

Políticas públicas para a educação superior no Brasil no contexto sul-americano: convergências e transformações na passagem do século

Public policies for Brazilian higher education within the context of South America

Políticas públicas para la educación superior en Brasil en el contexto sur-americano

MARTHA ABRAHÃO SAAD LUCCHESI

Resumo: Este trabalho visa a elucidação de questões pertinentes à Educação Superior nos países do Cone Sul da América Latina, através do estudo comparativo de suas políticas públicas de educação. As políticas privatizadoras da educação, preconizadas pelo Banco Mundial e outras agências internacionais, foram implantadas de diferentes modos e com diferentes intensidades no Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile. Conseqüentemente, diferentes foram também os resultados obtidos. O conglomerado educativo superior do Mercosul manifesta notável heterogeneidade em suas dimensões, qualidades e recursos. Contudo, a privatização foi adotada por todos os países mencionados, destacando-se o Chile e o Brasil, em comparação com os demais países da região.

Palavras-chave: Educação Superior, políticas públicas, Mercosul, Banco Mundial, privatização.

Abstract: The purpose of this paper is to elucidate issues related to higher education in the countries of Latin America's Southern Cone by means of a comparative study of their public policies for education. The privatization policies prescribed by the World Bank and other international agencies were adopted in different ways and intensity in Brazil, Argentina, Uruguay, Paraguay, and Chile. Consequently, the results obtained were also different. Mercosul's higher education conglomerate shows considerable heterogeneity as to its dimensions, quality, and resources, but the privatization was adopted by all aforementioned countries, to a higher degree by Chile and Brazil in comparison with the other countries of the region.

Keywords: Higher Education, public policies, Mercosul, World Bank, privatization.

Resumen: Este trabajo pretende la aclaración de cuestiones pertinentes a la Educación Superior en los países del Cono Sur de América Latina, a través del estudio comparativo de sus políticas públicas de educación. Las políticas privatizadoras de educación, preconizadas por el Banco Mundial y otras agencias internacionales fueron implantadas de manera e intensidad distintas en Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. Consecuentemente, los resultados obtenidos también fueron distintos. El conglomerado de la educación superior del Mercosur revela una notable heterogeneidad cuanto a sus dimensiones, cualidades y recursos. Sin embargo, puédese verificar que la política de privatización fue adoptada por todos los países mencionados, con mayor grado por Chile y Brasil, en comparación con los demás países de la región.

Palabras clave: Educación Superior, políticas públicas, Mercosur, Banco Mundial, privatización.

São as táticas de governo que permitem definir a cada instante, o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado, o que é ou não estatal.

Michel Foucault

INTRODUÇÃO

Ao longo da história há referências indicativas de que as políticas públicas de educação e desenvolvimento sempre estiveram intrinsicamente ligadas ao modelo de nação. É assim, por exemplo, que a *polis* grega preconizava para seus cidadãos uma educação que os tornasse aptos a manter o *status quo*. É assim também que as políticas do Estado francês, no período napoleônico, pretendiam promover o desenvolvimento e a mudança em direção à produção fabril e à modernização tecnológica.

Este estudo sobre as atuais políticas públicas de educação superior no Brasil e nos países do Cone Sul utiliza quatro tipos de documentos: (1) textos da área do Direito para definir o papel do Estado e as determinações constitucionais dentro do Estado representativo, a quem o povo outorga poder e do qual espera políticas públicas coerentes e consistentes para a Educação Superior; (2) notícias e artigos de jornais e revistas que analisam a situação do ensino superior no Brasil e documentos do Banco Mundial com prescrições privatizadoras para a Educação Superior, que contradizem as tendências e desafios para a consolidação de uma perspectiva democrática de educação, capaz de contribuir para a inclusão social e a discussão e solução dos problemas nacionais; (3) dados dos Ministérios da Educação do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile e outras estatísticas oficiais que possibilitam a realização de estudos comparativos no Cone Sul da América Latina sobre falhas, defasagens e lacunas quantitativas e qualitativas no quadro do ensino superior; e (4) textos de reformas universitárias com propostas e intenções, claras ou ocultas, que poderão reverter ou consolidar o processo de publicização da universidade.

Neste trabalho, a análise das políticas públicas de educação e ensino superior do Brasil no contexto latino-americano dá-se interdisciplinarmente. Respeitando o estatuto próprio de cada ciência, a análise interdisciplinar procura gerar um pensamento renovado e abrangente, situado na fronteira das Ciências Jurídicas, da Ciência Política e da Ciência da Educação.

A interdisciplinaridade leva todo especialista a reconhecer os limites do seu saber para acolher as contribuições das outras disciplinas. Assim sendo, uma ciência é complemento de outra, e a dissociação, a separação entre as ciências é substituída pela convergência a objetivos comuns (FAZENDA, 2003, p. 43).

A questão das políticas públicas para a educação configura-se na própria essência daquilo que um povo entende por Estado. Esta é uma primeira questão

que se procura elucidar. Peroni, em estudo sobre a política educacional do Estado Brasileiro, na década de 1990, afirma que “O conceito de Estado que trabalhamos [...] é o Estado histórico, concreto, de classe e, nesse sentido, Estado máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia” (PERONI, 1998, p. 1).

