UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

A AVALIAÇÃO COMO EIXO DAS REFORMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA:

OS CASOS DA ARGENTINA, BRASIL, CHILE E MÉXICO

Autor: JACQUELINE DE BLASI
Orientador: Prof. Dr. JOSÉ DIAS SOBRINHO

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida por Jacqueline De Blasi e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data:25 de fevereiro de 2005

Assinatura:.....

Orientador

COMISSÃO JULGADORA:

2005

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

© by Jacqueline De Blasi, 2005.

UNIDADE BC
Nº CHAMADA T/UNICAMP D351a
V ___ EX ___
TOMBO BC/ 64204
PROC. 16 P 00086 05
C ☐ D ☒
PREÇO 11,00
DATA 13/10/05
Nº CPD
BIB ID - 352309

Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca da Faculdade de Educação/UNICAMP

De Blasi, Jacqueline.

D351a Avaliação como eixo das reformas da educação superior na América Latina : os casos da Argentina, Brasil, México e Chile / Jacqueline De Blasi. – Campinas, SP: [s.n.], 2005.

Orientador : José Dias Sobrinho.

Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Avaliação institucional. 2. Ensino superior. 3. Universidades e faculdades. 4. Política e educação. 5. Educação – América Latina. I. Sobrinho, José Dias. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

04-258-BFE

Ao meu marido Tak Chung,

Companheiro em todos os momentos

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Romeu e Maria, que pelo exemplo de vida e determinação fizeram do nosso lar meu porto seguro em qualquer circunstância.

Ao meu orientador, professor Dr. José Dias Sobrinho, pela paciência, disponibilidade e pelo prazer das sábias orientações.

A minha família, irmãos (ã), cunhados (as), sobrinhos (as) e a prima Andreia, os quais sempre primaram pelo meu amor incondicional.

Aos amigos que fiz em Campinas, Chico Sobral, Daltro, Damiro, Edna, Kimi, Lalo, Libério, Lucelma, Luciana, Mauri, Nadeje, Simone, Tereza ... e todos aqueles que deixei em Minas Gerais, pessoas que sorriram comigo e também me alentaram nos momentos de desânimo.

À Girlene Alves da Silva, uma preciosa amiga de "longas datas" que, além de incentivar-me fazer o projeto com o qual concorri ao doutorado, esteve ao meu lado, em momentos importantes dessa trajetória.

Às "meninas" da secretaria da pós-graduação da faculdade de Educação, pela competência, gentileza e afeto que sempre acompanharam seu trabalho.

Aos meus primos Anis e Mara Abdelnor por me receberam com carinho e atenção aqui, na terra dos bandeirantes.

Ao meu cunhado Tak Ming pelos ensinamentos importantes em momentos específicos dos meus estudos.

Ao CEFET-MG, funcionários e professores da Coordenação de Mecânica - colegas de trabalho - a minha gratidão por terem se solidarizado, principalmente durante meu período de licença para o doutorado.

Ao professor Dr. Luiz Carlos de Freitas, pela disposição dos recursos do grupo de estudos LOED, bem como a simpática recepção no referido grupo.

Ao professor Dr. Luis Enrique Aguilar pelo profícuo convívio e ricas discussões enquanto coordenador da pós graduação.

À UNICAMP, tão boa anfitriã.

À todos os professores e estudantes latitino-americanos, que sonham e lutam por uma instituição de educação superior pública e autônoma. Que sejamos capazes de desenvolver ensino-pesquisa-extenção de forma crítica e reflexiva, de acordo com a historicidade e a necessidade do desenvolvimento societário justo no nosso continente.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **1**

CAPÍTULO I – A NOVA ARQUITETURA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR LATINO-AMERICANA DOS ANOS 80/90 ..... **5**

1.1 - AUMENTO QUANTITATIVO: O RITMO DE CRESCIMENTO DAS MATRICULAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR **7**

1.2 – OS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO E O PAPEL DA AVALIAÇÃO NO NOVO DESENHO DAS IES NA ARGENTINA, NO BRASIL, NO CHILE E NO MÉXICO **15**

1.3 - A DIVERSIFICAÇÃO E A DIFERENCIAÇÃO INSTITUCIONAL **29**

1.4 – AS NOVAS CARACTERÍSTICAS DO FINANCIAMENTO **36**

CAPÍTULO II - O BANCO MUNDIAL, A UNESCO E A EDUCAÇÃO SUPERIOR LATINO-AMERICANA **45**

2.1 - O BANCO MUNDIAL **46**

2.1.1 AS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR LATINO-AMERICANA **50**

2.2 - A UNESCO **53**

2.2.1 – AS ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR LATINO-AMERICANA **53**

2.3 – AS ATUAIS ORIENTAÇÕES DA UNESCO E DO BANCO MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR **59**

CAPÍTULO III – A AVALIAÇÃO E AS TRANSFORMAÇÕES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA ARGENTINA **71**

3.1 – ANTECEDENTES HISTÓRICOS **72**

3.2 – O PAPEL DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA EDUCAÇAO SUPERIOR ARGENTINA: ASPECTOS HISTÓRICOS DA CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL **82**

3.3 – A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DAS IES ARGENTINAS **88**

3.3.1 – A CONEAU **89**

3.3.2 - ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO **93**

CAPÍTULO IV- A AVALIAÇÃO E A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA **97**

4.1 – ANTECEDENTES HISTÓRICOS **97**

4.2 – O PAPEL DA AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NA DÉCADA DE 1990 ..... **111**

CAPÍTULO V – A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO MÉXICO E SUAS CONSEQUÊNCIAS **123**

5.1 – O SISTEMA MEXICANO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR **123**

5.2 – O TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO DA AMÉRICA DO NORTE E A EDUCAÇÃO SUPERIOR MEXICANA **127**

5.3 – A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR MEXICANA **135**

5.4 – A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA **139**

CAPÍTULO VI - A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CHILE E SUAS CONSEQUÊNCIAS **143**

6.1 – O SISTEMA CHILENO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR **144**

6.2 – A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR CHILENA **153**

6.2.1. – A LEY ORGÁNICA CONSTITIUCIONAL DE ENSEÑANZA N.º 1862/90 ..... **154**

6.2.2 – O PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y LA EQUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR (MECESUP) **157**

CONSIDERAÇÕES FINAIS **163**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **173**

LISTA DE TABELAS

1: Taxa bruta de matrícula no ensino superior na América Latina, 1985 e 1995 ..... **9**

2: Número de matrículas no referido período. Taxa de crescimento de matrículas em relação ao período anterior (TCMPA), no ensino superior da Argentina, Brasil, Chile e México (1981 a 2000) **11**

3: Porcentagem de matrículas no ensino superior privado (1970 a 2000) **17**

4: Gastos de recursos públicos em educação, por habitante, ao ano..... **38**

5: Porcentagem do total das despesas públicas correntes, dedicadas ao ensino superior, na América Latina e Caribe, 1985 e 1995 ..... **40**

6: Despesas públicas correntes por estudantes do ensino superior, por região, 1985 e 1995 ..... **41**

7: Quantidade de Instituições de Educação superior no Chile no período de 1980 até 1998 ..... **151**

LISTA DE GRÁFICOS:

GRÁFICO 1: Recursos de investimento das IFES, excluindo recursos próprios, 1990-2002 ..... **26**

SIGLAS

ABESC - Associacão Brasileira das Escolas Católica
ABRUEM - Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais
AID - Agência Internacional de Desenvolvimento
AMIGI - Agência Multilateral de Garantias de Investimento
ANDE - Associação Nacional de Educação
ANDES-SN - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES- Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANUIES - Asociación Nacional de Universidades e Instuticiones de Educación Superior
ANUP - Associação Nacional das Universidades Particulares
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BNDS - Banco nacional de desenvolvimento Econômico e Social
CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBP - Confederação dos Professores do Brasil
CENEVAL - Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior
CFI - Corporação financeira Internacional
CFT – Centros de formación tecnica
CGU - Confederación General Universitaria
CICDI - Centro Internacional de Divergência nos Investimentos
CIEES - Comités Interinstitucionales de la Evaluación de la Educación Superior
CIN – Conselho Interuniversitário nacional
CNAP - *Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado*
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.
CONACyT - Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAEVA - Comisión Nacional para la Evaluación
CONAIE – Confederación de Nacionalidades Indigenas Ecuatorianas
CONAP - *Comisión Nacional de Evaluación de la Calidad de programas de Postgrado.*
CONEAU - Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
CONPES - Comisión Nacional de Planeación (Argentina)
CONPES - Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (México)
CPB - Confederação dos Professores do Brasil (CPB)
CRUP - Consejo de Rectores de Universidades Privadas
CSE – Consejo superior de educación
CUT - Central única dos Trabalhadores
EGEL - Exame Geral de Egressos da Licenciatura
ENC - Exame Nacional de Cursos
EPEAU's - Entidades Privadas de Avaliação e Acreditação Universitárias
EUA - Estados Unidos da América
EXANI I - Exame Nacional de Ingresso na Educação Média Superior
EXANI II - Exame Nacional de Ingresso na Educação Superior
EXANI III - Exame Nacional de Ingresso na Pós-graduação
EZLN – Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FIMPES - Federación de Instituciones Mexicanas Particulares

FIUPEA - Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales com Evaluación de la ANUIES
FMI - Fundo Monetário Internacional
FOMEC - Fondo de Mejoramiento de la Calidad
FOMES - Fondo para el Mejoramiento de la Educación Superior
FSM - Fórum Social Mundial
GED - Gratificação de Estímulo à Docência
GERES - Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior.
ICED - International Council for Educational Development
IES - Instituições de Ensino Superior
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA - Instituto de pesquisa Econômica e Aplicada
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOCE/90 - Ley orgánica de enseñanza N.° 18962/90
MCE - Ministério de Cultura e Educação
MECESUP – Programa de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación superior
MPG - Ministério do Planejamento e Gestão
MST – Movimento dos trabalhadores sem-terra
NAFTA - North American Free Trade Agreement
NTIC - Novas Tecnologias de Informação e Comunicação
NUPES - Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior
OMC - Organização Mundial do Comércio
PAIUB - Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira
PARU - Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PBN - Produto Nacional Bruto
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PIB - Produto Interno Bruto
PIFI - Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)
PJ - Partido Justicialista
PLC - Projeto de Lei da Câmara
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRES - Programa de Reforma da Educação Superior
PRI – Partido Revolucionário institucional
PROIDES - Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior
PROMEP - Programa para el Mejoramiento del Profesorado
PRONAES - Programa Nacional para la Educación Superior
PRONATSS - Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales
PT - Partido dos Trabalhadores
RIU - Rede de Informações Universitárias
SEBN - Subsecretaria de Educación Básica y Normal
SEIT - Subsecretaria de Educación e Investigación Tecnológica
SEP - Secretaría de Educación Pública
SESIC - Subsecretaria de Educación Superior e Investigación Científica
SINAPPES - Sistema Nacional Permanente de Planeación de la Educación Superior
SNI - Sistema Nacional de Investigadores

SNTE - Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação
SPU - Secretaria de Políticas Universitárias
TCMPA - Taxa de crescimento de matrículas em relação ao período anterior
TLCAN – Tratado de Livre Comércio da América do Norte
UCR - União Cívica Radical
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UNAN - Universidade Nacional do México
UNB - Universidade de Brasília
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas
USP - Universidade de São Paulo

RESUMO

O principal objetivo dessa tese é investigar o papel dos processos de avaliação dos sistemas de educação superior latino-americana nas reformas educacionais, ocorridas no período entre 1980/1990. Para tal investigação, aprofundamos a análise sobre as transformações na educação superior, apresentando dados quantitativos e qualitativos sobre o crescimento privado e público, a ampliação da diversificação institucional e as novas características do financiamento deste setor. Além disso, analisamos ainda as propostas educacionais dos sujeitos políticos que assumem o projeto neoliberal - especificamente o Banco Mundial, Unesco e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte. Nessas análises, mostramos as conseqüências da implementação desses projetos e o papel da avaliação institucional - especificamente na Argentina, no Brasil, no Chile e no México - na redefinição de políticas para a educação superior. Toda essa investigação evidenciou a inserção das propostas de avaliação do sistema educacional como sustentação de uma política privatista, conservadora, mercantilista e controlada pelo poder do Estado, a fim de fortalecer os preceitos neoliberais para a educação latino-americana.

ABSTRACT

The main objective of that theory is to investigate the paper of the processes of evaluation of the systems of education superior Latin-American in the education against-reforms, happened in the period among 1980/1990. In order to such investigation, we deepened analysis about the transformations in the superior education, presenting quantitative and qualitative data on the private and public growth, the enlargement of the institutional diversification and the new characteristics of the financing of this section. Besides, we still analyzed the education proposals of the political subjects that assume the neoliberal project - specifically the World Bank, Unesco and the North American Free Trade Agreement. In those analyses, we showed the consequences of the implementation of those projects and the paper of the institutional evaluation - specifically in Argentina, Brazil, Chile and Mexico - in the redefinition of politics for the superior education. All that investigation evidenced the insert of the proposals of evaluation the education system as sustentation of politics privative, conservative, mercantilist and controlled by the power of the state, to goal of strengthening the neoliberal precepts for the Latin-American education.

INTRODUÇÃO

Esta tese dá continuidade a um longo processo de investigação iniciado em 1996, quando comecei as pesquisas referentes à minha dissertação de mestrado em educação tecnológica, tratando da avaliação da educação superior brasileira[1]. Nesse período comecei a aprofundar e definir minhas preocupações no sentido de investigar como vinha sendo tratado o processo de avaliação da educação superior, em documentos legais, no meio acadêmico – documentos da Associação Nacional de Pós-graduação em Educação (Anped) e das antigas Conferências Brasileira de Educação (CBE's) - no Sindicato de docentes - ANDES-SN - e no interior da instituição onde leciono – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG).

Na dissertação afirmei, entre outras questões, que as mudanças feitas na área da educação, impostas por uma profusão de documentos legais, evidenciavam intensas buscas governamentais do controle do processo educacional, que, no entanto, deveria ser considerado com o mínimo de ônus para os cofres públicos. Além disso, tais mudanças tinham um forte instrumento pedagógico como aliada: a avaliação da educação superior.

