

Políticas para a educação superior no Cone Sul: Do autoritarismo ao neoliberalismo¹

*Maria das Graças M. Ribeiro*²

Resumo: O trabalho procura abordar comparativamente a educação superior em três países da América Latina, detendo-se especialmente nas relações entre estado e universidade. A hipótese que o orienta é a de que tais relações, nitidamente distintas, no Brasil, na Argentina e no Chile, durante o período das ditaduras militares, tendem a apresentar grande semelhança com o fim do autoritarismo.

Palavras-chave: Educação superior, autoritarismo, neoliberalismo.

Abstract: This work tries to deal comparatively higher education in three latin american countries. It gives special attention to relations between state and university. The hypothesis is that those relations were very different in Brazil, Argentina and Chile under military dictatorships, but they tend to present similarity when the authoritarianism ends.

Key-words: Education, university, authoritarianism.

1 Trabalho apresentado às XI Jornadas de Historia de la Educación, realizadas em Quilmes/Argentina, em setembro de 1999.

2 Professora Doutoranda do Programa de Estudos Pós-Graduação em Educação: História, Política Sociedade da PUC-SP.

Introdução

O presente trabalho deve esclarecer que não há intenção aqui de estabelecer uma oposição entre autoritarismo e neoliberalismo. Desse modo, a utilização das duas categorias tem menos o propósito de indicar distintas agendas políticas do que o de delimitar momentos históricos diferentes. Cabe notar que o neoliberalismo tem como premissa a incompatibilidade das instituições democráticas com a liberdade individual. Em sua lógica, a necessidade de maximização da liberdade econômica implica o limite à interferência do poder público, alvo de pressões de eleitores e grupos de interesses, sobre os empreendimentos privados.

A intenção aqui é uma abordagem comparativa da educação superior no Brasil, na Argentina e no Chile, sob o contexto tanto do autoritarismo como do neoliberalismo. Não se desconhece a complexidade do tema, não se pretendendo, portanto, dar conta do amplo leque de questões que o assunto envolve. Pretende-se, assim, tão somente apresentar uma pequena contribuição ao debate.

A universidade na América Latina: um breve histórico

A educação é esfera da vida social, sendo, portanto, determinada historicamente com base na disputa hegemônica entre os diferentes grupos e classes da sociedade. Na América Latina, a universidade constituiu-se como *locus* privilegiado de tal disputa, desenvolvendo-se conforme a correlação de forças, configurada nos diferentes momentos da dinâmica do capitalismo na região. Para determos-nos apenas nos países mencionados, vale notar que foi somente a partir do pós-guerra que foram se configurando os sistemas nacionais de ensino superior, ocorrendo então uma significativa expansão da educação universitária.

No Brasil, entre 1945 e 1964, a matrícula cresceu 12,5%. Em 1961, com a criação da Universidade de Brasília (UNB), se teve um marco de referência para o moderno ensino superior. A partir de 1964, no entanto, a proposta originalmente formulada para a UNB foi abortada. O regime autoritário que então se instalou no país acabou, contudo, por incorporar à reforma universitária por ele promovida muitas das idéias ali contidas.

Na Argentina, a expansão da educação superior se deu com o governo populista de Domingo Perón, nos anos 40, quando, junto com a massificação da matrícula e a ampliação da base institucional do sistema, ocorreu a primeira onda privatista, tendo também a universidade se adaptado ao processo substitutivo de importações, recebendo o impacto da modernização produtiva, da urbanização e da emergência de setores médios modernos. Nesse mesmo período, várias leis no sentido de integrar o sistema universitário ao programa do governo peronista foram editadas, havendo um rígido controle estatal sobre as instituições de ensino. Com a ascensão de Frondizi ao poder, em 1958, aprofundou-se uma tendência de perda de centralidade do Estado no sistema de ensino superior, o qual cresceu e diversificou-se. A vida universitária conheceu, no entanto, um raro momento de democracia que estendeu-se até 1966, quando o governo foi ocupado por militares golpistas.

No Chile, a luta hegemônica manifestou-se na universidade desde muito cedo; no entanto, foi somente em 1945, que se teve um movimento por reforma universitária no país. Como resultado de pressões das classes populares para integrar-se à vida política e universitária, se teve, nos anos 60, a diversificação da oferta acadêmica pela criação de novas faculdades e carreiras de distinta duração. A partir do governo de Allende, a universidade passou a receber uma verba estável equivalente a 3,5% do orçamento nacional, engajando-se em projetos que buscavam soluções para os problemas da população dos bairros pobres da periferia. Do mesmo modo, as reivindicações por autonomia, eleição direta para dirigentes, o reconhecimento da extensão e a avaliação de docentes foram incorporados pelo Estatuto Orgânico da Universidade do Chile. Tal quadro transformou-se radicalmente, quando, no final de 1973, o poder foi tomado pelo general Pinochet.