Na Antigüidade, a noção de Estado estava vinculada tanto a cidades autônomas como a grandes Impérios. O conceito de Estado nacional, tal como se entende atualmente, surge na Idade Moderna, a partir da Revolução Comercial, e se consolida no século XIX, com a expansão, na Europa e nas Américas, das idéias políticas que o Iluminismo e a Revolução Francesa trouxeram, juntamente com o liberalismo econômico. O Estado nacional, a partir de então, desvincula-se da figura do Rei e passa a ser entendido como um conceito abstrato que se aplica a um conjunto de fatores associados à existência de um povo, que ocupe sua terra com soberania para se auto-governar.

As atividades executivas e legislativas do indivíduo em estado natural transferir-se-iam para a sociedade. Esta, portanto, é a base e o limite do poder político dos governantes, isto é, o processo de criação do pacto social (*ethos público*) e de criação do poder político, como transferência do ato de governar, por outorga da sociedade, constitui-se em espaço comunal construído por esse pacto social. Nesse momento histórico, o institucional e as marcas históricas desse tempo, teriam sido produzidas pelos e para os seres humanos. No Estado estará toda a origem histórica do institucional e do político de qualquer instituição ou organização da sociedade. A existência humana em sociedade precedeu a produção histórica do Estado moderno e de suas instituições para a construção, regulação e consolidação do pacto social (LOCKE, 1991, p. 225).

Neste sentido, Aith (2002, p. 1), afirma que a existência do Estado moderno vincula-se à existência de um povo, que vive em um território determinado e sobre ambos (território e povo) tenha poder político soberano.

O Brasil é um Estado constitucional, pois tem por fundamento uma Constituição, que pode ser entendida como um pacto nacional sobre as leis e normas que regularão a convivência entre os cidadãos deste Estado. O Estado constitucional também é um conceito moderno que, ao restringir o poder do governante, despersonaliza esse poder, que é, por definição, delegado pelo povo, a quem pertence, ao governante, através do voto.

Para Aith (2002, p. 2), o Estado constitucional ampara-se numa lei escrita, resultante de um consenso, que limita o poder dos governantes. Poder este representativo, pois a titularidade de poder pertence ao povo e seu exercício é realizado por governantes eleitos pela sociedade. Essa separação entre o poder e seu exercício caracteriza o Estado de Direito, no qual os direitos dos cidadãos são garantidos mediante “uma divisão jurídica do poder, fundamentada no respeito à legalidade (formal e material)”, devendo os governantes pautar sua ação pela legalidade.

Compreende-se que o Estado de Direito assegura que nenhum indivíduo, presidente ou cidadão comum, está acima da lei. Os governos democráticos exercem a autoridade por meio da lei e estão eles próprios sujeitos aos constrangimentos impostos pela norma.

Para Gonçalves (2002, p. 1), as definições de políticas públicas concebem o Estado como um agente central de sua promoção. Como elas costumam centralizar a promoção do Estado, constituem-se em políticas de governos, de modo que geralmente quando mudam os governantes também há mudanças nas políticas públicas. Na verdade, as campanhas políticas costumam fundar-se, sobretudo, na promessa da adoção de determinadas políticas em detrimento de outras, seja mantendo o que está sendo feito, ou mudando total ou parcialmente. De acordo com essa premissa, as políticas para a educação e o ensino superior deverão ser executadas como políticas públicas de Estado, que não se orientem por políticas pontuais ou que se ponham em meio ao movimento de privatização política e econômica, que se verifica desde 1990 e se reconfigura no limiar do século XXI, ainda que aparentemente discutidas de forma democrática com a sociedade civil, como políticas públicas neoliberais compensatórias.

Rodrigues (1999, p. 4) aborda a questão das “relações entre as políticas das organizações intergovernamentais e os assuntos internos dos Estados, aí incluídas as políticas públicas”. Em outras palavras, é possível afirmar que a autonomia do Estado sofre limitações de ordem prática mediante a influência dos órgãos internacionais. Segundo o autor, elas surgem tanto “pela adesão progressiva de normas e políticas negociadas e consensuadas no âmbito das Organizações Intergovernamentais (OIGs)”, como “pela aceitação de modalidades de ingerência, em graus diversos, exercidas por algumas OIGs”, resultante dos novos cenários internacionais e, inclusive, dos “novos temas das relações internacionais”¹.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Na década de 1970, sobretudo a partir da crise do petróleo em 1973, começou o questionamento do modelo de Estado do bem-estar social, no qual o rendimento do trabalhador era complementado pela seguridade social, incluindo assistência médica, educação e habitação. Isso ocorreu a partir da Segunda Guerra Mundial, depois de o Estado capitalista ter assumido o papel de controlar ou, pelo menos, de atenuar os ciclos econômicos. Esse modelo também é conhecido como “fordismo”, por ter como eixo principal a produção da indústria e a produção e consumo de massa. A partir da segunda metade da década de 1960 e, sobretudo, a partir de 1973, o “fordismo” entrou em crise, quando a explosão das dívidas públicas, devido à crise do petróleo, tornou mais patentes as limitações de crescimento do sistema.