A partir de então, ao aprofundar meus estudos, ainda nesse mesmo tema, procurei retomar minhas conclusões anteriores com hipóteses ampliadas: sobre como o processo de avaliação dos sistemas educacionais na América Latina, implementados nas décadas de 1980 e 1990, fizeram parte do processo de condução de reformas educacionais da educação e que implicações isso teve e/ou está tendo no desenvolvimento societário dos países que compõem este continente. Com isso me deparei com novas questões:

- Qual o papel e o limite da avaliação do sistema de educação superior frente a mudanças educacionais a partir dos anos de 1980?

[1] Ver DE BLASI, 1999.

- Quais as concepções de educação superior para a América Latina que estariam implícitas nas políticas, mecanismos e estratégias dos organismos internacionais?

- Como responder a uma política em curso, que incide diretamente sobre o sistema de educação e, conseqüentemente sobre o desenvolvimento societário Latino Americano?

Nesta tese, procuramos discutir as questões acima utilizando a análise de documentos, comparações qualitativas e quantitativas de dados estatísticos e pesquisa bibliográfica sobre a educação superior, particularmente na Argentina, Brasil, no Chile e no México, para exemplificar as transformações desse nível de educação na América Latina.

Esta tese tem o objetivo principal de investigar o papel dos processos de avaliação dos sistemas de educação superior latino americano nas reformas educacionais, ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, conduzidas hegemonicamente pelos sujeitos políticos que assumem o projeto neoliberal, especificamente o Banco Mundial e a Unesco. Além disso, esta tese também busca compreender as conseqüências da implementação desse projeto, na redefinição das políticas educacionais no referido continente e na transformação da identidade das IES, particularmente na Argentina, no Brasil, no Chile e no México.

No primeiro capítulo aprofundamos a análise sobre as transformações na educação superior nos anos de 1980 e 1990, apresentando dados quantitativos e qualitativos sobre o crescimento privado e público, a ampliação da diversificação institucional e as novas características do financiamento deste setor. As discussões feitas nesse capítulo mostram a inserção das propostas de avaliação do sistema educacional como sustentação de uma política privatista, conservadora, mercantilista e controlada pelo poder Estatal a fim de fortalecer os preceitos neoliberais para a educação latino-americana.

No segundo capítulo, pretendemos investigar de forma analítica, como os organismos internacionais, Banco Mundial e Unesco, conduzem suas políticas educacionais para os países em desenvolvimento. Analisaremos principalmente as conseqüências dessas políticas

para o desenvolvimento societário da América Latina e como os processos de avaliação do sistema de educação superior são utilizados na formatação dessas políticas.

No terceiro capítulo analisamos o papel e a prática do processo de avaliação da educação superior, frente às transformações dessa educação argentina nos anos 90, ou seja, no período que compreende os dois mandatos do Presidente Carlos Saúl Menen (1989-1995 e 1995–1999). Buscamos ainda, analisar a interferência dos organismos internacionais e os resultados da implementação de novas políticas de transformações para a educação superior desse país.

No quarto capítulo analisamos, no Brasil, também o papel e a prática do processo de avaliação da educação superior, a partir da década de 90, principalmente no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), bem como as práticas dos organismos internacionais nesse setor.

Nos capítulos quinto e sexto estudamos o México e o Chile sucessivamente. No México – um dos primeiros países a instituir políticas específicas de avaliação institucional da educação superior e submeter a educação a um Tratado de Livre Comércio com os EUA e o Canadá - e no Chile - o precursor mundial das implementações das políticas neoliberais apresentaremos o respectivo sistema de avaliação da educação superior e suas conseqüências no desenvolvimento científico e social desses países.

CAPÍTULO I - A NOVA ARQUITETURA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR LATINO-AMERICANA DOS ANOS DE 1980/1990

Os ditames do Consenso de Washington[2], patrocinados e implementados pelo Banco Mundial, caracterizam bem as transformações da educação superior na América Latina nas décadas de 1980 e 1990. Conforme Soares (1996:23), "a redução dos gastos públicos, eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado e a privatização dos serviços públicos", são as idéias básicas presentes no redirecionamento do papel do Estado e nas reformas educativas no final do século XX.

Nesta seção consideraremos a complexidade das idéias básicas do Consenso de Washington inseridas na trajetória de transformações das Instituições de Ensino Superior (IES) Latinas, escolhendo quatro países para exemplificar a discussão: Argentina, Brasil, Chile e México. A escolha destes foi devida ao fato de que três deles são os que possuem o maior sistema nacional de educação superior latino-americano, contendo mais de um milhão de estudantes em cada país (megassistemas): Argentina, Brasil e México. O outro país, o Chile, mesmo tendo um sistema nacional com aproximadamente cento e cinqüenta mil estudantes (considerado sistema de tamanho médio), foi incluído na pesquisa por ter sido o primeiro a estabelecer as reformas educacionais no referido continente.

Nas primeiras partes dessa seção – itens 1.1 e 1.2 – buscamos apresentar elementos quantitativos e qualitativos que possam esclarecer sobre o crescimento do setor terciário privado na América Latina e como esse aumento imprime um novo desenho capitalista do sistema de educação superior.

---

[2] O chamado consenso de Washington surgiu em 1989, no *International Institute for Economy,* que funciona na cidade de Washington. Nesse instituto, o Sr. John Williamson, presidente do BM promoveu, em 1989, uma reunião cujo objetivo era discutir as reformas necessárias para que a América Latina saísse da década de 1980 que também era chamada de "perdida" e retomasse o caminho do crescimento, do aumento da riqueza e do desenvolvimento. A década foi chamada assim, perdida, por causa da estagnação, da inflação, da recessão, da dívida externa, ou seja, por causa da crise capitalista.

Analisaremos ainda, o processo de privatização educacional de cada país em questão, separados em dois blocos: bloco dos países que primaram pela privatização externa e dos que primaram pela privatização interna. Em meio a essa discussão, procuraremos mostrar que os processos de avaliação dos sistemas educacionais de educação superior foram utilizados como um instrumento essencial nas reformas neste nível de educação na América latina, especialmente no Brasil, na Argentina, no Chile e no México.

No item 1.3 dessa seção, dirigimos nossas análises à questão da diversificação institucional. A diversificação, que vem seguindo os preceitos de organismos internacionais – particularmente Banco Mundial (BM) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), conforme se verá no capítulo terceiro - teve sua expansão a partir da necessidade de responder às demandas do mercado numa visão empresarial e economicista da educação. O aumento de instituições terciárias, na sua grande maioria privadas, que ofertam cursos de curta duração e de acordo com a clientela exigida pelo mercado, deu-se de forma desordenada. Em alguns países, essas instituições ultrapassaram a quantidade de universidades tradicionais. Essas IES, no geral, não primam pela pesquisa nem tampouco se propõem a participar do desenvolvimento social da nação, pois, o que impera é a captação de recursos financeiros e a absorção de "clientes" em atenção ao mercado. Ainda nesse item, afirmamos também que esse processo diversificador restringe a característica fundamental das IES de serem produtoras e socializadoras do conhecimento, com a cumplicidade dos sistemas avaliativos.

Finalmente, no item 1.4 dessa seção, analisaremos a mudança no financiamento da educação. Verificaremos o investimento público no setor educacional trazendo comparações internacionais entre as despesas públicas nesse setor. Analisaremos também as conseqüências do gasto público com a educação superior como percentual da riqueza de diversos países de distintas regiões do mundo. Além disso, verificaremos a inserção dos processos de avaliação na mudança da proposta de financiamento das IES.

1.1 – AUMENTO QUANTITATIVO: O RITMO DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Quanto ao ritmo de crescimento das matrículas na educação superior, nas últimas décadas do século XX, a América Latina apresentou uma significativa expansão. Isso se deveu a fatores políticos, econômicos e sociais.

A passagem do processo de acumulação capitalista fordista para o processo de acumulação flexível evidenciou uma queda geral na produtividade do sistema econômico por causa do arcaico uso de tecnologia utilizada no sistema fordista. O novo padrão tecnológico baseado na informática, na microeletrônica, na química e na genética se estrutura no sentido de superar a crise e possui um outro processo de trabalho, o chamado trabalho "flexível". De acordo com Catani (1996), o trabalho flexível visa dar mais rapidez, integração, informação centralizada, permite alterações sem prejuízos e torna a empresa mais rentável e competitiva. O trabalho assim, passa a ser organizado tendo a flexibilidade como objetivo, ou seja:

> **[...] a possibilidade de alteração, sem comprometimentos: com velocidade de produção, da qualidade do processo e do produto, do próprio projeto, do processo de produção a partir da alteração feita no projeto, e da execução das últimas funções simultaneamente. Por outro lado, os processos são integrados. Processos de fabricação de diferentes produtos são integrados e geridos a partir de uma central microeletrônica de informações. Essas características conferem à nova base produtiva a capacidade de mudanças rápidas, e sem prejuízos dos produtos, dos processos, tornando a nova empresa muito competitiva, se conseguir dominar esse novo padrão tecnológico (CATANI, 1996: 18-19).**

Assim, não só na América Latina, mas na conjuntura mundial, o conhecimento, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia passam a ser fundamentais no cenário político e econômico. Com isso, a intensa busca pela pesquisa e pela educação superior torna-se evidente a partir da década de 1970.

Além disso, o mercado de trabalho ao priorizar as substituições de importações por produtos nacionais, necessitava, cada vez mais, de demandas específicas de recursos humanos.

Outros fatores também influenciaram a demanda da educação superior, tais como: "a concentração das populações em grandes cidades; a irrupção da mulher no mercado de trabalho; a expansão gradual da educação básica e secundária..." conforme afirma Yarzábal (2002:39).

Importa ainda lembrar que na década de setenta foi muito difundida, principalmente no Brasil, a chamada *"Teoria do capital humano"*. Segundo essa teoria, disseminada, sobretudo, por Theodore Shultz, a educação se constitui no principal meio de investimento do indivíduo ascender socialmente e atingir *status* social mais elevado. Tal teoria é bem aceita pelo sistema educacional da época, que a estimula e, assim, a educação passa a ser vista de fato, como a principal forma de ascensão social. Considerava-se que quanto maior o acesso à educação, maior seria a potencialidade de o ser humano conseguir melhores salários e melhores condições de vida.

Em todo o mundo, o número de estudantes da educação superior em 35 anos – de 1960 até 1995 - multiplicou-se por mais de seis vezes, passando de 13 milhões para 82 milhões, aproximadamente, conforme Guadilla (2003:18).

De acordo com a Tabela 1 a seguir, podemos observar um crescimento da participação da população latina jovem no setor educacional de terceiro grau.

TABELA 1

Taxa bruta de matrícula no ensino superior na América Latina[3], 1985 e 1995

País	1985	1995
Argentina	35.7	36.2*
Barbados	19.8	29.4
Brasil	10.3*	11.3*
Chile	15.6	28.2
Colombia	11.3	17.2
Costa Rica	22.0	31.9*
Cuba	20.1	12.7
El Salvador	16.8	17.7
Guatemala	8.1	8.1
Guiana	2.4	9.7
Honduras	8.8	10.0*
Jamaica	4.4	7.5
México	15.9	14.3*
Nicarágua	9.3	11.9
Panamá	24.6	30.0
Paraguai	9.1	11.3
Peru	22.4	31.3*
Rep. Dominicana	18.0	22.9***
Trinidad y Tobago	5.3	7.8
Uruguai	31.1	29.4**

*

FONTE:UNESCO, 1999

*dados referentes ao ano de 1994; ** dados referentes ao ano de 1986; *** dados referentes ao ano de 1996

[3] A UNESCO não possui dados da Bolívia, Equador, Haiti, Suriname e Venezuela.

No Brasil, por exemplo, somente nas instituições públicas, em 1980 havia 305.099 alunos matriculados e, em 2001, 502.960, representando um aumento de aproximadamente 65% de jovens no curso superior. Particularmente, quanto à educação privada nesse país, o aumento de matrículas foi de mais de 56% no período de 1981 até 2001 (BUARQUE, 2003: 27). O total de matrículas brasileiras na educação superior em 2001 foi de 3.030.740[4] e os últimos dados disponíveis no INEP mostram que em 2003, a referida taxa total foi de 3.887.771 alunos matriculados, sendo 70,8% destes nas escolas privadas e 29,2% nas públicas.

Já em toda a América Latina, conforme observa Yarzábal (2003: 25), em 10 anos – de 1985 a 1995 – a população latina jovem - de 20 a 24 anos – teve um crescimento de 20,7%. Essa porcentagem equivale a um total de aproximadamente 7 milhões de alunos na educação superior. Hoje, são mais de 10 milhões.

O valor médio percentual de 20,7% de crescimento nas matrículas, não mostra as grandes diferenças na taxa de matrícula de país para país deste continente. Não revela, por um lado, que essas taxas, de um período para o outro, decresceram, como aconteceu no México, que passou de uma taxa bruta de matrícula de 15,9% para 14,3% no período de 1985 a 1994 (Tabela 1). Por outro lado, em alguns países, as taxas também cresceram quase 90% como é o caso do Chile (Tabela 1), enquanto que em outros, por tempo determinado, há certa estagnação ou baixo crescimento, como na Guatemala, no período de 1985 a 1995 (8,1%).

Cabe aqui ressaltar que esse vai-e-vem de jovens na educação superior não significa um processo de massificação. A taxa média de jovens excluídos da educação superior nos países desenvolvidos foi de 40% em 1995 (GUADILLA, 2003) e quando comparamos esse dado ao da América Latina, neste mesmo ano, verificamos que a nossa população jovem excluída da educação superior é duas vezes maior: quase 80%. Isso significa que na América Latina, como valor médio, houve um crescimento no número de jovens universitários, mas tal fato não pode ser considerado uma massificação da educação superior, devido ao altíssimo número de excluídos.

[4] Cf. www.edudatabrasil.inep.gov.br acessado em 03 de outubro de 2004.

Em relação à matrícula, são mostradas na Tabela 2, as taxas de crescimento em cinco países representativos da América Latina nas décadas de 1980 e 1990.