Cabe notar que a violência dos governos militares no Chile, na Argentina e no Brasil teve entre seus principais alvos estudantes e professores universitários. Os rumos da universidade, sob o autoritarismo, em cada um desses países, foram, contudo, distintos.

A universidade sob o autoritarismo

A América Latina viveu, a partir dos anos 60, uma nova onda de autoritarismo. O golpe militar de 1964 no Brasil foi o primeiro de uma série. Em 1966, também teve início um regime de força na Argentina. A década seguinte fortaleceu ainda mais o autoritarismo, abortando a experiência socialista iniciada no Chile.

No Brasil, foi detonado um processo de transformações profundas que iriam imprimir à sociedade brasileira um novo perfil. Já no final dos anos 60, a economia crescia espetacularmente, dando início ao chamado “milagre brasileiro”. O Estado, associado ao capital nacional e internacional, foi o promotor de uma modernização que levou o país à condição de oitava maior economia do mundo. Nesse contexto, estavam postas as condições para o projeto Brasil Grande Potência, cujo conteúdo apresentava um matiz nacionalista e direitista, que pretendia a transformação do país numa sociedade desenvolvida. A universidade ocupava lugar relevante como um dos pilares de sustentação do desenvolvimento previsto. Vale lembrar que já em 1966, o governo militar editou o decreto nº 53 que estabelecia princípios e normas para as universidades federais, estabelecendo a unidade ensino-pesquisa. Em novembro de 1968, após a conclusão dos trabalhos de um grupo nomeado pelo governo, visando à reforma universitária, foi sancionada a lei nº 5540 que iria reger o ensino superior por quase trinta anos. A nova lei, toda ela perpassada pela idéia de racionalidade, eficiência e produtividade, instituiu a substituição da cátedra pelo departamento, a matrícula por disciplina, o regime de créditos, o vestibular unificado, a implantação de um ciclo básico e o regime de tempo integral para os docentes. Sua maior originalidade era a recomendação de que as instituições se organizassem como universidades, admitindo a existência de escolas isoladas apenas excepcionalmente. Vale ressaltar o papel que os responsáveis pela reforma atribuíram à universidade como “fator decisivo de desenvolvimento” e “centro de investigação científica e tecnológica”. Segundo Cunha (1988), a modernização da universidade, no período, esteve voltada para a formação de uma nova força de trabalho demandada pelo capital monopolista, sendo esse também o sentido do aparecimento do ensino de pós-graduação com ênfase nas ciências exatas e tecnológicas e na economia. Não obstante a forte repressão que se abateu sobre a universidade, há que se reconhecer o papel indutor que teve o regime autoritário na consolidação de um moderno e respeitável sistema de educação superior no Brasil.

A Argentina viveu um processo diferente. Nesse país, o golpe militar desferido em 1966 implantou um regime de duração efêmera, sendo que, até 1973, quando retornou ao país o general Perón, prevaleceu um clima de intensa instabilidade política. A morte deste, em 1974, a debilidade de sua sucessora, a mobilização popular e a contradição entre interesses sociais diversos levaram ao golpe de 1976 que deu início à guerra suja.

Cabe observar que no campo educacional, os militares que governaram, até 1973, trataram de promover a centralização do sistema de educação superior e de redimensionar as universidades tradicionais, tornando mais rígidos seus mecanismos seletivos. Com as crescentes manifestações contra o regime, mudou-se a estratégia pretendida, buscando-se então criar novos estabelecimentos. Assim, o Plano Taquini, previa a criação de cinco universidades, com caráter regional, próximas a centros urbanos importantes, mas não a eles integradas, dotadas com recursos que lhes possibilitassem adquirir o perfil de centros de excelência. Tinha-se como objetivo, além do descongestionamento das grandes universidades, a formação de recursos humanos para um projeto tecnocrato-autoritário e o isolamento dos estudantes de seu meio, com a geração de um entorno pacificado (Cano, 1985). O plano

originalmente traçado acabou por descaracterizar-se, quando o governo, ao anunciá-lo, tornou-se alvo de pressões clientelistas. Não obstante se pretendesse a centralização do sistema universitário, prevaleceu uma dupla legislação, convivendo a *Ley de Universidades Privadas* com a *Ley de Universidades Nacionales*.

Em 1973, com o retorno do peronismo, houve a ocupação do poder por uma constelação de forças heterogêneas. Nesse ano, a matrícula escolar explodiu em todos os níveis, havendo também a tentativa de engajar a Universidade de Buenos Aires no Programa Nacional de Alfabetização e vinculá-la ao projeto político, econômico e cultural do governo. Com Isabel Perón no poder, ocorreu, contudo, uma “depuração” nas universidades, as quais também tornaram-se alvo da violência dos grupos paramilitares, que atuavam como uma espécie de prenúncio do que seria a violência, a partir de 1976. Tal violência impediria o aparecimento de resistências à ampla abertura da economia do país e ao desmantelamento do parque industrial argentino.