¹ Para um panorama sobre os grandes temas internacionais da atualidade, ver RODRÍGUEZ, 1999.

Começaram, então, a surgir novos modelos de administração da empresa capitalista, conhecidos como administrações flexíveis (HARVEY, 1989), caracterizadas por modificações da organização do trabalho no interior da empresa capitalista. Paralelamente, ocorreu um questionamento do modelo do Estado de bem-estar social, em virtude de seus custos. Assim, idéias como “Estado mínimo” e “privatização dos serviços” começaram a predominar, simultaneamente ao crescimento do desemprego estrutural e da precariedade das relações de trabalho. Peroni (1998, p. 3) destaca que a diminuição da presença do Estado se refere exclusivamente ao bem-estar social e à proteção legal do trabalhador. Esse pensamento político e econômico ficou conhecido como “neoliberalismo”.

Paralelamente, verificou-se um crescimento crescente do lucro financeiro sobre o lucro produtivo e a globalização do investimento especulativo facilitado pelas inovações nas comunicações. No interior dos países, a intervenção do Estado depende das condições de reprodução dessas relações, assim como das condições de acumulação produtiva. Segundo Peroni:

[...] A história do Brasil é marcada pelo patrimonialismo, utilização do público para o benefício do privado, clientelismo e pelos pactos de conciliação entre as camadas dominantes. E, foi assim, também, na transição da ditadura para o período de transição democrática em que, mais uma vez, foi pactuado pelo alto, permanecendo no período de democratização o mesmo grupo dirigente da ditadura (1998, p. 7).

Na década de 1990, o Brasil caracterizou-se pela adesão à idéia de diminuição do papel do Estado, que fora não apenas o controlador e estabilizador da economia, mas também, seu “combustível”, na medida em que investiu com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico e tecnológico do país. O governo Fernando Henrique Cardoso, que assumiu o país num momento de endividamento do Estado, acentuado por um alto custo do capital, propôs uma reforma do Estado brasileiro, por meio da privatização dos serviços públicos com destaque à educação, sobretudo a educação superior. Para tal, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) concebeu o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), de acordo com o qual a reforma deveria “ser entendida no contexto da redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, fortalecendo assim sua função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (PERONI, 1998, p. 9). A estratégia proposta pela reforma centrava-se na privatização que, segundo Gentili, significa:

[...] delegar responsabilidades públicas para as entidades privadas. Mesmo que uma consequência imediata do processo privatizador seja o afastamento do governo na prestação dos serviços educacionais, com o decorrente aumento da oferta privada nesse campo, a dinâmica de delegação de responsabilidades públicas necessita

do Estado que de forma imediata o fortalece. Assim, o que está em jogo não é o afastamento da ação estatal senão sua reconfiguração (2004, p. 1).²

Da mesma forma, a política educacional brasileira, predominante na década de 1990, preconizava a diminuição dos serviços prestados pelo Estado ao cidadão. Outro aspecto do mesmo período foi a “descentralização das responsabilidades”, através da municipalização de vários serviços públicos básicos, como a saúde e a educação. Essa transferência de responsabilidades não foi acompanhada pela descentralização de recursos. Ao contrário, ao substituir vários impostos por “contribuições”, o governo federal se eximiu de repassar recursos pertencentes aos Estados e Municípios. A situação de endividamento e insolvência dos mesmos foi agravando-se no decorrer dos anos, limitando a pretendida autonomia que a “descentralização” teria proposto.

Assim, pode-se dizer que a privatização e a transferência de responsabilidades foram concebidas como linhas mestras da agenda das políticas públicas brasileiras da década de 1990 e início da década de 2000, inclusive no que se refere às políticas públicas para a educação. Neste caso, houve forte influência do Banco Mundial que criou, para a região, uma “receita” de privatização do ensino superior e de popularização do ensino básico. Esse modelo único, que teve como base a média estatística dos problemas educacionais dos países não-desenvolvidos, incluiu, indiscriminadamente, países africanos, latino-americanos e asiáticos, sem levar em conta as particularidades de cada um. No entanto, devido a situações nacionais muito díspares, a adesão ao modelo teve variações de país para país. Consequentemente, os resultados obtidos também são diferentes entre os países.

AS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA AMÉRICA LATINA

Em 1994, o modelo preconizado pelo Banco Mundial sinalizava as seguintes premissas, que foram convergentes com as políticas educacionais dos governos da região:

- fomentar maior diferenciação das instituições, inclusive o estabelecimento de instituições privadas;
- proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados;
- redefinir a função do governo no ensino superior;
- adotar políticas destinadas a outorgar prioridade aos objetivos de qualidade e equidade;
- fomentar a diminuição do investimento no ensino universitário por parte do governo federal, na linha das recomendações do Banco Mundial, sob

² Disponível em <<http://www.lpp-uerj.net/publicacoes.htm>>, consultado em 18.07.04.

a alegação de elitização do ensino público superior e falta de recursos do Estado;

- eliminar subsídios não relacionados à instrução, à adoção ou aumento de direitos de matrícula, à obtenção de doações e à realização de atividades que gerem ingressos, também de acordo com as recomendações do Banco Mundial.