TABELA 2

Número de matrículas no referido período. Taxa de crescimento de matrículas em relação ao período anterior (TCMPA), na educação superior da Argentina, Brasil, Chile e México. (1981 a 2000).

Pais	**1981/1982**		**1989/1991**		**1999/2000**	
	Total	**TCMPA (%)**	**Total**	**TCMPA (%)**	**Total**	**TCMPA (%)**
Argentina	50.556	100	1.077.212	96	1.600.882	49
Brasil	1.345.000	212	1.570.860	17	2.456.961	56
Chile	18.978	55	249.482	110	450.952	81
México	85.419	566	1.078.190	37	1.962.763	82

Fonte: Até o ano de 1991, esta Tabela é conforme Guadilla, 1996. Os dados do ano de 1999/00 estão disponíveis em: http://portal.unesco.org/uis/TEMPLATE/html/HTMLTables/education/enrol_tertiary.htm, acessado em 19/08/2003.

Podemos observar na Tabela 2, que a taxa de crescimento de matrícula em relação ao período anterior (TCMPA), no início da década de 1980 (1981/82), excetuando o Chile, foi consideravelmente elevada: na Argentina, por exemplo, a Tabela 1 mostra que elas foram de 100%, no Brasil, 212%; e no México, 566%.

Porém, após o *"boom"* de matrículas do período 1980/81, o crescimento dessas taxas não se manteve no mesmo ritmo. Contudo, entre o início e o fim da década de 90 (1999/00) houve um crescimento na ordem de 80% nas matrículas chilenas e mexicanas e um crescimento em torno de 50% nas brasileiras e argentinas. Cabe ressaltar, que as taxas de crescimento das matrículas entre os países citados, somente na Argentina e no Chile caíram em relação à última década. O crescimento de 96% na década de 1980 passou a ser de 49% na década de 90 na Argentina, e o crescimento de 110% passou a 81% no Chile, conforme a Tabela 2. Isso significa que houve um crescimento no setor, porém, menor do que nos anos anteriores.

Essa expansão de matrículas agudiza a nova fase da educação superior dos países latino-americanos: o período da reformulação capitalista do sistema de educação superior. Essa nova fase vai conter, principalmente, dois aspectos importantes: a sólida participação da educação superior privada e a mudança da relação do Estado com os sistemas educacionais, tanto público quanto privado, como mostraremos a seguir.

A expansão da educação superior na Argentina é anterior à dos demais países latino-americanos. O período de crescimento das matrículas, cujo único responsável foi o setor público, coincide com o primeiro mandato peronista, de 1944 a 1955. No entanto, a expansão do setor privado confessional e depois empresarial foi implementada após o golpe militar que derruba o governo de Perón em 1955. No período de 1971 a 1973, o setor público volta a ampliar-se com a criação de novas universidades regionais públicas (KROTSCH, 1995). Mais tarde, na década de 1980, é preciso ter cuidado na análise do crescimento de matrículas nesse país. Cabe ressaltar que nessa década, a entrada na universidade pública argentina passou a ser aberta, sem vestibular. Um dos fortes compromissos públicos da administração radical de Raúl Alfonsín foi com a democratização da universidade. Dessa forma, a partir de 1983, foi estabelecido o ingresso aberto à educação superior[5].

Importa lembrar, ainda, a importância da mulher no processo de expansão de forma geral. A participação feminina na educação superior latino-americana é um fenômeno crescente e chega a superar a participação masculina no final do século, como afirma Arocena: "entran más mujeres que hombres en muchas universidades latinoamericanas y en proporción salen graduadas más mujeres." (2001:85). Dos dados pesquisados pelo autor, podemos inferir que nos países aqui referenciados - Argentina, Brasil, Chile e México – em 1980 a média de matrículas masculinas foi de 15,26%, enquanto que as matrículas femininas foram em média 12,22%. Já em 1996, os homens passaram a ter uma participação média na educação superior de 23% e as mulheres de 24,34%. Isso significa que a participação feminina cresce 100%, e ultrapassa a participação masculina que cresceu, em média, apenas 51%[6].

[5] Este tema será tratado no capítulo referente à educação na Argentina.
[6] Estes dados foram calculados a partir da tabela: "*Participación en la educación superior en alguns países da América Latina*" (AROCENA y SUTZ, 2001:84).

Quanto à inserção do setor privado na educação superior, esta se deu com uma explosão de novas e diversificadas instituições, com o consentimento e intervenção do Estado, por todo o continente. Era cada vez mais crescente a demanda pelo sistema de educação superior, e o Estado, em crise, não priorizava recursos para assumir essa demanda na área educacional.

Neste sentido, a grande maioria das IES privadas que surgiram a partir da crise dos anos de 1980, por um lado passaram a ser uma fonte de investimento do capital; por outro lado, atendiam também aos interesses do Estado, pois com a ampliação de vagas, este se desobrigava de investir no setor educacional. O investimento privado também veio a favorecer jovens da classe média das grandes cidades que não conseguiam entrar nas universidades federais, ou nas particulares de grande porte, por causa da rígida seletividade(MARTINS, 1988).

No entanto, o que importa ressaltar aqui é o fato de que as novas IES passaram a constituir-se como empresas capitalistas, ou seja, instituições que organizam a educação superior, voltada para o mercado e com a finalidade de obter lucro, isto é, instituições que se determinam pela lógica da acumulação do capital.

Conforme Guadilla (1996) entre 1950 e 1960 foram criadas 25 IES privadas, iniciando assim um processo de privatização educacional cujo crescimento continuou em grande escala. Em 1980, foram 50 novas IES privadas em toda América Latina.

Mesmo com essa expansão, até 1980 podíamos perceber certo equilíbrio entre a quantidade de instituições dos setores público e privado. Porém, a partir daí, houve uma super expansão do setor privado que ultrapassou quatro vezes o setor público. De 1980 até 1995, são criadas 232 IES privadas e apenas 50 públicas, o que, no entanto, não trouxe uma expansão também na qualidade da educação superior. Conforme Trindade (2001):

> **A maioria são instituições de 'absorção de demanda estudantil' cuja oferta se reduz a carreiras de alta procura e de baixos custos operacionais e se comportam como 'empresas lucrativas', exceto algumas universidades confessionais, geralmente católicas e de elite, com ofertas educativas de alta qualidade (TRINDADE, 2001:29).**

Verificaremos assim que, a partir de meados da década de 70, iniciam-se as transformações mais profundas no sistema de educação superior. Surge um novo desenho

capitalista do sistema universitário. Nesse novo desenho, fazem parte não só o crescimento total de matrículas, mas a expansão da educação privada, a crescente diversificação de instituições terciárias e os questionamentos de sua qualidade. De acordo com Guadilla (2002:35), em toda a América Latina até 1995, havia 5.438 estabelecimentos privados de educação superior, o que significa 54,4% do total de estabelecimentos, ultrapassando, portanto, o setor público.

Nos quatro países que estamos usando como referência neste estudo, o processo de privatização da educação superior, teve comportamento parecido se os colocarmos em dois blocos: 1°) **Bloco da Privatização Interna;** 2°) **Bloco da Privatização Externa.**

Antes de explicarmos essas duas categorias, cabe aqui ressaltar que os dois blocos de países possuem características comuns. Ambos utilizam estratégias, uns com maior ênfase que outros, que nos remetem à visão de um novo tipo de relação entre Estado e educação superior. Esse novo tipo de relação prioriza as exigências do mundo econômico capitalista, o que reforça as políticas de convergência neoliberal. As estratégias utilizadas neste novo contexto buscam estabelecer fontes alternativas de financiamento público e se configuram como mecanismo de "*quase-mercado*[7]". Conforme Afonso (2000), existem basicamente três estratégias que se compõem como mecanismos de quase-mercado:

> **A primeira estratégia exige convencer os cidadãos a reduzir ou, pelo menos não aumentar os seus direitos ... A segunda estratégia implica redireccionar a procura para o setor privado - o que pressupõe que se criem incentivos para que este sector possa aumentar a sua capacidade de atendimento, e os cidadãos sejam persuadidos de que não perdem direitos porque poderão fazer escolhas mais amplas e ter acesso a serviços de melhor qualidade... a terceira estratégia... supõe a adoção de medidas tendentes a atenuar as fronteiras entre o sector público e o privado, de modo a permitir que se torne igualmente menos nítida a distinção entre os direitos sociais e os direitos individuais (AFONSO, 2000:115).**

A introdução dos mecanismos de *quase-mercados* no setor público, particularmente na educação, fortalece a evidência do poder regulatório do Estado nas IES. Assim, o Estado assume, por um lado, o controle das instituições, dos currículos em sua

[7] "... quase-mercados são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São quase porque divergem dos mercados convencionais em aspectos importantes. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes mas não visam necessariamente a maximização dos seus lucros; o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam em certos agentes a sua representação no mercado" (AFONSO, 2000:115).

abrangência nacional (por meio de exames nacionais, por exemplo), garantindo o conhecimento utilitário e a homogeneidade do sistema. Além disso, o Estado passa também a obter legitimidade para, de forma centralizada, ditar documentos legais e ainda implementar os serviços das agências burocráticas que fiscalizam o cumprimento da legislação. Por outro lado, o Estado não se obriga tanto e se exime da responsabilidade única sobre o sustento financeiro das IES.

As propostas do Banco Mundial (BM) para a educação também estão permeadas da ideologia do "quase-mercado". Seguindo as recomendações do BM, onde não for possível minimizar a gratuidade, cobrando ao estudante pela educação (crédito educativo, taxas, etc), deve-se, até onde for possível, seguir os mecanismos de mercado:

> **[...] assim, em vez de dar bolsas em determinados colégios subsidiados, deverão distribuir-se cupons aos estudantes para que paguem sua matrícula no colégio que preferirem, de forma tal que os colégios concorram entre si no mercado de alunos. Igualmente, se forem direcionados recursos públicos para a inovação ou o desenvolvimento, os estabelecimentos educacionais terão que concorrer num quase mercado: haverá um organismo que avalie as propostas e que diga quais são as mais eficientes (CORAGGIO, 1996: 105, grifo nosso).**

Isto posto, cabe aqui introduzir a hipótese de que as avaliações dos sistemas educacionais são importantes instrumentos dos governos que seguem a política de privatização, reforçada pelo ideário neoliberal. Nessa perspectiva, discutiremos a seguir, o processo de privatização da educação superior e o papel da avaliação nesse processo, nos quatro países que estamos usando como referência neste estudo, divididos nos dois blocos já referidos.

1.2 – OS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO E O PAPEL DA AVALIAÇÃO NO NOVO DESENHO DAS IES NA ARGENTINA, NO BRASIL, NO CHILE E NO MÉXICO.

1°) **Bloco da Privatização Interna:** Argentina e México. Nesse bloco, a privatização se deu menos pela criação de IES privadas, mas principalmente pela condução de políticas privatizantes dentro das IES públicas. As IES públicas vão sofrendo pressões das imposições do mercado, por um lado, e, por outro, tentam manter o espírito público que as

constituem essencialmente. Com isso, a proximidade dos limites entre o setor público e o privado vão se estreitando e mudando características históricas das IES públicas, conforme veremos em cada país pertencente a esse bloco, a seguir.

2°) **Bloco da Privatização Externa:** Brasil e Chile. Nesse bloco, também se implementaram políticas privatizantes no setor público, porém o incentivo e as facilidades de implementação de IES privadas conduzem ao aumento do número de empresários dos serviços educacionais. Tais provedores se pautam por obedecer a lógica das forças do mercado na perspectiva de obter amplos lucros nessa atividade. Neste bloco, também existe a de privatização interna.

- **ARGENTINA**

No primeiro bloco de países, conforme a divisão citada anteriormente, quanto à matrícula do setor privado **argentino**, podemos verificar na Tabela 3 que em 1970 e 1980 houve um aumento relativo nas matrículas privadas (17% e 22% respectivamente), valor que depois volta a 15%. Esses dados têm um significado associado ao cenário político do país. É a Argentina o país de menor porcentagem de matrículas privadas na educação superior, entre os estudados.

TABELA 3

Porcentagem de matrículas na educação superior privada (1970 a 2000).

Ano	% de matrículas privadas			
	Argentina	**Brasil**	**Chile**	**México**
1970	17,4	55,0	34,1	14,5
1980	22,0	63,3	37,0	15,0
1990	15,0*	62,5	52,0	17,0
1999/2000	15,0	67,1		29,0

FONTE: Os dados até 1990 são de Guadilla, 1996. Os dados do ano de 1999/2000 têm as seguintes fontes: Argentina: http://ses.me.gov.ar/documentos/pmsiu/anuario9900/anuario99_00 cap3.pdf, acessado em 26/08/2003; Brasil: www.edudatabrasil.inep.gov.br, acessado em 26/08/2003; Chile: http://www.mineduc.cl/superior/compendio/doc/2.1.2_05.xls acessado em 26/08/2003; México: Urtzuástegui e Thierry (2002) e http://portal.unesco.org/uis/TEMPLATE/html/HTMLTables/education/enrol_tertiary.htm acessado em 26/08/2003
*dados de 1991

A partir de meados de 70, a repressão política é responsável pela "fuga de intelectuais". A perseguição de alunos e professores causa um grande desmantelamento das atividades acadêmicas no setor público, que, por sua vez, responde com uma diminuição de matrículas. Aliado a isso, o regime militar também deixa de investir na pesquisa universitária e na capacitação de quadros docentes, o que contribui para a queda na qualidade da educação pública. Tal cenário faz com que a Universidade Católica se torne a melhor alternativa de educação superior regular (BALÁN, 1993).