Vale dizer que, a partir desse período, a repressão voltou às universidades de forma mais intensa, ocorrendo a expulsão de docentes, a proibição de determinadas disciplinas e uma queda sem antecedentes no nível acadêmico. Do mesmo modo, foi reduzido o financiamento do ensino superior, sendo adotada a cobrança de mensalidades. O novo setor privado, que se expandiu a partir de então, apresentou um perfil nitidamente conservador. Além disto, houve o empobrecimento científico e tecnológico, sendo as políticas científicas desvinculadas das universidades.

Também no Chile, o regime constitucional deu lugar, em setembro de 1973, a uma das ditaduras mais sangrentas que já conheceu a humanidade. Com o golpe do general Pinochet teve início a primeira experiência neoliberal do planeta. Estabeleceram então a desregulamentação da economia, o congelamento dos salários, a liberação dos preços e detonou-se um processo de acelerada concentração da renda nacional, sendo acentuado o processo de desindustrialização da sociedade chilena. Na verdade, o conjunto de políticas de matriz neoliberal acabou levando o Chile a viver, de 1981 a 1983, a sua maior crise econômica. Somente em 1985 a ditadura conseguiu estabilizar a economia, retomando o crescimento com base numa política de gastos públicos.

No campo educacional, segundo Santibañez (1996), após o rompimento do grupo da democracia cristã com a ditadura, em 1975, a formulação de um projeto coube aos setores da oligarquia chilena ligada ao segmento mais reacionário do clero e da economia nacional, cuja expressão ideológica era a organização clerical *Opus Dei*.

A universidade tornou-se então alvo predileto da repressão – havendo a depuração de estudantes e docentes e a nomeação de “reitores delegados”. Nas principais delas, a direção foi repartida entre os três segmentos das Forças Armadas (um representante do Exército na Universidade Técnica, um da Marinha na Universidade Católica e um da Aeronáutica na Universidade do Chile). O centro do poder decisório passou a envolver, além do Ministério da Educação, a Presidência da República e o Ministério da Fazenda, cuja tecnocracia liberal, nucleada em torno das idéias de Milton Friedman, passou, junto com setores acadêmicos do Ministério da Educação, a definir as políticas para o ensino superior.

No início dos anos 80, com o regime autoritário consolidado pela Constituição, teve início o processo de reforma estrutural da universidade chilena. Vários decretos com força de lei, provenientes do Ministério da Fazenda, acabaram por instituir uma tríplice diferenciação na estrutura vertical das instituições, passando o sistema a constituir-se da forma seguinte: a) universidades, “[...] definidas por sua missão científica e por seu monopólio legal sobre a outorgação dos graus acadêmicos” e títulos profissionais de 12 carreiras oferecidas em cursos de cinco anos; b) institutos profissionais, “[...] definidos por sua missão de formação de profissionais”, conferindo títulos em cursos com duração de três a quatro anos; c) centros de formação técnica, destinados a formar técnicos em cursos com duração de dois anos. (Cóx, 1993, p. 301)

No nível da estrutura horizontal, o sistema também foi profundamente modificado, acentuando-se o processo de regionalização e a reorganização das universidades nacionais chilenas. É interessante notar que, a partir dos anos 80, ocorreu um processo de privatização do ensino superior com significativa expansão da matrícula nas instituições não universitárias do setor privado, passando a universidade a vender serviços e assistência técnica, fechando carreiras ou departamentos que não se adequassem à lógica do mercado. Cabe observar que os gastos públicos com a educação superior foram significativamente reduzidos, havendo a introdução de mecanismos competitivos que levaram a ser favorecidas com recursos fiscais as instituições que recebessem os vinte mil alunos com maior pontuação na prova de aptidão acadêmica, um tipo de exame nacional para os egressos do 2º grau. Assim, enquanto as instituições com maior fatia de financiamento público tenderam a manter uma seletividade educativa, a seletividade social era uma tendência nas instituições privadas. Do mesmo modo, as carreiras de baixo custo foram assumidas pelo setor privado, sendo aquelas de custo mais elevado assumidas pelo financiamento estatal. Vale observar ainda que o *boom* privatista teve como marco o ano de 1986, tendo chegado o Chile, ao final de 1995, a contar com 68 universidades, das quais 63% eram privadas e criadas após 1981; 73 institutos profissionais, todos privados, e 127 centros de formação técnica, também privados em sua totalidade.