Nesses termos, os alunos com condições financeiras favoráveis teriam de cobrir 25% a 30% dos custos do ensino. Aos alunos de condições economicamente menos favorecidas se propõe a concessão de bolsas que poderiam ser pagas depois do término do curso (WORLD BANK, 1994). A influência do Banco Mundial – ligada às pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI) – sobre as políticas públicas nos países não-desenvolvidos é mencionada por Chossudovsky (1995 apud GONÇALVES, 2002, p. 13), em sua crítica às pressões das “Instituições de Bretton Woods” sobre os países endividados, obrigando os respectivos governos a seguir as diretrizes do “Documento de Prioridades Políticas”, que “aparentemente, em se tratando de documento produzido por governos autônomos, na verdade essa exposição de princípios e metas parece ter sido feita com rigorosa supervisão do FMI e do Banco Mundial, segundo um padrão pré-estabelecido (Ferrer, 1999 apud GONÇALVES, 2002, p. 11).

Na divisão de tarefas das instituições de Bretton Woods, coube ao Banco Mundial promover reformas na saúde, educação, meio ambiente e, até mesmo, na indústria, agricultura e transporte, pois é ele que “encontra-se presente em muitos ministérios” (Chossudovsky, 1995 apud GONÇALVES, 2002, p. 11-12). O Banco Mundial também é responsável pela supervisão da privatização das empresas estatais, a estrutura do investimento público e a composição dos gastos públicos por meio da chamada “Revisão dos Gastos Públicos” (RGP) (Chossudovsky, 1995 apud GONÇALVES, 2002, p. 12).

A aplicação das políticas do Banco Mundial para a educação foi implantada de modos e intensidades diferentes nos países do Cone Sul – Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile. Consequentemente, diferentes também foram os resultados obtidos.

Faz mais de 10 anos que o Brasil vem empreendendo iniciativas diplomáticas de aproximação com os países integrantes do chamado Cone Sul do Continente Sul-Americano, com vistas à formação de um grupo econômico. Há muitas razões para isso, a principal é a proximidade geográfica e o intercâmbio de pessoas e mercadorias dali decorrentes. É importante dizer que essas gestões resultaram em alguns tratados, sendo o primeiro o Cone Sul – Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai. Antes deste, houve o tratado bilateral de integração entre Brasil e Argentina, com objetivos bem mais ambiciosos: de criação de um efetivo mercado comum. Esse foi o embrião do Mercosul, formulado nos moldes da Comunidade Econômica Européia, celebrado em 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Nos dias atuais, o Mercosul é o tratado mais relevante e de caráter expansionista para a região, como o revela a mais recente aspiração da Venezuela. Os outros tratados continuam vigentes e produzindo efeitos paralelos, como o do Cone Sul, que inclui outros três países próximos, mas não integrantes plenos do Mercosul.

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONE SUL

Entre 1960 e 1980 houve, na América Latina, uma grande expansão do ensino superior, mas de forma desigual. Em 1986 Argentina, Equador, Costa Rica e Venezuela chegaram a ter mais de 20% de estudantes no curso superior. No Brasil, segundo o Ministério da Educação, “nos últimos dez anos, houve crescimento acelerado da participação do setor privado no ensino superior, respondendo, atualmente, a mais de 70% dos alunos matriculados” (MEC, 2004).

O crescimento do ensino superior privado, no Brasil, nos últimos dez anos, correspondeu à adoção de políticas de privatização dos serviços públicos. Entretanto, a renda da população não cresceu; ao contrário, diminuiu paralelamente ao aumento do desemprego, como consequência das privatizações e da administração flexível. Como resultado, 550.000 vagas, correspondentes a 37,5% do total nas instituições privadas, não foram preenchidas. Somente 9% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos puderam cursar a faculdade. Em teoria, portanto, haveria um grande potencial de expansão do ensino superior. Contudo, a maior parte desse percentual se encontra entre estudantes de baixa renda, indicando um descompasso entre a oferta e as condições financeiras dos interessados. Ainda assim a tendência é de crescimento, em razão do aumento das matrículas no ensino médio, que passaram de 1.274.933 em 1996, para 3.887.771 em 2003 (MEC, 2004).

A Tabela I demonstra o crescimento do número de alunos no ensino superior brasileiro nas últimas décadas, não sendo compatível com as necessidades da população ou das demandas da sociedade.