Após a retomada do governo civil, no decorrer da década de 1980, houve também uma retomada do setor público, que expandiu o gasto com educação e implementou, ainda, a política de ingresso irrestrito às universidades públicas. Porém, outra crise econômica - de 1988 a 1992 – inviabilizou novamente o gasto com a educação superior pública, o que causou uma grande diversificação no sistema de educação superior. Pode-se dizer que as novas e diversificadas IES privadas que foram surgindo na Argentina ao longo da década de 1980 e 1990 praticamente dividiram o sistema de educação superior em dois: de um lado, uma educação superior gratuita, autônoma, de ingresso irrestrito e mantida pelo Estado; de outro, uma educação superior paga, ofertada pela iniciativa privada, competitiva no recrutamento de alunos e heterogênea quanto à qualidade que oferece. Além disso, cabe ressaltar a diminuição gradual de investimentos públicos nesse setor. A alocação de recursos públicos para a educação superior, não só neste país, mas em toda a América latina "foi menor do que a de outros níveis educacionais nos anos 90" e no caso argentino, a percentagem do Produto Interno Bruto (PIB)[8] destinado à educação correspondeu a 4,1% (1998), sendo apenas 1,1% deste valor alocado na educação superior (Leite, 2003:55). Quanto ao investimento público em ciência, pesquisa e tecnologia, o valor também decresce ano a ano, pois em 1990 ele foi de 0,8% do PIB e em 1995 apenas 0,37% do PIB, conforme Yarzábal (2002:53).

Mesmo com todos esses agravantes, a porcentagem de matrículas públicas na educação superior desse país sempre foi acima de 70%, já que a educação privada absorveu no referido período, no máximo 22% do total de alunos universitários, conforme mostra a Tabela 3. Porém, o fenômeno da privatização foi intensificando-se no interior dessas IES até amparar-se totalmente por medidas legais.

Isso significa que, com a promulgação da Lei do Ensino Superior N.° 24.521 de 1995, ficou estabelecido para as IES estatais um sistema de distribuição dos recursos financeiros centrado em critérios explícitos de indicadores, que medem a eficiência das universidades nacionais. Como conseqüência, a distribuição financeira dos recursos públicos passou a depender

[8] Produto Interno Bruto (PIB) é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos dentro de um país, independente da nacionalidade dos proprietários de suas unidades produtoras, incluindo a produção de empresas estrangeiras atuantes no país. Já Produto Nacional Bruto (PNB) é a soma do valor agregado de todos os bens e serviços produzidos em determinado período, a partir da aplicação de recursos nacionais, incluindo a produção de

dos resultados dos indicadores de eficiência e equidade. Além disso, ficou regulamentado também que as instituições passariam a buscar recursos no mercado para suprir a falta de recursos públicos para seu funcionamento, "... mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios ... derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad ... o tasas por los estudios de grado..." (ARGENTINA, 1995).

Como toda proposta capitalista de financiamento universitário entrega ao mercado a direção da instituição e atrela o financiamento público a um tipo de avaliação produtivista, com a aprovação da lei, essa não foi diferente[9].

- **MÉXICO**

O **México** foi o país que teve não só uma extraordinária expansão na taxa de matrícula da educação superior (público e privado), mas também, uma grande contratação de docentes e técnicos administrativos, assim como um maior incremento de aportes financeiros do Estado, nas IES públicas, na década de 70 (DE VRIES, 1999:281). De acordo com a Tabela 2, esse país chegou a ter uma taxa de 566% de alunos a mais matriculados nas IES, bem no início dos anos de 1980.

No México, tal como na Argentina, historicamente, o setor público foi o grande responsável pelo crescimento das taxas de matrícula, diferentemente dos outros países em questão.

Da década de 20 até início da década de 90, a educação mexicana esteve submetida à direção governamental centralizada, burocrática, cujo poder baseava-se na relação corporativa que mantinha com o Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação (SNTE) e

empresas nacionais atuantes no exterior. Importa lembrar que os países da América Latina possuem PIB's e PNB's com valores muito próximos, por possuírem poucas empresas que atuam no exterior.

[9] Conforme abordaremos no item 1.4 desse capítulo.

também na longa permanência do partido oficial, o Partido Revolucionário Institucional (PRI) no poder. Porém, com a já referida crise capitalista e a ampliação da ideologia neoliberal que tem como princípio a redução dos gastos públicos - o que significou reduzir o orçamento das IES estatais - o México também entrou em um estado de inércia política. Com isso, os detentores do poder não tiveram outra alternativa que não fosse aplicar a austera política dos organismos internacionais (ABOITES, 2001).

Assim, em sete anos, entre 1982 e 1989, os gastos públicos com o sistema educacional mexicano tiveram uma queda de 34%. O índice governamental que era de 1% do PIB para a educação em 1981 foi reduzido para 0,7% em 1989 (DE VIRIES, 1999: 281). Nesse sentido, na década de 1980, a educação superior pública mexicana entrou em colapso financeiro, o que causou uma grave crise institucional: perda de prestígio, processo de massificação desordenada, salários defasados e alto índice de abandono escolar.

> **[...] era indiscutible que las universidades públicas estaban en crisis, y habían perdido su papel de liderazgo frente a instituciones privadas de alto prestigio. La explosión de la matrícula había llevado a la "masificación" de algunas instituciones, pero se concentraba principalmente en las carreras tradicionales. La planta de profesores estaba débilmente preparada ... y 75% de los profesores tenía contratos de tiempo parcial. Las diferencias en sueldos entre categorías laborales eran mínimas a raíz de la crisis y la negociación sindical, y la administración universitária deficiente y politizada. La deserción de estudiantes era mayor al 50% [...] (DE VRIES, 1999:285).**

Com a negociação da dívida externa e a privatização de várias empresas estatais – desdobramentos da implementação das políticas neoliberais – inicia-se, a partir de 1998, a reforma da educação superior. Aboites (2001), Arocena (2001), Dias Sobrinho (2002) e De Vries (1999) concordam que o eixo central das reformas da educação superior, nesse país, foi a implementação de avaliações institucionais que além de serem mecanismos de controle Estatal, tentam submeter o financiamento das IES aos ditames das avaliações. "Para o governo, o financiamento deveria dar-se à luz de resultados, e a avaliação deveria ser o instrumento básico para a alocação de recursos". (DIAS SOBRINHO, 2002a: 140). A sustentação dessa premissa, se

materializou na criação da Comissão Nacional de Avaliação (CONEAVA) e do Centro Nacional da Educação Superior (CENEVAL),[10] que serão especificamente explicitados, no capítulo 4.

Isso significa que a criação dessa Comissão e desse Centro reforçaram a determinação do México de implementar não somente as avaliações institucionais, mas também novas condições de financiamento (cobrança de mensalidades, venda de serviços), como forma de entrada e permanência de estudantes nas IES públicas. Tal fato abalou, assim, as estruturas acadêmicas e organizativas construídas até então. Essas novas condições impostas às instituições foram muito questionadas não só pelos conselhos universitários, mas também radicalmente negadas pelo movimento estudantil e pelo sindicato dos trabalhadores da Universidade Nacional do México (UNAM).

Cabe aqui ressaltar a interferência do acordo Norte-americano de Livre Comércio, conhecido pelas siglas TLC (*Tratado de Libre Comércio*) ou Nafta (*North American Free Trade Agreement*) [11], na educação mexicana. Este tratado, subscrito pelos governos do México, Canadá e Estados Unidos é um acordo comercial que inclui a educação como parte de seus serviços. Ele contém um conjunto de disposições que mudam, consideravelmente, a orientação e os procedimentos da educação de modo geral e principalmente a educação superior, conforme explicitaremos no capítulo 5.

No que se refere exclusivamente à avaliação, esse tratado – o TLC - tem exigências claras e objetivas para com a educação superior de todos os países que fazem parte dele e, para responder tais exigências, a avaliação institucional tornou-se um instrumento de ajuste da educação superior mexicana aos padrões de qualidade dos países consorciados. Isso significa que o Estado acolheu a classe empresarial e o mercado dos países compactuados com o TLC, como financiador e condutor principal dos rumos da educação e, conseqüentemente, das

[10] Este centro é um organismo de credenciamento e avaliação institucional, privado, que recebe subsídio do Estado e cobra entre 20 a 70 dólares por pessoa para fazer diversos exames obrigatórios por lei.

[11] O Nafta ou TLC, partiu de um projeto do Presidente George Bush e foi formalizado em dezembro de 1992, envolvendo os três países da América do Norte: Estados Unidos, Canadá e México; entrou em vigor no dia 1° de janeiro de 1994. Vivia-se naquele momento – final da década de 1980 – o fim da guerra fria, e os Estados Unidos buscavam de alguma forma consolidar, manter ou preservar a sua hegemonia na América Latina. Assim surgiu esse projeto americano de preservação de sua hegemonia, pois, os Estados Unidos pretendiam nada mais que fortalecer a sua posição junto às Américas.

IES. Com isso, os currículos, programas e políticas de formação mexicana foram adaptados às normas dos países vizinhos, especialmente dos Estados Unidos. No México, "... se pratica a avaliação predominantemente como política de Estado" (DIAS SOBRINHO, 2003:65).

Por meio dos já ditos financiadores compactuados com o TLC, o processo de privatização das IES mexicanas foi concretizado internamente, pois: "A privatização é ... sobretudo uma questão de quem e como são tomadas as decisões fundamentais sobre o futuro do ensino superior, ou seja, é uma questão de condução." (ABOITES, 2001:193).

Arocena (2001) defende a tese de que as avaliações realizadas pelo poder estatal mexicano não têm melhorado a qualidade da educação superior, principalmente porque estão distantes, ou mesmo atropelam as dinâmicas próprias, construídas historicamente no interior das IES.

Podemos afirmar que, nesse país, a avaliação da educação superior assumiu funções políticas bem definidas, com o objetivo central de classificar o mérito institucional. Com isso, ela possui o poder de deslegitimar ou reforçar e estimular, inclusive com recursos financeiros, programas institucionais interferindo, até mesmo, na continuidade ou não da existência das próprias IES. A avaliação tornou-se o eixo das reformas educacionais.

- **BRASIL**

No segundo bloco – da Privatização Externa - iniciaremos pelo **Brasil**, país cuja história das IES privadas começa no período republicano, isto é, a partir de 1889. Desde então, o crescimento desse setor educacional foi lento, porém, constante. Contudo, foi a partir dos anos 60 com os acordos MEC/Usaid[12] e com a reforma universitária de 1968 (Lei N.° 5.540 de 1968) que

[12] Em 1965 foi assinado o primeiro acordo entre o MEC e a *United States Agency of International Devetolment* (Usaid), cujo objetivo era organizar a equipe de assessoria e planejamento do ensino superior brasileiro. A finalidade básica era a modernização da universidade por meio do planejamento o qual não poderia ocorrer, sem um diagnóstico ou avaliação da mesma. Maiores análises ver FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. *Educação no Brasil nos anos 60:* o pacto do silêncio. São Paulo: Loyola, 1988.

a capacidade das IES públicas foi ampliada juntamente com a intensificação da criação de IES privadas.

Nesse período o Brasil vivia sob o regime militar e, apesar da definição da forma de universidade como regra e da garantia de autonomia universitária pela Lei 5.540/68, é possível verificar forte impulso da privatização. Quanto a autonomia, a intervenção do governo na universidade passou a ser recorrente, inclusive por meio do Serviço Nacional de Inteligência (SNI).

Importa ressaltar aqui a reflexão de Sguissardi (1997), que considera que as preocupações mais efetivas com a avaliação da educação superior originam-se no final da década de 1950 e na década de 1960, com a forte participação dos movimentos estudantis, de professores e segmentos da sociedade que defendiam uma reforma da universidade:

> **No período nacional-desenvolvimentista, que antecedeu ao Golpe Militar de 64, as características democrático-populistas do regime vigente e a intensa mobilização da sociedade civil (especialmente a do setor estudantil) possibilitaram um profundo questionamento do modelo universitário brasileiro, incapaz de responder às exigências de seu tempo (SIGUISSARDI, 1997:47).**

Para Silva Jr e Sguissardi (2001:177), a reforma universitária continha um projeto "articulado e necessário à implementação e manutenção do modelo sócio-econômico adotado pelos governos militar-autoritários".

Assim, a expansão universitária foi facilitada pelo regime militar-autoritário que, com o discurso de valorização da educação em geral, via-se limitado financeiramente para custear a IES pública. Como conseqüência, o setor empresarial brasileiro – apoiado pelo capital internacional – assumiu a responsabilidade da educação privada que se tornou um empreendimento muito lucrativo.

> **[...] as novas instituições privadas... passariam a organizar as suas atividades acadêmicas objetivando de forma prioritária a obtenção do lucro e da acumulação do capital. Na ausência de uma ideologia educacional própria ... estas instituições, captando com aguçado oportunismo político a ideologia do 'desenvolvimento e segurança', forjada pelo autoritarismo da época, se autoproclamariam como instituições voltadas para a 'formação de recursos humanos', buscando atender sem hesitação as demandas profissionais e intelectuais esboçadas pelo regime político da época (MARTINS, 1989: 39).**

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Contudo, é a classe média brasileira que sai favorecida nessa situação, pois ela é o maior mercado consumidor desse setor educacional. (SILVA JR e SGUISSARDI, 2001)

Instaladas principalmente no interior do país, fora das capitais, as novas instituições privadas, chamadas faculdades isoladas, ampliam um outro tipo de IES: a instituição não universitária, ou seja, aquela que ministra o ensino dissociado da pesquisa e da extensão. O que interessava era formar para o mercado de trabalho, não para o desenvolvimento da ciência, da tecnologia, do conhecimento.

Gradativamente, porém, na década de 1980, essas faculdades foram transformando sua natureza institucional na tentativa de se fortalecerem frente ao sistema de educação superior. Para isso, os estabelecimentos isolados foram se aglutinando e se transformaram em federações de escolas ou escolas integradas. Ao findar da referida década, a maioria se tornou Universidade particular (SAMPAIO, 2000).

O Brasil teve um aumento muito significativo de IES privadas num período de 40 anos, pois em 1960, 31,3% das IES existentes eram privadas e já em 1995, elas passaram a ser 74,4%, ultrapassando, em muito, o setor público. Somente na década de 90, precisamente entre 1989 e 2001 esse aumento foi de 117% (INEP). No que se refere à matrícula, na Tabela 3, dos cinco países em questão, o Brasil sempre apresentou a maior taxa no setor educacional privado.

Na educação brasileira foi a partir de 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, que "a reforma modernizadora da educação superior ganhou força e as idéias neoliberais se materializaram em políticas e num quadro legal-burocrático coerente com as novas configurações" (DIAS SOBRINHO, 2002b:76).

