latino-americana, que está associada à secularização, é a convicção de que as universidades são um instrumento fundamental para a modernização da sociedade. É isso que justifica, até mesmo, 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 no qual se negociaram os recursos, a autonomia e a organização das atividades acadêmicas e tem sido 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 latino-americana também se singulariza pelo fato de a organização do ensino ter se voltado inteiramente 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 européia, estiveram fora das universidades, como as engenharias. Na América Latina, aliás, as engenharias sempre foram um dos setores

(3) Cf. Lúcio, Ricardo e Serrano, Mariana. *La educación superior: Tendencias y políticas estatales*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1992.

(4) Cf. Balán, Jorge e outros. *Políticas comparadas de educación en América Latina*. Santiago do Chile: Flacso, 1993; Levy, Daniel. *Higher education and the State in Latin America — Private challenges to public dominance*. Chicago: Chicago Press, 1986.

de maior prestígio no sistema, 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*, isto é, a formação do homem culto, com a valorização da tradição humanista, que marcou muito a tradição anglo-germânica.

Sob esta orientação, as universidades organizaram-se como federações de escolas profissionais dotadas de grande autonomia, voltadas para carreiras específicas, não havendo espaço nem para uma formação geral não-profissionalizante nem para a pesquisa básica⁵. Alternativamente, a organização universitária pode ter ficado ausente, instituindo-se o ensino superior em faculdades inteiramente autônomas, no modelo das *grands 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, à semelhança do sistema europeu.

Associou-se a esta orientação profissionalizante (que se preserva até hoje) um credencialismo exacerbado, em que o diploma universitário dá direito ao exercício de profissões de prestígio e a legislação reserva aos portadores desses diplomas o monopólio do exercício profissional. Se o credencialismo sempre caracterizou as antigas profissões, na América Latina 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 regulamentados. Esta tendência foi particularmente forte e persistente no Brasil.

Outra característica latino-americana, que não encontra paralelo nos países desenvolvidos, é a intensa politização da vida acadêmica, promovida pelas organizações estudantis — politização 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 tornou-se ator político de grande importância nos processos de transformação, não só do ensino superior, mas dos regimes políticos e, até mesmo, da sociedade em geral. Constituindo-se como instituições de elite, recrutando entre as camadas dominantes da sociedade, as universidades tornaram-se centros de formação de lideranças políticas, e foi deste modo que 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 à esquerda do espectro político.

Todo esse sistema foi bastante coerente com a estrutura tradicional das sociedades latino-americanas, 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. Por outro lado, as grandes corporações — Exército e Igreja — mantiveram estabelecimentos educacionais próprios. As massas urbanas e rurais sempre estiveram excluídas desse sistema.

(5) Cf. Schwartzman, Simon. "Policies for higher education in Latin America: The context". *Higher Education*, 25(1), January, 1993, pp. 9-20.

Esta tradição não foi inteiramente destruída pelos movimentos de reforma iniciados na segunda década do século XX e intensificados nas décadas de 60 e 70.

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 incluiu: i) autonomia universitária e participação dos estudantes no governo das instituições; ii) valorização do ensino público e gratuito e demanda por sua expansão, freqüentemente associada ao ingresso irrestrito; iii) limitação da autonomia das faculdades voltadas para a formação de profissionais liberais e fortalecimento das reitorias; iv) diminuição do poder do catedrático e estabelecimento de uma estrutura departamental; v) 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 aspectos⁶.

Os dois primeiros aspectos foram os que se manifestaram mais precocemente como reivindicações organizadas e datam do Movimento de Córdoba. Decorreram, na verdade, de posições coerentes com o modelo anterior, o da universidade do século XIX, voltada para a formação de elites, mas ganharam força, a partir das décadas de 1960 e 70, sobretudo no movimento estudantil, em função de novos ideais de democratização da sociedade, presos a uma postura política vanguardista. Os três últimos aspectos, obviamente interdependentes, constituíram um esforço de modernização que procurou 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 foram, de um lado, as organizações estudantis, cuja principal bandeira era a co-gestão, e, de outro, as lideranças científicas e intelectuais, que defendiam a pesquisa e a transformação da estrutura e das funções da universidade. A aliança entre esses atores é que estabeleceu a força do movimento de reforma.