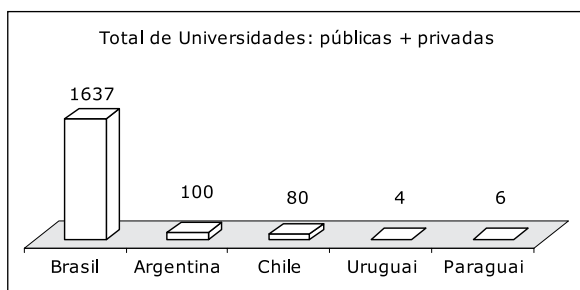
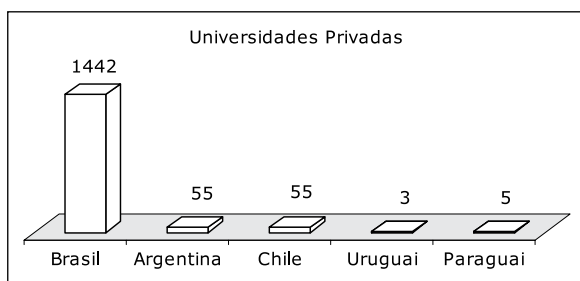
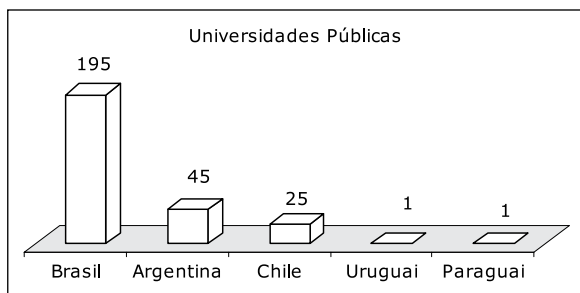
TABELA 1
Matrículas no ensino superior: Brasil, 1992-2004 (anos escolhidos)

Ano	Públicas n.	%	Privadas n.	%	Total
1992	629.662	41	906.126	59	1.535.788
1998	804.729	38	1.321.229	62	2.125.958
2002	1.051.655	30	2.428.258	70	3.479.913
2003	1.137.119	29,2	2.750.652	70,8	3.887.771
2004	1.178.328	28,3	2.985.405	71,7	4.163.733

Fonte: MEC, INEP, 2005.

Para os objetivos deste trabalho, é interessante avaliar a situação de nossos vizinhos sul-americanos. Os gráficos que seguem fazem uma comparação entre o número de universidades públicas e privadas que existem em cinco países da América do Sul – Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai. De acordo com Trindade (2001), o Brasil ocupa a 7ª posição mundial em matrículas nas universidades privadas, enquanto os Estados Unidos encontram-se em 20º lugar.

GRÁFICOS 1 A 3
Comparação das universidades públicas e privadas no Cone Sul: 2004



Fonte dos dados brutos: Estatísticas dos Ministérios da Educação dos países considerados, publicadas pelo MEC, 2004.

O conceito de universidade pública é diferente nos países mencionados. Enquanto no Brasil e na Argentina as universidades são estatais, no Chile são fundações de direito público de natureza não-estatal. É assim que “a Universidade do Chile é pessoa jurídica de direito público, autônoma, com patrimônio próprio e com domicílio na cidade de Santiago.”³

O Chile foi, na realidade, o precursor das reformas neoliberais, amparadas pela ditadura. Extinguiu-se a gratuidade no ensino público, possibilitando a expansão do sistema privado. O financiamento estatal das universidades públicas foi reduzido para 25% do total, sendo o restante obtido das mensalidades dos alunos e da venda de pesquisas e serviços às empresas privadas. Até mesmo depois da redemocratização, o governo chileno tem mantido a política do período anterior, passando a controlar o sistema da universidade privada, instituindo a avaliação.

Em 1980, havia apenas oito universidades no Chile: Universidade do Chile, Pontifícia Universidade Católica do Chile, Universidade de Concepción, Universidade Católica de Valparaíso (atualmente Pontifícia Universidade Católica de Valparaíso), Universidade Técnica Federico Santa María, Universidade Técnica do Estado (atual Universidade de Santiago do Chile), Universidade Austral do Chile e Universidade do Norte (atual Universidade Católica do Norte). Naquele ano, o Decreto-Lei n. 3.542 permitiu a criação de universidades privadas, constituídas como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

Na Argentina existem, ainda, além das universidades públicas e privadas, os chamados institutos universitários, sendo seis estatais e 12 privados. Há, ainda, uma universidade provincial, que no Brasil equivaleria às universidades públicas estaduais. Por fim, sem equivalente no Brasil, existe na Argentina uma universidade estrangeira e uma universidade internacional. Segundo Trindade (2001, p. 1), embora a tendência de expansão do setor privado na Argentina se tenha acentuado, a importância e o ritmo de seu crescimento são comparativamente menores que os do Brasil, onde as estatísticas revelam que, em 1960, tínhamos 15,2% dos alunos universitários em instituições privadas, subindo para 38,1% em 1995 e 71,7% em 2004.

Durante o governo militar, a universidade pública brasileira cresceu, mas não o suficiente para atender à demanda. Assim, configurou-se um quadro de universidades públicas de qualidade e de instituições privadas, com oferta geralmente dirigida às profissões de alta procura e baixos custos operacionais, comportando-se como “empresas lucrativas”, exceto algumas universidades confessionais, geralmente católicas e de elite, com ofertas educativas de alta qualidade (TRINDADE, 2001, p. 1).

Em contraste com os casos anteriores, o sistema paraguaio é bem distinto. Na sua maior parte, a educação superior desse país se concentra nas universidades. O Conselho das Universidades reconhece as seguintes: Universidade Nacional de

³ Estatuto da Universidade do Chile. Disponível em <<http://www.uchile.cl/>>, consultado em 02.08.2004.