Portanto, o que vivenciamos em nosso país, a partir da década de 1980 foi o discurso do fim do estado keynesiano e a conseqüente política de redução da sua presença, além da valorização das atividades privadas e da *"mão invisível"* do mercado. Esse novo contexto mercadológico difundiu-se para as IES e foram anunciadas a decadência e a incapacidade de a escola pública enfrentar os desafios dos dias atuais. Conforme Saviani (1992), agilidade e presteza passaram a ser possíveis somente com a atuação das leis do mercado regendo as relações entre escolas, trabalhadores e escola, e escola e sociedade. Particularmente, a educação superior

foi alvo de várias críticas em campanha pública aberta, que defendiam a hipótese de que as IES seriam "incompetentes, exageradamente dispendiosas e desligadas das necessidades da sociedade, ou melhor, da indústria" (DIAS SOBRINHO, 2002b:45)

Assim, no campo educacional brasileiro, em vez da privatização direta da escola pública, iniciou-se um processo chamado por Dias Sobrinho (2002:165) de "privatização dissimulada", o que enquadra a escola pública na ideologia de "quase-mercado".

Nesse novo formato, as IES públicas passam a atuar como um conjugado público-privado. Mesmo recebendo recursos financeiros públicos, estes são cada vez mais escassos. Isso obriga as instituições a buscar recursos externos pela prestação de serviços, cursos pagos, taxas de matrículas e outros; o que muda a identidade institucional.

Cabe aqui ressaltar que um processo de *privatização dissimulada* não significa, obrigatoriamente, que o volume de recursos financeiros diminua, em termos reais. Conforme Gentili (2002) o ato de privatização educacional é de natureza política, e não econômica, já que a privatização está "sustentada na necessidade de gerar uma profunda redefinição do papel de Estado e uma redistribuição regressiva do poder em favor dos setores mais poderosos da sociedade" (GENTILI, 2002:2). Contudo, em se tratando de Brasil, os recursos diminuíram bastante[13].

Assim, o novo desenho da educação superior brasileira no final do século XX caracterizou-se não somente pelo aumento quantitativo de setor privado, mas também pela mudança nos parâmetros de financiamento público, que conferiu ao Estado um outro papel frente às IES. O papel assumido pelo Estado foi de controlador e fiscalizador, conhecido como "Estado avaliador[14]". Este, o campo da educação, caracterizou-se basicamente pela implementação de

[13] Sobre a diminuição de recursos do governo brasileiro para a educação superior, ver AMARAL (2003).

[14] Conforme Dias Sobrinho, "A mudança de paradigma do Estado de Bem-Estar para o neoliberalismo engendrou o Estado Avaliador de tipo novo. Em outras palavras, o Estado deixou de ser o provedor de benefícios e serviços para a sociedade superar seus problemas e passou a exercer severo controle e forte fiscalização. Observa-se aí uma transferência de ênfase. No primeiro caso, a avaliação tinha o propósito de analisar a eficácia dos programas com a finalidade de torná-los melhores e mais produtivos em termos sociais. No segundo prevalece a lógica do controle e da racionalidade orçamentária, que efetivamente significa cortes de financiamento e rebaixamento da fé pública". (DIAS SOBRINHO, 2002b:46, grifo nosso).

políticas de avaliação com forte sentido de controle. Tais procedimentos foram sendo elaborados e legalmente impostos no decorrer da década de 1990.

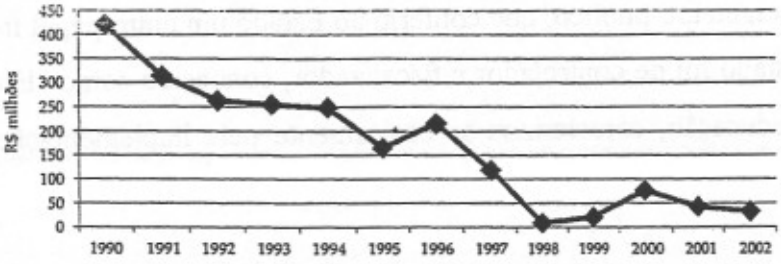
Tal fato tornou-se evidente quando se promulgou a Lei Nº 9394 de novembro de 1996, a nossa atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e posteriormente com a profusão de documentos legais que decorreram dela.

Um exemplo disso nos apresenta Dias Sobrinho ao tratar da LDBEN e de seus desdobramentos:

> **No que se refere ao ensino superior, o 'Exame Nacional de Curso' e... 'Análise das Condições de Ensino (ACE)' ... constituem o núcleo do modelo de avaliação representativo dessa lógica da eficiência e do atrelamento da educação ao projeto econômico neoliberal (2003:75).**

Assim, a mudança educacional implementada principalmente a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, teve como estratégia central de controle estatal, a diminuição de financiamento público e a implementação do modelo de avaliação baseado na lógica produtivista e mercadológica. Um exemplo da diminuição de financiamento público podemos observar no Gráfico 1: a imensa redução dos recursos de investimentos[15] públicos, não somente no período FHC, mas em toda a década de 1990. Quanto aos modelos avaliativos, estes já estavam previstos por organismos internacionais, conforme veremos no capítulo seguinte.

GRÁFICO 1 – Recursos de investimentos das IFES, excluindo os recursos próprios



1990-1992: Gov. Collor; 1993-1994: Gov. Itamar; 1995-2002: Gov. FHC.

FONTE: Amaral, 2003:177

[15] Os recursos de investimentos se aplicam à aquisição de equipamentos, mobiliário, material bibliográfico, obras físicas, dentre outros.

A década de 1990 tal como Dias Sobrinho a define, foi a: *"década da avaliação"*. (DIAS SOBRINHO, 2003: 74).

- **CHILE**

Em relação ao **Chile**, a década de 1970 não foi o período da grande expansão da matrícula universitária. Nessa década, tal como na Argentina, a repressão militar era uma estratégia de desmobilização política e, juntamente com ela, o processo de transformação do sistema de educação superior teve seu início. Foram implementados os chamados "programas de modernizações", baseados na política neoliberal. Isso significa que o referido programa, no que se refere à educação superior, tinha o propósito de realizar profundas mudanças na estrutura, na organização, na gestão, na legislação, no funcionamento e no financiamento das IES chilenas, direcionando-as para o mercado, ou seja, reformar completamente o até então modelo institucional

Conforme explicita Campbell (1996), as principais características do programa de modernização educacional eram:

> **[...] diminuição da despesa pública, especialmente com educação superior e a privatização desse nível educativo no que se refere à propriedade e fonte de financiamento das novas instituições que emergiram sob a nova legislação educacional (1996:72).**

As mudanças institucionais que ocorreram com o processo de modernização, ao longo da década de 1980, favoreceram a diversificação institucional e estabeleceram mecanismos que retiravam a obrigatoriedade do Estado em financiar as IES, repassando essa competência para a própria instituição e para os estudantes.

Quanto à diversificação, tanto para o setor privado quanto para o público, a educação superior ficou dividida em três níveis: 1) nível superior - universidades ou entidades responsáveis por ministrar os programas de pós-graduação, licenciaturas e cursos longos (cinco

anos ou mais); 2) nível intermediário - institutos profissionais com cursos de quatro a cinco anos; 3) nível básico - centros de formação técnica com cursos curtos, dois a três anos de duração.

O financiamento estatal, desde 1970, entrou em declínio tendo o valor de 1,3% do PIB destinado as IES e vinte e dois anos depois, em 1992, passou a ser de 0,54% do PIB. O agravamento dessa situação foi muito sentida nos anos oitenta, "no período de 1980-90 a verba estatal para as universidades diminuiu mais de 40%." (CAMPBELL, 1996:74). Essa drástica redução favoreceu o surgimento de várias instituições privadas nos diferentes níveis dentro da educação superior. E ainda, obrigou as IES públicas a adotar cobrança de mensalidade aos alunos, bem como direcionar a instituição para a venda de serviços ao mercado.

Assim, a falta de recursos provoca uma queda na qualidade da educação pública e isso também é um motivo de ampliação do sistema privado.

> **[...] las universidades privadas han incrementado su matrícula de manera sostenida hasta representar en 1994 el 25% de la matrícula total del sistema universitario. En cambio, las universidades e institutos professionales con financiamiento estatal disminuyen la matrícula de nuevos estudiantes en un 20% y la matrícula total en un 5% (CAMPBEL, 1997:106).**

Essa política adotada pelo governo militar teve continuidade no governo civil, com o agravamento da introdução "de controles sobre o sistema privado por meio de avaliações dos seus cursos" (TRINDADE, 2001:35). Isso significou uma diminuição da presença do Estado na gestão financeira e, ao mesmo tempo, um maior controle do mesmo sobre todo o sistema educacional, por meio dos processos avaliativos – quantitativos, produtivista e mercadológicos - que foram implementados.

A mercantilização da educação superior e o forte controle estatal afetam todas as IES não só nos referidos países, mas em toda a América Latina: aquelas de caráter público, mantidas pela união, estados e municípios, aquelas com características comunitárias ou confessionais, como por exemplo as fundacionais e também as privadas com aportes financeiros públicos ou não.

Ao seguirem os preceitos mercadológicos, ou seja, a cartilha neoliberal para a educação, as IES tanto públicas quanto privadas, têm necessitado adequar-se à nova conjuntura, o

que provoca mudanças institucionais. Particularmente nas IES privadas, tais mudanças afetam diretamente sua identidade construída até então. Essas IES passam, cada vez mais, a se referenciarem nas empresas organizadas de forma capitalista. Esta aproximação com o mercado e com o setor produtivo tem provocado o que Silva Jr. e Sguissardi (2000) denominam de "empresariamento das gestões":

> **[...] a aproximação com o mercado e com o setor produtivo, aliada ao acirramento da concorrência neste campo, teria favorecido, senão condicionado, o empresariamento das gestões, bem como a vontade política dos gestores de uma autonomia que mais se assemelha à soberania, ou à liberdade de mercado, de que gozariam as empresas. As estruturas organizacionais e a gestão das IES privadas são cópias adaptadas dos desenhos organizacionais e da gestão de empresas do setor de serviços [...] (SILVA JR. E SGUISSARDI, 2000:172).**

O papel da avaliação no processo de re-construção da identidade tanto das IES públicas quanto das privadas e no crescimento quantitativo das IES privadas é fundamental.

No bloco dos países de privatização interna os recursos financeiros ficam diretamente ligados aos processos avaliativos e estes não são neutros. Eles se impõem por meio de medidas legais e imprimem uma "falsa credibilidade" aos princípios e conceitos ideológicos neoliberais. Os artífices da privatização interna e externa que degradam a construção da universidade a serviço do conhecimento, da crítica e do crescimento humano, colocam-na no patamar estratégico dos negócios lucrativos a serem realizados no mercado.

No bloco de privatização externa, a educação se vê refém das leis do mercado. Qualidade, pesquisa básica, produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico sustentável não são conceitos prioritários nas novas IES privadas que seguem a lógica da absorção da demanda estudantil, da idéia de empresa voltada para as necessidades momentâneas do mercado.

1.3 - A DIVERSIFICAÇÃO E A DIFERENCIAÇÃO INSTITUCIONAL

A diversificação das estruturas e formas das IES ocorre em diversas direções e não é um processo crescente somente no continente latino-americano. Na maioria dos países.

como, por exemplo, nos Estados Unidos e na Inglaterra, também houve, no período pós-guerra, uma proliferação de instituições terciárias cujas estruturas eram (e ainda são) cada vez mais complexas e heterogêneas, conforme afirma Ruiz (1999).

Na América Latina, tal fenômeno mundial, acentuou-se a partir da segunda metade do século XX, quando foi integrado ao sistema de educação superior, pelas vias legais, um variado conjunto de instituições chamadas de não universitárias - mais tarde de pós-secundárias - com características diferentes das IES tradicionais.

Cada sistema educacional, em cada um dos países da América Latina, aqui tratados, possui universidades complexas (ou tradicionais) e instituições específicas. Chama-se de complexas aquelas que realizam atividades de ensino, pesquisa e extensão, oferecem a pós-graduação nas diversas áreas de conhecimento e garantem espaços específicos para o desenvolvimento da ciência e a produção cultural, que em sua grande maioria são públicas. Estas, são as tradicionais universidades nacionais de reconhecida trajetória. As outras - as específicas - possuem suas funções voltadas para o ensino, para a formação técnica e tecnológica, para a formação profissional ou exclusivas para determinado mercado de trabalho. São também chamadas de universidades-empresa, ou instituições de ensino superior não- universitárias. Estas não oferecem pós-graduação nem investigação científica.

No ano de 2000, na Argentina, havia 96 instituições universitárias e 1754 diferentes institutos superiores não universitários, o que significa que 96% das IES então existentes não eram universidades (LAMARRA, 2003a). Porém, ainda são as Universidades tradicionais públicas que garantem a ampla maioria das matrículas nesse setor: 85%, de acordo com a Tabela 3[16]. Essa ampliação foi (e ainda é) fomentada pela "Ley de Educación Superior N.° 24521/95", a primeira lei argentina a reconhecer que fazem parte do sistema de educação superior, igualmente, as instituições universitárias, as não universitárias, as nacionais, as públicas, as privadas, as estaduais e municipais, inserindo junto a elas, novos espaços chamados de "institutos universitários" – os que oferecem cursos em uma única área disciplinar – e os "colégios universitários" – instituições não universitárias que ofertam cursos curtos e flexíveis,

direcionados ao mercado de trabalho imediato ou à continuação dos estudos nas universidades pelas quais, os colégios foram "acreditados". Tal mudança na educação superior argentina colocou em dúvida sua qualidade na medida em que essa profusão de escolas de educação superior,

> **desdibuja las instituciones tradicionales ... puede provocar la segmentación del sistema de ES ofreciendo saberes segmentados y de menor calidad en los distintos tipos de intituciones, colaborando más a la confusión existente en materia de carreras y títulos que se otorgan y a la formación y competencias de cada uno de ellos (RIVA, 2002: 158).**

No Brasil, também a promulgação de leis facilitou a criação de diferentes tipos de IES. Assim, quanto à organização acadêmica, a lei mestra da educação brasileira - a LDBEN – permite que existam cinco formatos diferentes de instituições: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores.