Se esse novo modelo não chegou a se consolidar plenamente em nenhum país, constituiu, entretanto, o quadro de referência que marcou o conturbado período entre o pós-guerra e os anos 80. 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 representam, em larga medida, tentativas de completar reformas incompletas ou de enfrentar 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

(6) Sobre o movimento de reforma nos diferentes países, ver: Balán e outros, op. cit.

de condições externas às universidades, tanto políticas como sociais. No campo social e econômico, as reformas pareceram 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 por que tanto o desenvolvimento da pesquisa como a ampliação das matrículas ocorreram muito mais precocemente na Argentina do que nos demais países da América Latina. No Brasil, ambos os fenômenos foram posteriores; seguiram-se o México e o Chile, ao passo que a Colômbia foi claramente retardatária.

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

México e Argentina foram os países em que o movimento estudantil parece ter sido mais forte, até mesmo por ter encontrado maiores bases de apoio político e cultural para assegurar não só a gratuidade do ensino público, como 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, defendida em pleno regime militar, não tenha logrado se implantar. Na Colômbia, apesar da confrontação frequentemente violenta dos anos 60, as reformas não se produziram antes dos anos 80 e ocorreram em um contexto já muito diferente.

Neste 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, representando 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 não só levou 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 retomada do financiamento, enquanto na Argentina o

retrocesso foi muito maior. No caso do Brasil, embora a repressão ao movimento estudantil tenha 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, no Brasil, ao contrário do que ocorreu nos outros países, foi 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 Sampaio⁷. Também não há indícios, no Brasil, de declínio do financiamento, mas observou-se diminuição de incrementos nos anos 80.

Com exceção do Chile, a democratização dos regimes levou a um ressurgimento dos ideais da década de 60, 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 restauração provisória de uma fase já ultrapassada do que como expressão de reformas progressistas.

No conjunto das reformas propostas, as que visavam à institucionalização da pesquisa nas universidades foram talvez as menos bem sucedidas. Em todos os países, a pesquisa 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 ter sido ainda mais intenso.

No ideário e nas lutas pelas reformas, a pesquisa parece ter se constituído antes como um valor, defendido abstratamente, do que como 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 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 por meio 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 o desenvolvimento da pesquisa esteve associado à industrialização, parece que o modelo de substituição de importações, na medida em que

(7) Klein, Lúcia e Sampaio, Helena. "Políticas de ensino superior na América Latina — Uma análise comparada". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 24, 1994, pp. 85-109.

utilizou tecnologia importada, apresentou, ele próprio, limites à integração entre ciência e tecnologia, que é fator importantíssimo para promover o desenvolvimento das atividades de pesquisa. As exceções foram aquelas áreas nas quais havia interesse direto do Estado, quer por implicações estratégicas, quer por interesse social, como a física nuclear, a agropecuária e a 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 vital neste processo. O sucesso dessa aliança, que foi a mesma responsável pela criação de fundos e agências de apoio à pesquisa, variou de país para país, tendo originado até mesmo políticas distintas. Novamente, porém, houve uma diferença temporal entre os países. Na Argentina o esforço foi precoce, mas viu-se praticamente destruído pelos regimes militares. No Brasil, data da década de 50 e institucionalizou-se de forma bem-sucedida, inclusive com apoio militar. O México seguiu a mesma linha, mas com menos consistência do que o Brasil. No Chile, o esforço foi mais modesto e recente, mas logrou constituir uma comunidade científica pequena e importante, inclusive por sediar instituições internacionais, como a Flacso. Na Colômbia, o processo foi mais recente.