Assunção (UNA), Universidade Católica Nossa Senhora de Assunção, Universidade Columbia do Paraguai, Universidade do Norte, Universidade Autônoma de Assunção, Universidade Autônoma do Paraguai, Universidade Privada do Este, Universidade Popular e Universidade Nacional do Este. Dentro desse conjunto, se destaca a UNA, que conta com 12 faculdades, sete escolas e quatro institutos de ensino superior, com filiais no interior do país. A UNA serve a mais de 60 carreiras, atendendo a uma população escolar superior a 20 mil estudantes. A segunda universidade em importância é a Católica, que conta com uma matrícula de sete mil estudantes. A Universidade Católica e a UNA são as únicas universidades que desenvolvem investigação como parte de suas funções. A distribuição por áreas de conhecimento mostra uma marcada preferência por duas carreiras: o comércio e as profissões associadas à educação; não obstante, conta também com um reconhecido nível acadêmico nas disciplinas de saúde e farmácia.

Quanto ao sistema educativo superior do Uruguai, é importante ressaltar o número significativo de matrículas, que compreende, aproximadamente, 75 mil estudantes, o que representa um estudante por cada 50 habitantes do país, ou um nível de cobertura social superior a 30% do grupo de idade relevante. A Universidade da República Oriental do Uruguai é a mais importante do país, constituída de 13 faculdades, um Instituto e duas Escolas Universitárias, com uma oferta global de mais de noventa carreiras e múltiplas opções de pós-graduação.

O segmento privado é muito mais incipiente, tanto assim que apenas em 1984 se autorizou a primeira universidade privada. Até a presente data, a contribuição do setor privado tem sido pequena, abarcando ao redor de 10% do total de matrículas. Como no caso das universidades argentinas, as preferências vocacionais dos estudantes uruguaios estão nas áreas de gestão, com clara concentração nas disciplinas jurídicas e contábeis.

O Uruguai conta com dois instrumentos nacionais de política científica: o Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas e o Programa de Desenvolvimento das Ciências Básicas. Ambos vêm canalizando recursos para o sistema universitário, com atenção prioritária para a Universidade da República Oriental do Uruguai e seus quadros de pesquisa.

Em síntese, o conglomerado educativo superior do Mercosul manifesta traços notáveis de heterogeneidade quanto a suas dimensões, suas qualidades e seus recursos. Não obstante, e por essa mesma razão, o acordo de integração pode gerar sinergias em benefício dos países com menor grau de desenvolvimento relativo. Por outro lado, as diferenças nos critérios de seletividade representam um problema a ser superado na dimensão do reconhecimento mútuo de estudos, na formação de profissionais e na mobilidade estudantil.

Deve-se ressaltar que o tema de maior controvérsia na agenda da educação superior do Mercosul tem sido o do reconhecimento mútuo de títulos e graus obtidos pelos profissionais. Isto se deve, principalmente, ao fato de que os países signatários

possuem estruturas diferentes em seus sistemas educativos, distintos critérios para a admissão e formação universitária e volumes muito heterogêneos em matéria de matrícula universitária e número de profissionais, cientistas e técnicos. Entretanto, visando a consecução desse objetivo, implantou-se um grupo de trabalho especializado em temas de valorização e formação, com base na configuração de grupos de profissionais afins para estudar a problemática do reconhecimento mútuo de títulos universitários com vistas a um exercício profissional. Até o presente, não há dados empíricos que permitam comprovar o alcance desse objetivo. Não obstante, já existem alguns acordos iniciais para a unificação curricular, medida prévia à homologação e reconhecimento de títulos e graus. O que se pode verificar, contudo, é que a política de privatização preconizada pelo Banco Mundial foi adotada por todos os países da região, em maior grau pelo Chile e pelo Brasil e de modo menos intenso pelos demais países.

NOVAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

O atual governo brasileiro, que sempre defendeu o ensino superior público e gratuito, viu-se diante da necessidade de propor algo novo para o setor universitário, mas que não enfrentasse a orientação preconizada pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, instituições financeiras das quais o país continua a depender, e que mantivesse suas políticas neoliberais compensatórias de ação afirmativa. Nesse contexto, a política monetária do governo é de continuidade. Na educação, a sociedade brasileira discute hoje a reforma universitária, proposta pelo governo Lula, através do Ministério da Educação. A autonomia das universidades públicas federais é um dos pontos centrais da discussão. Outro ponto central é contornar a dificuldade de acesso das camadas mais pobres ao ensino superior. Com o empobrecimento da população, o problema só tende a se agravar.

A política privatizadora dos governos Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002) resultou na ampliação da oferta de vagas nas instituições privadas e na restrição das verbas para o financiamento da universidade pública. Essa política se enquadra na orientação do Banco Mundial, que prioriza a alocação das verbas públicas federais para o ensino básico, embora a Constituição Brasileira estabeleça que é de responsabilidade da União o ensino superior, cabendo o ensino médio aos Estados da Federação e o ensino básico aos Municípios.