Comparando sucintamente a universidade chilena anterior a 1973 e aquela do regime autoritário posterior, Brunner (1981) observa que, no primeiro período, houve o desenvolvimento de profissões relacionadas de modo complexo ao processo produtivo, institucionalizando-se as ciências básicas e aplicadas, formando-se então camadas de intelectuais que diversificaram-se cultural, ideológica e politicamente, ao mesmo tempo em que as universidades ligavam-se ao projeto de modernização nacional. No mesmo período, tais instituições abriram-se mais às classes médias, acabando por sofrer um processo de massificação, tendo havido uma progressiva democratização na gestão das mesmas, exercendo estas um papel central no processo de produção ideológica da sociedade. Já no período autoritário, as universidades estiveram submetidas ao arbítrio do governo, perdendo a autonomia institucional e constituindo-se como espaço cultural alienado, após o expurgo de estudantes e docentes. Segundo o autor, o rígido controle do governo sobre tais instituições também acabou por torná-las um poderoso mecanismo de influência ideológica. A concepção da universidade como empresa relacionada à formação do capital humano é outro traço do regime autoritário apontado por Brunner (1981).

Cabe considerar que o acordo para pôr fim ao governo militar teve como condição a garantia da estabilidade e da continuidade na política econômica, assim como o compromisso dos novos governantes de não mudar as bases da Constituição de 1980. Desse modo, quando o presidente eleito, Patricio Aylwin, assumiu o poder, em 1989, os militares haviam garantido a sua manutenção na nova ordem política. Antes de afastar-se do governo, eles trataram de criar o Conselho Superior de Educação, o qual se relacionaria com a Presidência da República através do Ministério de Educação, e seria responsável pelo credenciamento e acompanhamento das instituições no país. Vale dizer que em tal conselho, criado no corpo da Lei Orgânica Constitucional de Ensino (Lei nº 18962), sancionada pouco antes da transmissão do governo para o presidente eleito pela *Concertación*, um leque de forças que negociou o fim do autoritarismo com os militares, representantes das forças armadas teriam assentos assegurados.

Dadas as considerações aqui apresentadas, é possível afirmar que foram bem distintas as formas de relação entre Estado e Universidade no Brasil, na Argentina e no Chile por ocasião dos regimes autoritários que dominaram os três países. Enquanto no Brasil, a ditadura militar fez do desenvolvimento científico e tecnológico um instrumento de legitimação e promoveu uma reforma universitária que representaria um marco na história da universidade brasileira, tornando-a um centro de ensino de alta qualidade e de produção científica e tecnológica, na Argentina e no Chile, tal instituição viveu, sob o autoritarismo, uma era de obscurantismo. Nesse último país, como foi visto, a ditadura

militar produziu uma transformação profunda no sistema de educação superior, induzindo a universidade a estabelecer novas formas de relação com a sociedade. Vale notar que, dadas as condições do pacto que pôs fim ao regime autoritário, o quadro da educação superior não foi alterado, com a chegada do regime dito democrático.

Na Argentina, onde diferentemente do Chile, a ditadura terminou em colapso, o governo civil que assumiu a direção do país, após a derrota dos militares na Guerra das Malvinas, resgatou, no campo da educação superior, alguns princípios do Movimento de 1918, como a autonomia acadêmica, proibiu a cobrança de taxas no ensino de graduação e criou alguns entraves à venda de serviços, promovendo o aumento das matrículas, até então represadas. O financiamento das universidades públicas voltou a ser feito quase exclusivamente com recursos do Estado. No Brasil, por outro lado, a chamada crise fiscal, que aliás também atingiu a Argentina redemocratizada, repercutiu sobre a universidade ainda no período final do regime autoritário. Desde então, seu padrão de qualidade esteve seriamente comprometido, sendo que os calorosos debates detonados a partir da chamada transição democrática não produziram, até meados dos anos 90, transformações substanciais na vida universitária.

A universidade e a turbulência neoliberal

O processo de transição democrática, na Argentina e no Brasil, se fez acompanhar de um discurso que buscou apontar a necessidade de diminuição da esfera de atuação do Estado como condição para o restabelecimento da democracia. Tal discurso foi assumindo, a partir de meados dos anos 80, a dogmática do neoliberalismo e se fortalecendo, à medida que se colocava o esgotamento do processo substitutivo de importação, o problema do déficit fiscal e a hiperinflação. No início dos anos 90, em ambos os países, partia do governo a crítica ao Estado, ao qual era atribuída a responsabilidade pelos problemas da economia. Estes derivariam, segundo a lógica do pensamento neoliberal, do protecionismo dispensado às empresas públicas, da excessiva regulamentação existente na sociedade e do populismo econômico dos governos que concediam aumentos salariais, gerando inflação e déficit público. Vale notar que, ao mesmo tempo que lançavam sua artilharia contra o Estado, os neoliberais exaltavam, como matriz de eficiência, o mercado.