Dados do INEP e do censo das IES brasileiras em 2001[17] mostram que o sistema Brasileiro possuía 1.391 instituições. Dessas, 156 (11,2%) são universidades, 66 (4,7%) são centros universitários, 99 (7,1%) são faculdades integradas, 1036 (74,5%) são faculdades, escolas e institutos e 34 (2,4%) são centros de educação tecnológica.

Cabe ressaltar que, neste país, tanto na lei quanto na prática, não se distinguem as faculdades dos institutos superiores, termos que são usados como sinônimos. Já os centros universitários, aparecem na lei definidos como instituições de ensino pluricurriculares, com a liberdade de compreender uma ou mais áreas do conhecimento, "que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico" (BRASIL, 1996).

A legislação brasileira também permite que IES não universitárias funcionem como meros colégios de 3° grau, pois eles ficam isentos da exigência da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Isso facilita portanto, a criação de instituições-empresa voltadas exclusivamente para o mercado, sem a responsabilidade com a produção e socialização do

---

[16] A Tabela 3, apresentada no item 1.1 desse trabalho, nos mostra que 15% do total de matrículas na educação superior em 2001 estavam estão locadas nas IES privadas, logo, o restante 85%, nesse país, estavam nas IES públicas.

[17] Os dados do INEP e do Censo das IES foram pesquisados em www.inep.org.br acessada em 08/10/2004.

conhecimento. Assim, o setor produtivo apropria-se do setor acadêmico, moldando-o ao seu caráter produtivista e mercadológico.

Além disso, tais centros universitários ficam livres para optar por criar, organizar e extinguir cursos e programas em sua própria sede. Esse privilégio da autonomia se repete para as universidades especializadas por campo de saber, também previstas na lei. Para Sguissardi (2000), no Brasil:

> **Neste clima de acelerada diferenciação institucional já se organizariam IES por iniciativa de empresas multinacionais – como a Fiat e a Ford – ou IES-empresas que negociam suas ações na Bolsa de Valores. Lado a lado com as 39 universidades federais [...] convivem aproximadamente 50 universidades-empresas, pertencentes a famílias ou grupos empresariais, criadas nos anos 80 (13) e 90 (em torno de 30) (SGUISSARDI, 2000: 50).**

No geral, no continente latino-americano, apenas 15% (812) do total das IES são universidades e 85% (4.626) não são universidades, ou seja, o processo de diminuição do número de universidades vem diminuindo e o de IES não universitárias vem aumentando em larga escala. No Brasil, por exemplo, em 2003, apenas 8,8% das IES eram universidades, num universo de 1859 instituições. Voltando a América Latina, 16,8% das IES privadas são universitárias e 83,2% não são universidades. Portanto, neste continente, o que predomina no sistema de educação superior são as instituições não universitárias, tanto no setor público quanto no setor privado, conforme Guadilla (2002:51), compilando dados de 1995.

Além desta pluralidade no tipo instituição, tem-se no sistema educacional de educação superior de cada país, uma oferta heterogênea de ensino–pesquisa e extensão tanto no campo acadêmico quanto no campo profissional, a qual chamamos de diferenciação institucional. Isso significa que coexistem diversas modalidades (formação plena e formação curta), níveis de capacitação (pós-graduação voltadas para os diversos campos profissionais e outras para o campo acadêmico), e ainda, variados tempos de formação superior (formação superior com diferenciadas dedicação de tempo de estudos), sendo que, qualquer uma destas pode ser presencial, à distância ou virtual; tudo em um único sistema.

Essa diferenciação em relação à oferta educativa – campo acadêmico e profissional, modalidades, níveis de capacitação, duração dos estudos e forma de presença -

expandiu tanto no interior das universidades quanto nas não universidades e, ainda, tanto no setor público quanto no setor privado.

Além desta heterogeneidade no tipo de oferta educativa, observamos também diversos tamanhos dos sistemas educacionais que podem ser em relação à cobertura da demanda educacional e em relação ao tamanho de instituições.

Em primeiro lugar, quanto à cobertura da demanda educacional, podemos classificar em dois tipos, de acordo com a quantidade de jovens que têm acesso à educação superior, conforme dados da tabela 1: 1° tipo: sistemas educacionais que estão acima da média latino-americana, ou seja, possuem mais de 20% de taxa bruta de matrícula na educação terciária, como o da Argentina e do Chile; 2° tipo: os que possuem menos de 20% como o do Brasil e do México.

Em segundo lugar, no que se refere ao tamanho das IES, existem de acordo com Guadilla (1996: 22), instituições de diversas capacidades de número de alunos. Na América Latina, como um todo:

- 0,1% das IES são consideradas *mega instituições*, que são aquelas que possuem mais de 100 mil estudantes matriculados em uma única instituição;
- 1,3% são *grandes instituições,* possuindo de 30 a 100 mil estudantes;
- 4,9% são IES *médias*, aquelas que têm de 5 a 30 mil;
- 87% das instituições superiores latinas são *pequenas* e possuem menos de 5 mil matriculados em cada uma delas.

Cabe aqui ressaltar, que as IES de diversas capacidades de matrícula estão distribuídas simultaneamente dentro dos países do referido continente. Assim, vários países, como o Brasil, ao mesmo tempo possuem grandes, médias e/ou pequenas instituições.

Outra forma de diversificar as instituições é o fenômeno de diferenciação interna nas IES públicas, entre os docentes da educação superior. Tanto no Brasil, quanto na

Argentina, Chile e no México, a lei da educação prevê a possibilidade dos docentes receberem recursos financeiros extras, variáveis para cada um, de acordo com sua carga horária e sua produção acadêmica. No Brasil, o disposto na Lei n.° 9678 de 1998 (BRASIL, 1998) – conhecida como Lei da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), atribui a uma comissão de especialista a tarefa de propor procedimentos de avaliação do desempenho docente, atribuindo-lhe pontuações. Por essa pontuação o docente será gratificado financeiramente. Tal lei rompe com a conquistada isonomia salarial e cria diferenciações no interior de cada classe docente, do auxiliar de ensino ao professor titular.

A implementação da diversificação e diferenciação institucional está sendo feita sob o apoio dos organismos internacionais (BM, UNESCO), dos órgãos governamentais e em alguns países, também com o apoio de órgãos acadêmicos, como o NUPES[18] no Brasil. Esses sujeitos advogam a tese de que as IES tradicionais - aquelas que ministram ensino-pesquisa-extensão – não são capazes de conter todos os jovens em idade acadêmica, que este tipo de IES não prepara profissionais adequados para o mercado de trabalho e ainda que o modelo de universidade de pesquisa é extremamente caro para o poder público. Isso significa que a indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão é inexeqüível financeira e teoricamente, portanto, a dualidade institucional: instituições de pesquisa (universidades) e outras de ensino (não universitárias, que não se exige a associação ensino-pesquisa e extensão) seria a solução mais viável para o país. Essa justificativa é questionável quando verificamos que as despesas públicas brasileiras com a educação são muito pequenas se comparadas com outros países, inclusive com a Argentina, conforme analisaremos no próximo item – o 1.4 - dessa seção.

Além disso, a possibilidade das diferenciações docentes descaracteriza a carreira do professor e o coloca na disputa, entre seus pares, por projetos rentáveis no mercado. O que realmente importa nesse pensamento é a criação de muitas instituições de baixo custo, com diferentes missões, funções e modalidades de desempenho de seu projeto para regular a demanda

[18] Cf. o sociólogo e economista Francisco de Oliveira, ao prefaciar o livro do Silva Jr. e Sguissardi (2001), afirma que os "pressupostos e teorias que dirigem essa ação [ações neoliberais na educação superior] estão sendo defendidas e propagadas há mais de uma década, pelos que fizeram o NUPES ... Não acidentalmente, alguns dos antigos principais pesquisadores do NUPES ocupam postos-chaves em setores decisivos para a formulação e implementação das políticas educacionais no aparelho de Estado; outros ... influenciam notadamente o que se passa na área ..." (p.7).

social por educação superior. A universidade, assim, perde a primazia da produção e socialização do conhecimento.

Ainda nesse contexto, verificamos que a diversificação institucional é amparada e fortalecida pelas mudanças feitas nos documentos legais que regem a educação superior, nas duas últimas décadas.

Em alguns países como Chile e Argentina, a transformação legal foi o ponto inicial das reformas educacionais; outros países, como o México, iniciaram as reformas sem modificar a lei vigente; e outros ainda, como o Brasil, as reformas institucionais foram testadas antes mesmo da promulgação da LDBEN. Cabe aqui ressaltar, que o Chile foi o primeiro país a reformar a educação, por meio de uma lei que cobre toda a educação nacional e também obedecendo aos pressupostos do BM. Até o final da década de 1990, a reforma do Chile, foi considerada, por esse organismo internacional, como modelo de reforma modernizadora. Porém, mais tarde, tal consideração foi reconhecida como errônea pelo próprio Banco, conforme veremos nos próximos capítulos.

Essas reformas legais ocorridas no continente latino-americano, sob a orientação do BM, possuem dois pontos comuns: 1°) implementação de sistemas de avaliação e *"acreditación"* ; 2°) mudança no modelo de financiamento público.

Isso significa que os instrumentos legais dão suporte às reformas institucionais instrumentalizadas pelos sistemas de avaliações implementados e pela mudança do papel do Estado no financiamento público.

Com tudo isso, podemos afirmar que o tipo de avaliação dos sistemas educacionais que vem sendo implementada é um instrumento que favorece a diversificação institucional voltada para o fortalecimento de instituições de caráter produtivista e mercadológico e interfere na questão do financiamento das IES (este último será também abordado no item 1.4 desta seção).

1.4 - AS NOVAS CARACTERÍSTICAS DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS IES

As mudanças contínuas da educação superior, ocorridas no final do século XX se materializaram no rápido crescimento da matrícula estudantil, na nova relação entre o Estado e a educação e no interesse do mercado pela educação superior. Essas mudanças implementadas particularmente na América Latina tiveram como palavras de ordem: "o gerencialismo eficiente, a privatização, a excelência, a produtividade, a seletividade, os interesses e a satisfação do consumidor, enfim um conjunto de expressões que identificam a educação com a cultura da empresa (...) [atuando no] quase mercado" (DIAS SOBRINHO, 2002b: 49).

Também apoiadas pelos organismos financeiros internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização Mundial do Comércio (OMC) e UNESCO (conforme veremos no capítulo 2), as transformações da educação superior incorporaram um forte componente economicista, pela presença dos interesses desses organismos financeiros.

Em sendo assim, as novas características das IES fizeram do tema "financiamento da educação superior" uns dos mais discutidos não somente no continente latino-americano, mas em todo o mundo. Ainda conforme Dias Sobrinho,

> **O *financiamento* é uma questão crucial no quadro das mudanças de relações entre o Estado e as instituições educacionais, especialmente as públicas. As novas formas de financiamento apresentam algumas características específicas e tão importantes que acabam dando o tom aos conteúdos das reformas (2002b:172, grifos do autor).**

Isso significa que, sob a conjuntura do fim do Estado do Bem-Estar-Social Social e em seu lugar o modelo de estado neoliberal, e do fortalecimento do capitalismo sob a nova base produtiva de acumulação flexível, o custo das IES passou a ser a principal preocupação da comunidade universitária, de alguns empresários, do governo e de organismos internacionais. Tal preocupação se torna maior com a implementação das políticas dessa nova conjuntura, principalmente com a já referida tese do Consenso de Washington de *"redução dos gastos públicos"*, que desmantela e descaracteriza a universidade pública, instaurando assim, a necessidade de se criar vínculos com o capital privado.

A partir da década de 1980, fatores relacionados à eficiência de gestão administrativo-acadêmica e à redução de custos financeiros deixam de ser meras preocupações e passam a ser diretrizes seguidas em diversos países do mundo. Um exemplo disso nos apresenta Sguissardi (1999) ao afirmar que, no período de 1979 a 1996, a educação superior britânica passou por uma mudança radical:

> **[...] a mudança teve um ponto de partida essencialmente financeiro e decorreu de severos cortes de verbas promovidos pelo governo. A reação da universidade foi buscar fundos em outras fontes. Em meados dos anos 80, o governo supria os cortes orçamentários com iniciativas destinadas a encorajar universidades e *polytechnics* a assinarem contratos de pesquisa e consultoria com a indústria e a buscarem doações privadas (SGUISSARDI, 1999: 99).**

O tema financiamento da educação é complexo por ser intrínseco a toda a discussão sobre as mudanças ocorridas na educação superior, principalmente no final do século XX. Já expressamos no item 1.1, 1.2 e 1.3 algumas análises sobre redução de financiamento público, atrelamento do financiamento à avaliação das IES e mostramos também a adoção de fontes privadas ao financiamento das IES públicas já realizada por países da América Latina. Além disso, conferimos também que a porcentagem do PIB para a educação superior na Argentina, Brasil, Chile e México, vem diminuindo ao longo dos anos de 1980 e de 1990, trazendo sérias conseqüências ao funcionamento das IES.

Neste item iremos direcionar nossas análises sobre o investimento público neste setor e suas novas características por meio de comparações feitas entre países e entre regiões do mundo.

Sabemos que as comparações internacionais feitas sobre investimento, gastos e/ou despesas são sempre complexas. Tais comparações, particularmente as referentes às IES, são difíceis de interpretar porque cada sistema educacional nacional precisa ser considerado no contexto que inclui temas como forma de ingresso, tipo de regime de trabalho do quadro pessoal, tradição administrativa, de ensino e de pesquisa, leis nacionais entre outros.

Na tentativa de minimizar as dificuldades na comparação e dar seqüência às nossas análises, expressaremos os gastos públicos com educação como percentual da riqueza nacional.

Na Tabela 4 a seguir, apresentaremos em alguns países escolhidos, o valor do Produto Nacional Bruto (PNB) e seu percentual gasto com educação, por habitante.