Numa tentativa de socorrer emergencialmente as instituições privadas e, ao mesmo tempo, ampliar a oferta de vagas para alunos de baixa renda, o governo federal criou o Programa Universidade para Todos (PROUNI) que consiste em permutar com as instituições privadas de ensino superior vantagens fiscais em troca de um percentual de vagas gratuitas para estudantes oriundos do ensino público, de baixa renda e, em alguns casos, pertencentes a determinadas etnias. Também os professores do ensino público elementar que não possuam formação superior estariam incluídos

nesse programa. Essa proposta, implementada através do Decreto n. 5.245 de 15 de outubro de 2004 – que regulamenta a Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004, instituindo o PROUNI, e que regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior – vem sofrendo críticas em setores de vanguarda da comunidade científica. As entidades ligadas à educação pública alegam que os recursos trariam melhores resultados se fossem aplicados na ampliação de vagas do ensino público e, sobretudo, na sua recuperação, pois o mesmo sofreu sérias perdas de recursos durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo os críticos, o PROUNI transfere recursos públicos para a esfera privada, sem garantia de resultados para os alunos selecionados, não pelo mérito, mas pela impossibilidade financeira de cursar a Educação Superior. A efetividade social do programa é questionável, já que “numa sociedade em que prevalece o modo de produção capitalista e o trabalhador é assalariado, ganhar um salário mínimo não permite a humanização, pois não repõe as energias vitais nem viabiliza o acesso a bens sociais e culturais” (SEVERINO, 2002, p. 64). A partir desta ótica, quais são as reais possibilidades de subsistência material digna e aquisição de conhecimentos necessários à efetiva formação cidadã dos alunos de baixa renda que participam do PROUNI?

Finalmente, ressalte-se que as IES privadas de natureza filantrópica já vinham mantendo cotas de alunos bolsistas, à luz das disposições legais que estabeleciam condições para beneficiar-se da isenção de impostos. A Instrução Normativa SRF n. 456, de 5 de outubro de 2004, dispõe sobre a isenção do imposto de renda e de contribuições aplicáveis às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos e ressalta, em seu Art. 1º: A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, que aderir ao Programa Universidade para Todos (PROUNI) nos termos do Art. 5º da Medida Provisória n. 213, de 2004, ficará isenta, no período de vigência do termo de adesão, das seguintes contribuições e impostos: I - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); II - Contribuição para o PIS/PASEP; III - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e IV - Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ). Os dois parágrafos do Art. 5º dispõem:

§ 1º A isenção de que trata o caput recairá sobre o lucro na hipótese dos incisos III e IV, e sobre o valor da receita auferida na hipótese dos incisos I e II, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica.

§ 2º Para fins do disposto nos incisos III e IV do caput, a instituição de ensino deverá apurar o lucro da exploração referente às atividades sobre as quais recai a isenção, observado o disposto no art. 2º e na legislação do imposto de renda.

Do texto legal depreende-se certa autonomia na aplicação desses recursos pela esfera privada. Ora, se o ensino superior público brasileiro é, na média, de qualidade significativamente superior do que o ensino privado, como foi compro-

vado ao longo dos vários anos de avaliação do Exame Nacional de Cursos, como justificar e controlar o dinheiro público que está sendo gasto para financiar a oferta de cursos, sem garantias de qualidade, em detrimento de outros cursos melhores? No primeiro semestre de 2005, o PROUNI recebeu cerca de 400 mil candidatos interessados. Foram oferecidas 112.827 vagas, em 1.103 instituições particulares. O programa contempla bolsas integrais e bolsas parciais (50% do valor da bolsa integral), dependendo da renda familiar do candidato.⁴ Os resultados da aplicação de políticas afirmativas, como o PROUNI, só poderão ser avaliados a longo prazo, demandando um programa permanente de acompanhamento e controle governamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por mais que haja diferenças entre os países do Cone Sul e da América Latina como um todo, pode-se observar que a tendência é de expansão do ensino superior com predominância de crescimento das instituições privadas. A consequência desse quadro não é apenas a elitização cada vez maior do ensino superior, resultante do empobrecimento das populações, mas, sobretudo, o risco de queda na qualidade da educação, devido à perda do controle estatal sobre o ensino. De acordo com a Constituição Brasileira, o ensino é considerado um direito do cidadão e um dever do Estado, que pode delegar tal obrigação à iniciativa privada, sob determinadas condições. Com a transferência de recursos da esfera pública para a esfera privada, a supervisão e o controle dos órgãos governamentais tendem a intensificar-se, mas não garantem a qualidade do ensino a ser ministrado aos bolsistas.

Urge refletir sobre um novo modelo de políticas públicas para a educação superior que seja adequado à realidade da América do Sul, em especial aos países que fazem parte ou poderão vir a fazer parte do Mercosul. Embora nem mesmo a União Européia tenha atingido uma uniformidade que permita a formulação de um projeto integrador, ela permite, com base na Carta de Bologna, que os estudantes possam complementar seus estudos superiores em qualquer um dos países membros. Os países vêm trabalhando nesse sentido, à luz do processo de integração européia e da crescente globalização da informação e da educação.