Na Argentina, após ser eleito em 1989, Carlos Menem deu início a um processo de privatização, negociando, com os bancos credores, a transformação dos títulos da dívida. Na tentativa de alcançar o chamado ajuste fiscal, ele promoveu, em 1991, o plano de conversibilidade, que atrelou o peso ao dólar, contando como base de financiamento com o capital especulativo. Tal plano ampliou ainda mais a abertura da economia, assim como acelerou o processo de privatização das empresas públicas e estimulou o setor de serviços, o qual foi se sobrepondo à já debilitada indústria argentina.

Rumo idêntico procuraria imprimir à política brasileira o governo Collor, que, a partir de 1990, deu início ao processo de privatização de empresas estatais e tentou empreender uma ampla abertura da economia. Articulado à mídia, ele empenhou-se numa grande campanha publicitária com o fim de promover a receptividade à idéia de transferir para o mercado grande parte das responsabilidades do Estado. Afastado em meio a graves denúncias de corrupção, Collor não deixou de produzir, em seu breve governo, um grande estrago nas empresas e no serviço público. De todo modo, sua agenda seria, em grande parte, retomada por Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995.

Cabe considerar que enquanto a Argentina e o Brasil entravam, a partir de final dos anos 80, na zona da turbulência neoliberal, o Chile, que somente nessa mesma época fizera a sua transição ao chamado regime democrático, passava a ser apontado, pelos arautos do pensamento político e econômico dominante, nos anos 90, como o grande exemplo para os demais países da América Latina. Também o sistema de educação superior chileno foi adotado como referência para as reformas educacionais recomendadas aos países latino-americanos, por organismos como o Banco Mundial

(Bird), um dos representantes políticos do capital financeiro internacional, que passou a dominar quase completamente, nos anos 90, a economia dos países da América Latina.

Assim, muitos dos traços da universidade do Chile autoritário seriam encontrados na Argentina, a partir do governo Menem. Primeiramente, este tentaria apaziguar o descontentamento da comunidade universitária, lançando, em 1990, o “Protocolo para la Concertación Universitaria”, um apelo ao consenso, que não impediu o acirramento dos ânimos, até 1993, quando foi promulgada a Lei Federal de Educação, a qual restringiu ao seu aspecto acadêmico a autonomia da universidade, abrindo-lhe a possibilidade de financiamento por outras fontes, além daquelas provenientes do Estado.

Assim, quando foi sancionada, em 1995, a Lei de Educação Superior, o governo, através de uma série de decretos e resoluções, já alterara significativamente o quadro do sistema de educação superior no país. De todo modo, foi com base nessa lei que ficou instituída para todo o sistema a cobrança de *aranceles*. Além disto, a nova lei implicou o regime de trabalho financeiramente diferenciado nas universidades, a introdução da avaliação baseada em critérios de eficiência, um forte impulso à diferenciação institucional e maiores limites à autonomia universitária. A presença do Banco Mundial na definição do novo quadro esboçado para o ensino superior argentino é um ponto ressaltado por vários autores. (Krotsch, 1996; 1997; Marquina, 1996)

Não obstante as ingerências do Bird nas políticas para a educação superior constituir-se como uma tendência que vale para quase todos os países da América Latina, há que se considerar que suas recomendações são absorvidas em diferentes graus, conforme seja a correlação de forças em cada um dos países. Desse modo, ainda que os traços resultantes das orientações desse banco também venham condicionando as políticas para a educação superior no Brasil, nesse país, o processo foi bem distinto. Assim, a despeito de somente na segunda metade dos anos 90 ter se promulgado uma nova legislação para a educação brasileira, aí incluída a educação superior, várias iniciativas no sentido de rever a reforma universitária de 1968 foram tomadas ainda nos anos 80. Desse modo, no início do regime dito democrático, foi criada a Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES), cujo relatório de trabalho continha muitas das propostas que apareceriam nas políticas governamentais posteriormente. Ainda nos anos 80, houve a tentativa de implementação destas propostas ao ser criado o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), que formulou um projeto de lei, o qual chegou a ser encaminhado ao poder legislativo. Tal projeto seria possivelmente aprovado não fosse a grande mobilização do movimento docente, que tudo fez para derrubá-lo. Este, junto com outros grupos de defesa da educação pública, também mostrou um grande poder de mobilização quando da elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), impedindo sua aprovação, nos termos pretendidos pelos setores dominantes, até meados dos anos 90.