TABELA 4

Gastos de recursos públicos em educação, por habitante, ao ano:

País	Ano	PNB (%)	PNB (US$ bilhões)	Gastos (US$ milhões)	Gasto/Hab/ano (US$)
Estados Unidos	1996	5,4	7.783,0	420,28	1.570
Japão	1994	3,6	4.812,0	173,23	1.347
Alemanha	1996	4,8	2.321,0	111,41	1.358
França	1996	6,0	1.541,0	92,46	1.578
Reino Unido	1995	5,3	1.231,0	65,24	1.106
Itália	1996	4,9	1.160,0	56,84	988
China	1996	2,3	1.055,0	24,27	20
Brasil	1997	4,7	784,0	36,85	225
Canadá	1994	6,9	595,0	41,05	1.355
Espanha	1996	5,0	570,0	28,50	725
Coréia do Sul	1995	3,7	485,0	17,95	390
Holanda	1996	5,1	403,0	20,55	1.317
Rússia	1995	3,5	395,0	13,83	94
Austrália	1996	5,5	383,0	21,06	1.137
Índia	1995	3,3	357,0	11,78	12
México	1995	4,9	349,0	17,10	181
Argentina	1996	3,5	319,0	11,17	313
Suíça	1996	5,4	305,0	16,47	2.323
Bélgica	1996	3,1	272,0	8,43	828
Suécia	1996	8,3	232,0	19,26	2.176
Áustria	1995	5,4	225,0	12,15	1.506

FONTE: UNESCO, 1999.

Na Tabela 4, relacionamos os valores dos gastos públicos anuais, *per capita*, com educação de forma geral, em diversos países. Escolhemos dispor a Tabela 4 por ordem numérica do valor do PNB e selecionamos os países que possuem o PNB acima de US$ 200 bilhões, por serem considerados pela Unesco (e pela nossa bibliografia econômica[19]), como os mais ricos do mundo, o que inclui o Brasil.

Por essa consideração, somente o Brasil, o México e a Argentina são os Países do continente latino-americano que estão os mais ricos do mundo.

Cabe aqui ressaltar que, ainda conforme a tabela 4, o Brasil com um PIB de US$ 784 bilhões, em 1997, aplica apenas US$ 225 *per capita* ao ano em educação pública. Entre os países com PNB acima de US$ 200 bilhões, excetuando os superpovoados China (US$20) e Índia (US$ 12), os países latino-americanos: Argentina (US$313), Brasil (US$225) e México (US$181), são os que aplicam anualmente menos recursos públicos por habitante, em educação. Ao nosso entendimento, entre os três países citados, particularmente o Brasil, cuja riqueza é de US$ 784,0 bilhões, mais que o dobro dos outros dois, possui uma dimensão de valores que o permite gastar, em todos os níveis, mais recursos públicos com a educação de nossa população.

Quanto à educação superior, especificamente, podemos afirmar com os dados da Tabela 5, a seguir, que as despesas públicas com a educação superior vem sofrendo um decréscimo significativo em toda a América Latina, particularmente nos anos de 1980 e de 1990.

Importa aqui observar que, de acordo com dados da Unesco (1999), tal fato não ocorreu nos países desenvolvidos com o EUA e Canadá. Eles investiram 25,1% e 28,7% em 1985 e aumentaram ou no mínimo mantiveram o investimento para 25,2% e 34,7% em 1994 e 1996 respectivamente.

---

[19] Estamos nos referindo às declarações do Instituto de pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), vinculado ao Ministério do Planejamento e Gestão (MPO): "A posição no *ranking* das economias mundiais e um PIB real *per capita* que, segundo o *Relatório de Desenvolvimento Humano,* publicado em 1999, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), posiciona o Brasil no terço onde se encontram os países mais ricos do mundo, não nos permitem considerar o Brasil como um país pobre" (IPEA, 2002 :07).

TABELA 5

Porcentagem do total das despesas públicas correntes, dedicadas ao ensino superior, na América Latina e Caribe, 1985 e 1995.

País	1985	1995
Barbados	2.3*	---
Bolívia	---	28.7
Colômbia	21.2	18.5
Costa Rica	41.4	30.9
Cuba	12.9	15.4
Equador	17.8	18.1
El Salvador	---	7.2
Guatemala	---	15.5
Guiana	17.8	7.7
Haiti	10.8	---
Honduras	21.3	16.6
Jamaica	19.4	23.1
Nicarágua	23.2	---
Panamá	20.4	24.8
Paraguai	23.8	19.7
Rep. Dominicana	20.8	9.0
Suriname	7.7**	7.6***
Trinidade e Tobago	8.9	13.3
Uruguai	22.4	27.0

Fonte: UNESCO, 1999.

*dados de 1994; **dados de 1981; ***dados de 1993.

Se formos comparar compararmos os continentes, o investimento público Latino-americano em educação superior - por meio do PIB de cada país - é o menor que todas as regiões do mundo. Numa comparação de despesas com estudantes da educação terciária no mundo, em 1985, percebemos uma enorme desigualdade. Países da África subsahariana

investiram três vezes mais; os estados Árabes, quatro vezes mais e a América do Norte, sete vezes mais que a América Latina como um todo, conforme confirmamos na Tabela 6. Ao longo dos anos 1990 essa realidade não mudou. Verificamos ainda na Tabela 6 que as alocações de recursos *per capita,* em 1995 na América Latina no Caribe, além de reduzirem, são inferiores às demais regiões, excetuando a Ásia e a Oceania.

TABELA 6

Despesas públicas correntes por estudantes do ensino superior, por região, 1985 e 1995.

Regiões	**Despesas correntes por estudantes em dólares americanos**		**Em % do PIB por habitante**	
	1985	**1995**	**1985**	**1995**
Total mundial	**2011**	**3370**	**66.1**	**58.2**
América do Norte	3761	5596	23.0	23.9
Ásia/ Oceania	3720	5488	34.4	17.5
Europa	2975	6585	36.4	32.9
África subsahariana	1531	1241	481.5	433.9
Estados Árabes	2211	1588	115.6	73.5
América Latina/Caribe	548	937	30.4	27.2
Ásia Oriental/Oceania	406	709	93.1	70.3
Ásia do sul	333	1058	77.6	89.1

Fonte: UNESCO, 1999.

Cabe aqui questionar, na Tabela 6, se um valor médio de $937 dólares anuais por estudante, ou seja, 15% do que investem a Europa e a América do Norte, é um valor adequado para a viabilidade de um crescimento social e tecnológico dos países em desenvolvimento. Por que diminuir as despesas públicas com o ensino e a pesquisa pública nos países em desenvolvimento?

De acordo com Dias Sobrinho, "a estabilidade histórica da universidade chega a estar hoje abalada em razão da significativa e sistemática redução de recursos financeiros" (2002:117). Isso significa que o financiamento público das IES passa a ter uma outra

característica, diferente da construída até então, ou seja, a política de financiamento das IES públicas minimiza a designação financeira estatal das instituições e, em contrapartida, incrementa novas estratégias de ampliação de recursos financeiros privados advindos do e voltados para o mercado. Assim, as IES vão perdendo suas históricas características, de serem públicas, gratuitas e socialmente referenciadas incluindo-se, portanto, na reformulação capitalista da educação superior e na reforma administrativa do Estado.

Neste sentido, o conhecimento gerado pela educação superior passa a ser tratado como um investimento produtivo dando garantia de retorno financeiro, ou seja, como um bem privado ou mercadoria de interesse individual negociável no mercado de trocas.

Aliado à estratégia de minimizar o Estado quanto as suas responsabilidades financeiras com a educação e fortalecê-lo quanto ao controle dos serviços prestados, parte da verba estatal destinada à IES fica vinculada à resposta aos mecanismos de avaliação. Assim, tais mecanismos passam a ser usados como tecnologia de controle e de fiscalização estatal. "La asignación de fondos especiales de asignación ... se há convertido en una practica cotidiana a través de la evaluación de los programas, los académicos y la infraestrutura, entre otros" (Barriga, 1997: 670).

Na Argentina está evidenciado na Lei de Educação Superior Nº 24.521 de 20 de julho de 1995, em seu artigo 58, que o financiamento deve estar relacionado com indicadores de eficiência e eqüidade, ou seja, de acordo com a avaliação produtivista (feita por indicadores quantitativos), recursos financeiros podem ou não chegar até às IES.

> *ARTICULO 58°)* **Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales (ARGENTINA, 1995).**

No Chile, a lei da Educação promulgada em 1990 é mais contundente: além de instituir o pagamento de matrículas nas IES públicas, reduzir progressivamente os recursos para as antigas universidades estatais e regulamentar a venda de serviços e bens, determina que as IES tanto públicas quanto privadas (já que as privadas também recebem recursos financeiros

públicos) só receberão seus aportes fiscais em função do resultado de suas avaliações (CHILE, 1990; LEITE, 2003:55).

No México, a situação é diferente. A avaliação universitária não está totalmente consolidada. Existem algumas propostas ainda em discussão e, na prática, não existe um organismo próprio que coordene as políticas de avaliação. "Diversos são os grupos e as agências que, com distintos critérios e diferentes metodologias, avaliam apartadamente os múltiplos aspectos da vida universitária e acadêmica" (DIAS SOBRINHO, 2002a: 130). Em meio a um processo de construção e desenvolvimento, de avanços e retrocessos, as discussões sobre a avaliação esbarram num ponto muito polêmico: o financiamento. Na visão do Estado, o financiamento deve atrelar-se aos resultados avaliativos; na visão da comunidade acadêmica, essa proposta é inadmissível. Tais embates políticos não permitiram o avanço da posição governamental e as ações avaliativas mexicanas não estão totalmente vinculadas a políticas de financiamento.

No Brasil, a centralidade da avaliação até 2003 esteve no Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como "Provão". Este exame, de 1996 até 2003 foi aplicado aos estudantes do último ano do curso e seus resultados foram tidos como indicadores de qualidade e serviram de elementos para promover um *ranking* nacional entre as IES. Isso promoveu uma hierarquização formal dos cursos e interferiu na distribuição de recursos orçamentários.

CAPÍTULO II – O BANCO MUNDIAL, A UNESCO E A EDUCAÇÃO SUPERIOR LATINO-AMERICANA

Entre os organismos internacionais que mais intervieram na educação a partir de meados do século XX, discutiremos os dois que mais se destacaram: o Banco Mundial[20] (BM) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

O BM, em uma perspectiva economicista, apresenta em seus documentos aspectos relacionados com a diversificação de financiamento, vinculação educação e mercado e o papel destinado ao Estado frente ao gasto público com educação superior.

A UNESCO, por sua vez, apresentava em seus documentos, até 1998 – ano da Conferência Mundial sobre a Educação Superior – uma visão humanista a respeito da universidade no que se refere à sua missão e função, principalmente nos continentes que passam por crises econômicas e sociais complexas e contraditórias, como é o caso da América Latina. Porém, ao findar a década de 90 essa organização começou a mudar sua postura política e ideológica.

Nesta seção, após apresentarmos uma rápida trajetória política desses organismos, discutiremos documentos do BM, da UNESCO e um documento conjunto desses dois organismos. Buscamos elementos para afirmar que, as orientações apresentados por ambos fazem parte de um projeto neoliberal de educação, que se realiza no sentido de imprimir nos países em desenvolvimento um outro conceito de educação superior. Além disso, dirigimos nossa análise para apresentar o papel da avaliação dos sistemas da educação superior, proposto por esses dois organismos, como um elemento fundante na certificação final das propostas de reformulação da educação superior dos países em desenvolvimento.

---

[20] As instituições que compõem o Banco Mundial são: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional

2.1 – O BANCO MUNDIAL

O BM é o organismo internacional que mais vem se envolvendo com estudos econômicos sobre a educação, tendo uma grande intervenção nas definições das políticas educativas da América Latina. O poder gerado pelos recursos emprestados tem dado a ele um papel decisivo na implementação de políticas educacionais, o que facilita[21] sua participação ativa no processo de reestruturação neoliberal, neste continente. Os EUA têm o poder hegemônico nas decisões do BM desde a sua criação, uma vez que os próprios estatutos garantem que a influência nas decisões e nas votações seja proporcional à participação no aporte de capital. O discurso de apoiar o desenvolvimento em cada país, na intenção de reduzir as desigualdades sociais, não é observado na contrapartida de seus empréstimos. Sua origem na Conferência de *Bretton Woods*, em 1944, foi articulada com a vinculação ao Fundo Monetário Internacional (FMI), cabendo ao Banco um papel secundário, com a finalidade de conceder empréstimos em longo prazo ao setor privado e estabelecer uma nova ordem internacional no pós-guerra.

> **Sob forte hegemonia norte-americana, os 44 países que se reuniram em Bretton Woods para discutir os rumos do pós-guerra buscariam criar instituições capazes de conferir maior estabilidade 'a economia mundial de forma a impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises internacionais (SOARES, 1996; 18).**

Após a sua fase inicial de restringir a concessão de empréstimos para a reconstrução das economias destruídas pela guerra, o BM, a partir de 1950, passou a focar sua atenção aos países de terceiro mundo[22]. Tal fato é devido à necessidade de "integração" destes países ao bloco ocidental, em função da guerra fria, para assim fortalecer o bloco não comunista. Isso significa que, conforme Soares (1996), até 1956, 65% dos empréstimos concentravam-se em países europeus, sendo que a partir daí, os recursos do Banco foram direcionados ao financiamento de infra-estrutura dos países do Sul. Até 1968, em torno de 70% dos recursos originários do BM foram aplicados nos setores de energia, telecomunicações e transporte.

(CFI), agência Multilateral de Garantias de Investimento (AMGI) e o Centro Internacional de Divergência nos Investimentos (CICDI).

[21] Não se trata de facilitar, mas de comandar objetivamente esse processo.

[22] Os países de terceiro mundo são os ditos países em desenvolvimento.

Cabe aqui ressaltar, a importância da criação da Agência Internacional de Desenvolvimento (IDA), cujos financiamentos ofereciam condições privilegiadas (longos prazos e sem juros) e destinavam-se a países recém independentes. Porém, os fundos financeiros da IDA não seguiram seu destino proposto. Eles foram utilizados prioritariamente no apoio aos países grandes, de baixa renda *per capita*, nos quais o poder norte-americano tinha interesse político, o que deixou de fora do financiamento diversos países da América Latina, África e Ásia. No caso do Brasil, a criação da IDA selou diversos acordos com os EUA, conhecidos como Acordos MEC-Usaid.