Estas propostas integradoras, contudo, devem, necessariamente, nascer nos próprios países que as aplicarão, para evitar o risco da rejeição de modelos prontos, importados e impostos de fora para dentro, como ocorreu com as exigências do Banco Mundial. É preciso que a universidade latino-americana busque sua identidade, respeitando as peculiaridades de cada país, mas tendo em conta que os recursos materiais são mais escassos nesta parte do mundo do que no hemisfério norte, o que não permite a adoção acrítica de modelos copiados das nações ricas. Por outro

⁴ Universidade. Em poucos dias, bolsa PROUNI tem muitos interessados. Folha de São Paulo, 8 de dezembro de 2004, p. C-7.1

lado, pode-se aproveitar a difícil experiência que está sendo vivida pelos países do Cone Sul, para dela tirar um novo parâmetro aplicável à educação superior e que seja acessível a todos, mas, sobretudo, que favoreça um ambiente gerador de novos conhecimentos, baseado num renovado apoio à pesquisa científica.

O Brasil apresenta a situação mais crítica com relação ao número de jovens em idade para cursar o ensino superior. Paralelamente, foi também o país que mais avançou nos últimos anos em termos de privatização, visando suprir a grande demanda de candidatos ao ensino superior. O objetivo proposto não se concretizou porque o número de pessoas que podem arcar financeiramente com os estudos é pequeno e tende a diminuir devido aos reduzidos índices de crescimento econômico do país.

Infelizmente, não há fórmulas mágicas, nem receitas prontas, que permitam aumentar o número de pessoas com formação superior, sem que haja investimento público. A questão, na verdade, ainda está começando a ser discutida com um novo enfoque, a partir da consciência de que não é possível atingir os níveis desejados de expansão universitária num país pobre como o Brasil, baseado essencialmente no aumento do número e da capacidade das instituições privadas.

Portanto, os estudiosos têm diante de si um tema de discussão de enormes proporções. Ressaltando-se que essa discussão não deve interferir na postura dos educadores, aos quais cabe a resistência para que a universidade cumpra sua função de produtora e difusora do saber em qualquer circunstância de financiamento ou agenda de políticas públicas. Afinal, o que justifica a permanência da Universidade como instituição social é sua contribuição à produção e difusão do conhecimento. Nesses termos, o presente trabalho tratou de contribuir para a elucidação de questões pertinentes à Educação Superior, por meio do estudo comparativo das políticas públicas existentes nos países do Cone Sul.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando Mussa Abujamra. As políticas públicas como instrumentos de promoção e proteção dos direitos humanos e consolidação do estado democrático de direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *O Conceito de Políticas Públicas em Direito*. Santos: UNISANTOS. No prelo.

BRASIL. Ministério da Educação. *Programa Universidade para Todos: democratizando a universidade*. Brasília, DF: Assessoria de Comunicação Social, 2004. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 26 jan. 2005.

_____. PROUNI. *Decreto n. 5.245 de 15 de outubro de 2004 e Instrução Normativa SRF n. 456, de 5 de outubro de 2004*. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 26 fev. 2005.

CHILE. *Estatuto da Universidade do Chile*. Disponível em: <http://www.uchile.cl/>. Acesso em: 02 ago. 2004.

CHOSSODOVSKY, Michel. Policy framework paper. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *O Conceito de políticas públicas em direito*. Santos: UNISANTOS. No prelo.

FAZENDA, Ivani. *Interdisciplinaridade: qual o sentido?* São Paulo: Paulus, 2003. (Questões Fundamentais da Educação).

FERRER, Aldo. De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la Globalización. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999 apud GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *O Conceito de Políticas Públicas em Direito*. Santos: UNISANTOS. No prelo.

GENTILE, Pablo. A privatização da política educacional: dez questões. *Boletim de Políticas Públicas do Laboratório de Políticas Públicas*. Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/publicacoes.htm>. Acesso em: 18 jul. 2004.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *O conceito de políticas públicas em direito*. Santos: UNISANTOS. No prelo.

LOCKE, John. *Segundo ensaio sobre o governo*. São Paulo: Abril Cultural, 1993. (Coleção Os Pensadores).

LUCCHESI, Martha A. S. *Universidade, política & pesquisa*. São Paulo: Memnon, 2003.

_____. *A universidade no limiar do III milênio: desafios e tendências*. São Paulo: Leopoldianum, 2002.

_____. *Um paradigma para a universidade emergente no limiar do século XXI*. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

PERONI, Vera Maria Vidal. O Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90. In: *REUNÃO ANUAL DA ANPED*, 23., 2000, Caxambu. *Anais...* Caxambu: [s.n.], set. 2004. Disponível em: <http://www.anped.org.br/inicio.html>. Acesso em: 15 abr. 2004.

RODRÍGUEZ, Gilberto M. A. *O que são relações internacionais*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

SEVERINO, Antonio J. *Educação, Sujeito e História*. São Paulo: Olho d'Água, 2001.

TRINDADE, Héliog. Por uma nova reforma universitária. *Revista UNB*, Brasília, n. 4, out./dez. 2001. Disponível em: <http://www.unb.com.br>. Acesso em: 01 ago. 2004.

WORLD BANK. *Higher Education: the lessons of experience*. Washington: World Bank, 1994. Disponível em: <http://www.worldbank.org>.

r MARTHA ABRAHÃO SAAD LUCCHESI é Doutora em Educação: Currículo, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Professora na Universidade Católica de Santos. E-mail: mgrlucchesi@uol.com.br

*Recebido em julho de 2006.
Aprovado em dezembro de 2006.*