Em todos os países, os esforços de desenvolvimento da pesquisa contemplaram a formação de pesquisadores no exterior por intermédio de bolsas de estudo. No Brasil, além disso, estabeleceu-se uma política de apoio à formação no país, mediante o incentivo à criação e à 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 centros de investigação nacionais, multiplicando sua capacidade de pesquisa por meio 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, conforme é demonstrado por Lúcio e Serrano⁸.

No conjunto das modificações que ocorreram na segunda metade deste século, e que, em certa medida, corresponderam às reivindicações dos atores políticos envolvidos, a mais bem sucedida foi certamente a 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 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

(8) Lúcio, Ricardo e Serrano, Mariana. "The State of higher education in Colombia". *Higher Education*, nº 25, pp. 61-72.

(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 influíram profundamente nos rumos da educação superior, mas não foram objeto de políticas coerentes e explícitas. O que caracteriza as políticas recentes é a tentativa de revisão do modelo, de explicitação dos problemas que ele próprio gerou e de definição de novas linhas de atuação que levem em consideração esses processos mais amplos que ocorreram à revelia dos atores tradicionais.

Novos problemas

Em primeiro lugar, há que 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, as quais 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, que logrou implantar a cobrança de matrículas, não por acaso o fez ainda durante o regime militar, eximindo-se portanto de 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 baseia tradicionalmente na associação entre autonomia relativa, controle burocrático centralizado e financiamento incrementalista, como mostra Brunner⁹. 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 —, em função de um novo fenômeno: a emergência de instituições privadas não-confessionais, que obedecem a uma lógica de mercado, fenômeno este que é analisado por Jorge Balán¹⁰.

Embora a tendência ocorra em todos os países, a capacidade de expansão deste setor está intimamente associada a decisões políticas anterio-

(9) Brunner, José J. *El contexto actual de la educación superior en América Latina*. São Paulo: Nupes-USP, 1991 (Documento de Trabalho nº 7/91).

(10) Balán e outros, op. cit.

res referentes ao setor público, que afetaram sua capacidade de absorver a demanda de 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-se 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 de massa, 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 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, 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, bem como a abertura à iniciativa privada, estão promovendo um crescimento explosivo das instituições particulares. Assim, políticas de controle do crescimento do setor privado fazem parte da agenda recente de todos os países analisados.

Outra tendência extremamente importante, verificada em todos os países, foi a interiorização das instituições de ensino superior, tanto públicas como privadas. Até a década de 70, 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 70, mas com vigor muito maior na década seguinte, é a criação de grande número de estabelecimentos de terceiro 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 das 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.

Na América Latina, o setor pós-secundário não-universitário, estimulando nos países desenvolvidos como uma forma alternativa para atender ao ensino de massa, foi explorado em grande parte pelo novo setor privado, movimento que 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, e 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 razão das reformas recentes que implicaram restrição de vagas e ensino pago no sistema que recebe o financiamento público, há crescimento explosivo do setor privado e multiplicação igualmente descontrolada de novos cursos não-universitários. Apresentam-se em situação intermediária Colômbia e Argentina. 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 governos 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 fenômenos associados, que têm muito a ver com uma nova tendência de democratização do acesso ao ensino superior, bem diferente daquela defendida pelo movimento estudantil.

Trata-se de tendências novas, que geram uma profunda transformação dos sistemas de ensino superior e 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. "A ausência de mecanismos adequados de controle público sobre as instituições nascentes, ou seu mau desenho e desorganização, propiciou uma tal proliferação de novos estabelecimentos que em certos países se pode supor a perda de qualquer noção de qualidade"¹¹ — 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.

(11) Brunner, *op. cit.*

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 —, esse declínio também se verifica 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 função que alimentava e fortalecia o movimento estudantil, com seu caráter típico de vanguardismo. Se isso ainda ocorre em algumas universidades públicas, decerto não se aplica ao conjunto extremamente heterogêneo de instituições de ensino superior e de público estudantil.