Na verdade, foi somente com a posse de Cardoso na Presidência da República, que foram se quebrando, no Brasil, as resistências às investidas dos adeptos do neoliberalismo. Quanto ao campo educacional, foi a partir de então que o quadro começou a alterar-se de modo substancial, passando o poder executivo e o poder legislativo a atuar, essa área, articuladamente. Assim, no caso da educação superior, ao mesmo tempo em que tramitava o projeto de LDB no Congresso Nacional, projetos de leis, decretos e medidas provisórias da Presidência da República davam forma legal a propostas do Ministério da Educação (MEC), de modo que no momento em que era aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases, o poder executivo já sancionara as novas regras para a escolha de dirigentes nas universidades federais, já instituíra o exame nacional de curso para os que concluíam o 3º. grau e mudara as atribuições do Conselho Nacional de Educação. Mesmo após a aprovação da nova LDB, foram editadas novas medidas, sendo que uma delas veio a mudar radicalmente o quadro do sistema de educação superior no Brasil, extinguindo a exigência da organização universitária como único modo de organização acadêmica.

Um dos pontos mais polêmicos ainda não definido na nova reforma universitária no Brasil refere-se à questão da autonomia. Esta constituiu-se como um dos pontos de divergência entre o leque de forças que dá sustentação política ao governo de Fernando Henrique Cardoso. Cabe considerar que ao ser aprovada a nova Constituição Federal, em 1988, ela estabelecia a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial para as universidades federais, através do seu artigo nº 207, o qual reafirmava ainda o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão naquelas instituições. Desse modo, estava definida, para o movimento docente, a questão da autonomia universitária. Os setores ligados ao governo, no entanto, entenderam haver a necessidade de uma lei complementar, empenhando-se no sentido de definir os termos para a sua aplicação.

Vale dizer que alguns especialistas que se mantiveram no Ministério da Educação, desde o governo Collor, têm, para as universidades públicas brasileiras, uma proposta cuja peça central é a autonomia institucional com base na dotação global, para cada instituição, associada a mecanismos de avaliação. Com o fim de viabilizar tal proposta, o Ministério da Educação providenciou um projeto de emenda constitucional de modo a impossibilitar a auto-aplicação do princípio de autonomia previsto na Constituição para as universidades federais. As dificuldades postas ao projeto, no Congresso Nacional, pelos defensores do uso de verbas da União para instituições não estatais, e as restrições da equipe econômica do governo ao mesmo acabaram por impedir a sua aprovação, levando o Ministro da Educação a apresentar, em meados de 1999, um projeto de lei com significativas modificações em sua proposta de autonomia universitária, o qual, logo retirado de pauta, previa o repasse de um determinado valor às universidades federais, podendo este ser alterado, conforme as oscilações nas contas do governo. O valor de tal repasse deveria estar ainda sujeito ao desempenho de cada instituição, que teria poderes para definir seu próprio plano de carreira. A maior novidade referia-se ao fato de a autonomia ser opcional, aplicando-se somente às universidades que se dispusessem à assinatura de um contrato com o MEC. Tal proposta passou assim a assemelhar-se, mais ainda, com uma outra, formulada por um grupo também ligado ao governo e cuja base estava no Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE). Essa outra proposta implica a total autonomia financeira e flexibilidade administrativa para as universidades federais, as quais teriam modificado o seu estatuto jurídico, passando a constituir-se, como dizem seus defensores, em Organizações Sociais ou instituições públicas não estatais. Ainda que não estabeleça os objetivos das universidades de forma clara, tal proposta prevê que os recursos materiais, de pessoal e financeiros para as Organizações Sociais deverão ser providos por um “contrato de gestão”, que também definirá as metas e indicadores de desempenho a serem alcançados pela instituição. O mais ardoroso defensor da proposta, Bresser Pereira, não esconde a sua inspiração nas experiências da universidade britânica, sob o governo de M. Thatcher. Não obstante tanto a proposta do MEC quanto a proposta gestada no MARE estejam permeadas por muitas das idéias contidas nas propostas do Banco Mundial, cabe notar que a última está indubitavelmente muito mais identificada com o ideário do neoliberalismo.

Ainda a respeito das influências do Banco Mundial sobre as políticas para a educação superior no Brasil e na Argentina, nos anos 90, é interessante observar as análises de Cunha (1998, p. 23). Segundo ele, “as políticas dos governos de ambos os países convergem com (ou orientam-se pelas) recomendações” daquele organismo, o qual sugere “[...] a melhoria da relação custo/efetividade das instituições públicas e/ou redução dos gastos públicos com o ensino superior; a transferência das universidades da órbita do Estado para o mercado”, a cobrança de anuidades ou a adoção de um sistemas de bolsas restituíveis; e ainda a avaliação das instituições, com os mesmos critérios para as públicas e as privadas; a desregulamentação das instituições públicas e do mercado de trabalho. Cunha observa ainda “a prioridade para o financiamento público de instituições privadas em detrimento da expansão ou criação de novas instituições públicas”.

O autor explica que a conjuntura política, a dimensão e organização política do movimento docente e dos estudantes, assim como os blocos no poder em cada um desses países, contaram para que as recomendações do Banco resultassem em políticas distintas. Assim, Cunha (1998, p. 23) ressalta essa distinção, citando alguns exemplos como o fim da gratuidade do ensino nas universidades públicas, prevista na legislação argentina, e o tipo de avaliação das universidades, institucional na Argentina, “abrangendo ensino, pesquisa, extensão, gestão, vinculação com o meio, serviços, bem-estar estudantil, etc. e finalística no Brasil, consistindo esta, “basicamente, na busca de resultados mensuráveis, com ênfase nas atividades de ensino”. O autor também observa outras características importantes que distinguem a educação superior brasileira e a educação superior argentina, como a menor participação do setor privado no ensino superior da Argentina, a qual apresenta um percentual bem maior de estudantes universitários em relação à população do que o Brasil. Cunha (1998) lembra ainda diferenças históricas, como a timidez na adoção do modelo napoleônico na Argentina, a tradição da universidade como forma de organização do ensino superior nesse país, a fragilidade de sua pós-graduação (recente e incipiente) e, ainda, a conquista, desde muito cedo, da autonomia pela universidade.

Buscando inserir nessa comparação a educação superior do Chile, é possível afirmar que o percentual da população cursando o 3º grau é maior do que o do Brasil, ainda que menor do que o da Argentina. O aumento desse percentual ocorreu, a partir dos anos 80, quando houve uma significativa expansão das instituições privadas, com o aumento das matrículas, principalmente nas instituições de educação superior não universitárias, em geral voltadas para cursos, cujos custos exigidos não são dos mais elevados. É interessante notar que no que se refere às matrículas nas instituições propriamente universitárias, estas caíram de 11% para 9% no período compreendido entre 1974 e 1990. (Campbell, 1997)

No Brasil, ao contrário, a tendência foi de aumento do número de instituições universitárias, desde final dos anos 80, e, conseqüentemente, de matrículas nessas instituições, dado o processo de fusão de muitos estabelecimentos isolados e sua posterior transformação em universidades, já que somente estas poderiam gozar da autonomia administrativa, acadêmica e financeira prevista na Constituição Federal de 1988.

Ainda diferentemente do Brasil, onde o ensino de graduação e de pós-graduação, estrito senso, é gratuito nas universidades públicas, no Chile, a gratuidade do ensino superior é praticamente inexistente, sendo os recursos fiscais repassados pelo Estado tanto para instituições públicas como para instituições privadas, quer seja diretamente, quer seja mediante mecanismos que estimulam a competição entre as instituições. Assim, além do “crédito fiscal”, semelhante ao crédito educativo brasileiro, oferecido a alunos de baixa renda, o Estado também aloca recursos para as instituições de educação superior com base não só em cotas históricas, mas ainda com base no número de alunos matriculados e de acordo com os resultados obtidos pelos candidatos a cada uma dessas instituições, na prova de aptidão acadêmica prestada pelos egressos do ensino médio, sendo favorecidas então as instituições nas quais se matriculem os melhores alunos.

Finalmente, outro fato que distingue a educação superior brasileira da chilena diz respeito ao significativo avanço da desregulamentação das profissões no Chile, o que leva os egressos das instituições de menor prestígio a enfrentar sérias dificuldades para ingressar no mercado de trabalho.

Considerações finais

Face às considerações aqui apresentadas não é difícil inferir que os regimes autoritários que dominaram o Brasil, a Argentina e o Chile, no período compreendido entre os anos 60 e 80, dispensaram, aos seus sistemas de educação superior, um tratamento distinto. Assim, é possível observar que, enquanto na Argentina, sob o regime autoritário, a universidade mergulhou numa era de

obscurantismo, no Chile, o sistema de educação superior foi virado de ponta cabeça, sob o autoritarismo, abrindo-se ao mercado e adquirindo um perfil altamente estratificado, tornando-se a universidade extremamente elitista. Diferentemente desses dois países, a “modernização pelo alto”, produzida no Brasil, pelo autoritarismo, repercutiu sobre a educação superior, de modo a tornar a universidade brasileira uma das melhores entre as demais no chamado Terceiro Mundo. Vale dizer que, na base do impulso modernizador, foram determinantes os investimentos do governo em ciência e tecnologia, os quais capacitaram a universidade brasileira a produzir uma tecnologia de ponta, que lhe permite sobressair-se internacionalmente em setores como a produção de fibra ótica e a exploração de petróleo em águas profundas.