Contudo, 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 do 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 reivindicações corporativas

organizadas para defender suas posições e interesses¹². Uma vez que o setor público oferece maior segurança de emprego, é ele que tende a constituir o cerne do movimento. Porém, em face da 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 conjunto¹³.

(12) Cf. Schwartzman, op. cit.

(13) Durham, Eunice R. *Uma política para o ensino superior*. São Paulo: Nupes-USP, 1993, pp. 31-33 (Documento de Trabalho nº 2/93).

As políticas recentes

Em todos os países aqui analisados, 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 avultaram, 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 a 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 Neave definiu como a emergência do Estado avaliador¹⁴.

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 elas devem 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 eficiência e 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 critérios de

(14) Neave, Guy e Van Vughth, Frans (eds.). *Prometeo encadenado — Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa, 1994.

sua distribuição. Envolve, ainda, 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: cobrança de anuidades como forma de captação de poupança privada para complementar as necessidades de financiamento do sistema; limitação de matrículas no setor público; implantação de mecanismos de avaliação da qualidade do ensino e da produção científica; associação do financiamento à fixação de metas e/ou a alguma forma de avaliação de desempenho; 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 desenrolam 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 nesta temática 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, aquelas percebidas como mais viáveis, propondo reformas mais ou menos abrangentes. As dificuldades maiores enfrentadas pelos diversos 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 preconiza a ampliação constante de fundos públicos e o controle burocrático centralizado associado à co-gestão no plano interno. Outros atores, como os empresários do ensino, lutam claramente por uma política neoliberal, que elimine 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 nesse país está claramente associado ao contexto político no qual ocorreram. A repressão desencadeada pelo regime militar não apenas destruiu o 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 lá as reformas do pós-guerra implantaram-se muito recentemente, estando em consequência acopladas às novas exigências e às novas temática da agenda atual.

Se estas são as questões centrais, 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, também se caracteriza 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 do 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, a questão do ensino à distância, que poderia vir a ser um campo privilegiado para a expansão da oferta no setor público e 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 de que este tipo de iniciativa transforme a América Latina em mero consumidor de pacotes educacionais elaborados alhures.

Há ainda outras ausências preocupantes na agenda política para o ensino superior dos países da América Latina.

Se a questão da qualidade do ensino vem sendo contemplada por meio 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 habilitações oferecidas.

Prende-se a estas duas questões a ausência de políticas mais explícitas e agressivas em relação a todo o setor do ensino de terceiro grau não-universitário e à oferta de cursos de curta duração, de módulos curriculares e diplomas cumulativos. Tal setor, com exceção parcial da Argentina, tem se desenvolvido de forma espontânea, 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 da pesquisa parece constituir antes peça de 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 por meio da relação entre universidades e setor produtivo, têm sido antes abordadas por intermédio das agências e instrumentos já existentes e estão 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 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.

Recebido para publicação em
17 de junho de 1998.

Eunice Durham é professora titular aposentada do Departamento de Antropologia da FFLCH-USP e coordenadora do Nupes-USP. Publicou nesta revista "Movimentos sociais, a construção da cidadania" (nº 10).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 51, julho 1998
pp. 91-105

DADOS

Vol. 40, nº 3, 1997

Revista de Ciências Sociais

Editor

Charles Pessanha

Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte

Maria Helena de Castro Santos

Argumentos em Tomo de um "Velho" Tema: A Descentralização

Manoel Tibério Alves de Souza

Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994)

Flávio da Cunha Rezende

As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira

Jairo Marconi Nicolau

Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira

Fabiano Santos

Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil

David Samuels



REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DADOS — Revista de Ciências Sociais (ISSN 0011-5258) é uma publicação do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro — Iuperj.

REDAÇÃO E ASSINATURAS: Rua da Matriz, 82
22260-100 — Botafogo
Rio de Janeiro, Brasil
Tel.: (021) 537-8020
Fax.: (021) 286-7146
E-mail: iuperj@omega.lncc.br