Não obstante a elevação do padrão de qualidade da universidade, sob o regime autoritário no Brasil, remeta-se, em grande medida, à prosperidade econômica que viveu o país, naquele período, não se pretendeu aqui estabelecer uma relação mecânica entre desenvolvimento econômico e modernização do sistema educacional, mesmo porque não se pode ignorar as mazelas herdadas do autoritarismo brasileiro, no que diz respeito ao ensino básico.

De todo modo, ainda que mantenha um alto padrão de qualidade, ao final dos anos 90, a universidade no Brasil, com o fim do autoritarismo e a emergência do neoliberalismo, parece tender a caminhar regressivamente na direção da reestruturação vivida, nos anos 80, pela educação superior no Chile. Mais avançada nessa direção parece estar a universidade argentina.

É interessante notar que diferentemente do Chile, onde a agenda neoliberal foi definida pelos economistas da escola de Chicago, no Brasil e na Argentina, nos anos 90, a forte pressão que vem de organismos multilaterais sobre as políticas educacionais, inspira-se nas teorias dos economistas liberais da escola de Virgínia, os quais põem em pauta a necessidade de um novo contrato social, um apelo ao consenso, a *concertación*, capaz de permitir a realização de reformas constitucionais, com o fim de impedir a pressão dos eleitores sobre os governantes, que teriam assumido políticas populistas, desencadeando a inflação e o déficit público. Trata-se para aqueles economistas, de impedir a ação de *rent seeking*, ou seja, a ação de grupos de interesses, que extrairiam do Estado vantagens pessoais, levando à baixa produtividade e à baixa eficiência os serviços públicos.

Vale dizer que, no Brasil, tais idéias têm inspirado a proposta de se adotar uma “administração gerencial” para uma parte dos serviços públicos. No que diz respeito à educação superior, tal proposta se traduz no chamado “contrato de gestão” para as universidades públicas, o qual as submete à lógica empresarial, que, já dominante no sistema de educação superior chileno e bastante avançado no argentino, tem se mostrado castradora do pensamento crítico e da liberdade necessária à produção de conhecimento humano.

Referências Bibliográficas

- Aggio, A. (1996) *A política chilena: Uma história de modelos e experiências*. Coleção Documentos. Série Teoria Política (27) São Paulo: IEA/USP.
- Borón, A. et. al. (1995) *Peronismo y menemismo*. Buenos Aires: Ed. El Cielo Por Asalto.
- Bresser Pereira, L. C. (1997) “Estratégia e estrutura para um novo Estado” *Revista do Serviço Público*, nº 1, pp. 5-22.
- Brunner, J. J. (1981) “Modelo cultural y universidad en el autoritarismo”. *Educación e Sociedade*. São Paulo: CEDES, nº 10, pp. 63-71.
- Campbell, J. C. (1996) “Los cambios en la educación superior em Chile. Antecedentes y perspectivas”. In Catani, A. M. (org) *Políticas de educación superior na América Latina no limiar do século XXI*. Recife: pp. 223-234.

- _____ (1996) "O processo de modernização da educação superior no Chile. 1981-1995". In: Catani, A. M. (org). *Universidade na América Latina: Tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez, pp. 71-89.
- Cano, D. (1985) *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Catani, A. M. (1999). Palestra proferida na Universidade Estadual de Campinas em 19-08-99.
- Cóx, C. (1993) "Políticas de educación superior en Chile.1970-1990. Generación y resultados". In Balán, J. et. al. *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Santiago: FLACSO, pp. 285-339.
- Cunha, L. A. (1988) *A universidade reformanda*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- _____. (1998) "Critérios de avaliação e credenciamento do ensino superior: Brasil e Argentina". In Velloso, J. et.al. *O ensino superior e o Mercosul*. Brasília: Garamond/UNESCO, pp. 17-51.
- Krotsch, P. (1996) "O novo cenário da universidade argentina: o peso e os desafios do futuro". In Catani, A. M. (org) *Universidade na América Latina: Tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez.
- _____. (1997) "Gobierno y educación superior en la Argentina: La política pública en la coyuntura (1993-1996)". In: Catani, A. M. (org) *Políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Recife: pp. 195-213.
- Marquina, M. (1996) "Neoliberalismo y universidad pública en la argentina actual". São Paulo, V SOLAR. (mimeo)
- _____ y Nosiglia. (1995) "Políticas universitarias en la Argentina.1983-1995". Caxambu/ANPED. (mimeo)
- Moraes, Reginaldo C. (1996) "Limites e falhas da democracia: A teoria política do neoliberalismo econômico". São Paulo: *Anais da 48ª Reunião Anual da SBPC*.
- Paiva, V. Warde, M. J. (orgs) (1994) *Dilemas do ensino superior na América Latina*. Campinas: Papirus.
- Santibañez-H. G. (1996) *En torno a la universidad y la cultura: Del terror a ala servidumbre*. Santiago: LOM Ediciones.