McNamarra, o gestor do Banco a partir de 1968, imprimiu a filosofia de que a erradicação da pobreza somente se daria com o crescimento econômico, o que efetivamente não ocorreu. Muito pelo contrário, como Soares (1996:19) enfatiza, nessa época "A apesar de duas décadas de intenso crescimento da economia mundial, a pobreza se mantinha". A descrença no curso do desenvolvimento e do crescimento econômico dos países pobres mudou os rumos dos empréstimos feitos até então e, nesse período, a agricultura foi privilegiada, recebendo o maior valor na distribuição setorial dos empréstimos.

Na década de 70, o BM visou implementar projetos que buscavam maior impacto de crescimento e desenvolvimento econômico a longo prazo para os países. Assim, projetos extensos foram desenvolvidos, no sentido de solucionar problemas que afetavam diretamente a pobreza. Tais projetos englobavam as áreas de saúde, educação, transporte e energia, no sentido de incrementar a urbanização industrial dos países em desenvolvimento. Com isso, inovação, geração de empregos e participação comunitária, se tornaram os critérios de aprovação dos projetos. A ampliação do número de escolas e o incentivo à educação técnica e profissionalizante, o crescimento dos cursos secundários e a formação de professores para esta área foram objetivos fundamentais dos projetos na referida década.

Leher (1998) ao analisar os documentos da BM sobre educação produzidos na gestão McNamara, nos afirma que:

> **[...] neste período, o Banco priorizou a expansão do ensino não formal e, principalmente, a rede de ensino técnico de nível médio, como as "escolas diversificadas" de nível secundário, orientadas para a formação profissional, sobretudo no setor agrário, em virtude das tensões sociais no campo. O**

> **financiamento das escolas técnicas rurais tinha como propósito preparar os jovens das zonas rurais para os ofícios agrários e, ao mesmo tempo, implementar um determinado modelo de desenvolvimento (capitalista), denominado de "modernização conservadora" ou de *Revolução Verde*. (...) A orientação econômica na qual a educação passou a ser valorizada pressupunha o desenvolvimento capitalista dependente. Cada vez mais a política de "substituição de importações" era combatida e a estruturação da economia autóctone em moldes "small is beautifull" era incentivada. A concepção de desenvolvimento vigente à época produziu marcas profundas na concepção político-educacional dos países dependentes. A teoria do capital humano deixara o reduzido círculo acadêmico e passara a orientar as ações dos organismos internacionais e, como desdobramento, as políticas de vários países (LEHER, 1998: 203-204).**

Nos anos de 1980, década caracterizada pela estagnação financeira, inflação, recessão e acúmulo da dívida externa, principalmente nos países em desenvolvimento, o BM passou a assumir um papel estratégico, implementando programas de ajuste estrutural nesses países. Seu papel de investidor ampliou-se, tornando-o também o grande protetor dos interesses dos credores internacionais, "[...] responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a restauração e a abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado" (SOARES, 1996: 21).

Ainda na década de 1980, em meio à crise, uma imensa vulnerabilidade dos países endividados leva-os a depender e serem controlados pelo BM. Alguns deles chegam à moratória.

> **[...] o Banco Mundial passou a impor uma série de condicionalidades para a concessão de novos empréstimos... o Banco Mundial (tal como o FMI) passou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação dos países... passou a exercer amplo controle sobre o conjunto das políticas domésticas, sendo peça-chave no processo de reestruturação desses países ao longo dos últimos quinze anos (SOARES, 1996:21).**

Com todo esse poder, ficou fácil para o BM impor as condições para as reformas estruturais, as quais visavam implementar o padrão de desenvolvimento neoliberal para, assim, atender as necessidades do capital internacional em crescente processo de globalização. As políticas impostas pelo Banco Mundial seguiam as determinações do Consenso de Washington[23].

[23] Ver nota 2.

Cabe aqui ressaltar que determinações do Consenso de Washington, que foram também assumidas e incrementadas pelos organismos internacionais, em seus cinco eixos principais são, conforme Soares (1996:23):

> **1. equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos;**
> **2. abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;**
> **3. liberalização financeira, por meio de reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;**
> **4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc.;**
> **5. privatização das empresas e dos serviços públicos.**

No discurso do BM, seguir os ditames do Consenso de Washington era permitir aos países em crise financeira retomar seu desenvolvimento. Com estabilidade econômica, investimentos externos reduziriam a pobreza. Porém, cabe lembrar que tais medidas foram feitas para atender aos credores internacionais, capitalistas por princípios, haja visto que, na América Latina, em uma década – de 1983 a 1992 – foram pagos para resgate da dívida 500 bilhões de dólares. Isto não significou uma redução da dívida, até mesmo pelo contrário, ela aumentou de 360 para 450 bilhões de dólares (idem).

Em meados da década de 90, o BM denomina sua nova política de "reforma de segunda geração", mas esta continua a ser a mesma medida implementada na década de 1980, com apenas alguns aperfeiçoamentos. De acordo com Soares (idem), podemos considerar que as principais orientações do BM são as seguintes: estímulo aos processos de abertura e privatizações, à competitividade e exportações; aumento da poupança interna; reforma da previdência; flexibilização do mercado de trabalho; reforma educacional; incentivo aos programas sociais na oferta dos serviços públicos para a população mais pobre; reforma institucional e reestruturação do Estado.

2.1.1 - AS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR LATINO-AMERICANA

As principais orientações do Banco Mundial para a educação superior dos países em desenvolvimento, alinhadas com o FMI, conforme vimos anteriormente, estão explicitadas basicamente no documento *"La enseñanza superior; Las lecciones derivadas de la experiencia"* (BM, 1994).

Publicado em 1994, esse documento causou um grande impacto internacional no debate sobre a educação superior, pois suas teses aparecem como referenciais básicos destinados diretamente para as políticas de desenvolvimento de diversos países, principalmente os que possuem uma grande dependência de financiamento internacional, como os da América Latina.

Todo o documento é dotado em seu teor de uma concepção economicista, pois deixa claro em seu texto que existe um paralelo equivalente entre a taxa de escolarização na educação superior e o grau de desenvolvimento de um país, fundamentando assim a necessidade de mudança nesse nível de educação.

Na argumentação do BM, os empréstimos concedidos para a educação superior são feitos sob a justificativa de que os países devem usar esses recursos financeiros para realizar reformas que vão no sentido de manter o sistema educativo eficaz e com um menor custo público. Portanto, esse organismo internacional prioriza seus empréstimos aos países que se comprometem, em contrapartida, a adotar políticas para a educação superior que visam a estabelecer uma diferenciação estrutural nas IES, uma diversificação de fontes de financiamento e uma adequação às demandas do mercado.

Logo no início do documento tem-se uma exposição dos motivos da crise da educação superior nos países em desenvolvimento, justificada pela restrição ou diminuição dos recursos públicos, aliados à sua má utilização, tais como:

> **la baja relación entre estudiantes y personal docente, servicios subutilizados, duplicación de programas, ... una muy alta proporción del presupuesto destinado a gastos no educacionales, como vivienda, alimentación y otros servicios subvencionados para los estudiantes (BM, 1994:3).**

A partir daí, o documento apresenta quatro orientações-chave de uma reforma educacional capaz de imprimir nos países em desenvolvimento um sistema mais eficiente, qualificado e eqüitativo de educação superior. Cada uma das "orientações" cumpre um papel ideológico, implícito ou explícito, em torno do papel do Estado e da sociedade em suas relações com a educação superior.

A primeira orientação é: "Fomentar la mayor diferenciación de las intituciones, incluido el establecimiento de instituciones privadas" (BM, 1994:4). Com a argumentação de que as atuais instituições baseadas no modelo tradicional europeu (humboldiano), com seus programas estruturados em um só nível, seriam caras e inadequadas para o desenvolvimento econômico e social dos países do terceiro mundo, o BM defende esta primeira proposta: a criação de instituições não universitárias[24] e o aumento das instituições privadas dariam conta da demanda social para este nível, poupariam os recursos públicos e atenderiam com maior agilidade e rapidez ao mercado de trabalho. Evidencia-se aqui, a privatização e a subordinação do sistema de educação ao mercado.

A segunda orientação é: "Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento" (BM,1994:4). Defende-se com esta orientação o fim da gratuidade da educação pública com cobrança financeira aos estudantes, aos ex-alunos, com recebimento de agências de crédito, venda de serviços de consultorias e de cursos de curta duração. A idéia é que tais atividades gerem recursos próprios e cubram 30% dos gastos ordinários advindos de fontes governamentais. Além disso, o financiamento público, tanto para o setor público quanto para o privado, deveria ser, indistintamente, de acordo com critérios que o BM considera "de qualidade."

---

[24] IES não universitárias são aquelas voltadas especificamente para o ensino, ou seja, aquelas que não possuem programas de pesquisa e pós-graduação. O BM exemplifica esse tipo de instituição como sendo as escolas politécnicas, institutos profissionais e técnicos de ciclos curtos, *os community colleges* e institutos que oferecem educação a distância e programas de educação de adultos. A vantagem dessas IES é o menor custo dos programas por abranger cursos rápidos, menor taxa de abandono do curso e menor gasto anual por estudante (BM, 1995:34).

A terceira orientação: "Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior" (BM, 1994:4). Nesta, o Banco propõe profundas mudanças na relação do governo com as IES, considerando fundamental uma ampliação do setor privado. Mais uma vez usa o argumento da ineficiência e da excessiva participação governamental neste setor e sugere em contrapartida que novas políticas devem ser criadas para favorecer o desenvolvimento tanto das IES públicas quanto das privadas. Torna-se necessário, portanto, que o governo garanta uma maior autonomia[25] às IES públicas para a busca de recursos financeiros, sendo reservado a ele o poder de controle destas instituições por meio do instrumento fiscalizador da avaliação produtivista do sistema.

A quarta orientação: "Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad" (BM, 1994:4). Nesse ponto, o documento explicita os objetivos básicos da proposta de reforma da educação superior feita pelo BM.

Um objetivo é ampliar a qualidade da educação. A princípio, a argumentação do Banco é de que para uma educação superior de qualidade são necessários "insumos pedagógicos" modernos tais como informações de última geração via redes eletrônicas e *CD-ROM*. Além disso, o que também garante a qualidade das IES são as avaliações, as auto-avaliações e as avaliações externas, desde que estejam sob o comando e sob o controle do governo juntamente com as associações profissionais. Outro objetivo básico é dar a competência de definir os programas acadêmicos ao setor produtivo privado. As IES devem ter parceiros no setor produtivo para que estes patrocinem estudantes, promovam pesquisas conjuntas com a universidade e a indústria e destinem profissionais desse setor como professores/ pesquisadores, para fortalecer os vínculos e a comunicação da educação superior com os diversos setores da economia. Isso significa que, para o BM, é o mercado quem define o quê, como e quem ensina e faz isso interferindo, diretamente ou indiretamente, por meio da avaliação. Interessa lembrar, ainda nesse ponto que, para o BM importa apenas que os grupos sociais menos favorecidos tenham acesso a uma educação secundária de boa qualidade.

No geral, o documento expressa em sua análise conjuntural a relevância dos sistemas de educação superior para o desenvolvimento econômico e social, demonstrando a

[25] Apresentaremos o conceito de autonomia universitária do BM no capítulo 5.

função de formação e capacitação de profissionais e técnicos nos diversos campos do saber e a importância da criação, transferência e difusão de novos conhecimentos. Além disso, ressalta também o papel social que desempenham as IES como lugar privilegiado de debates.

Por fim, podemos dizer que as políticas propostas pelo BM buscam implementar uma concepção de educação cuja eficiência esteja diretamente ligada a um menor custo, apostando na diferenciação institucional. Ao setor produtivo privado é dado um papel muito incisivo quanto à dinâmica e ao financiamento da educação superior pública. Além disso, tanto o Estado quanto o setor privado passam a ter, conseqüentemente, o controle administrativo e financeiro das IES por meio das avaliações quantitativas e padronizadas do sistema.

Todos esses argumentos são compatíveis com as análises que fizemos no capítulo anterior. Isso mostra que as recomendações do BM estão sendo implementadas na América Latina até os dias de hoje.

2.2 – A UNESCO

2.2.1 - AS ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA O EDUCAÇÃO SUPERIOR LATINO-AMERICANA

Os documentos originários da Unesco, desde a sua criação até a "Conferência Mundial sobre a Educação Superior[26]", ocorrida em Paris no mês de outubro de 1998, continham uma concepção humanista da educação. Isso significa que, nesta época, a Unesco, ainda apoiava a realização de políticas educacionais como estratégias de desenvolvimento para os países, sob a

[26] A *Conferência Mundial sobre o Ensino Superior* foi o maior evento da história mundial da educação superior, como também o de mais longo preparo. Por cinco anos, a UNESCO elaborou documentos de referência, promoveu estudos e realizou conferências regionais preparatórias em diversos continentes, com a presença de especialistas de credibilidade internacional. Os textos, a declaração e o relatório final da *Conferência Mundial* foram aprovados por mais de 4000 participantes representando instituições governamentais e não governamentais, profissionais da

coordenação dos governos locais, e enfatizava a necessidade do aumento do investimento dos países na educação pública, no sentido restrito de seus três objetivos principais:

> **[...] assegurar a escolarização antes do término de 1999 a todas as crianças em idade escolar e oferecer-lhes uma educação geral mínima de 8 a 10 anos; eliminar o analfabetismo antes do fim do século e desenvolver e ampliar os serviços educativos para adultos; melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas educativos através das reformas necessárias (UNESCO, 1998:8).**

Quanto à educação superior, na década de 90, o documento da Unesco, rico em conceitos, análises e propostas foi intitulado: *"Tendências da Educação Superior para o Século XXI"* (UNESCO 1999). Este, contém os Anais da Conferência Mundial do Ensino Superior incluindo a *"Declaração Mundial sobre o Ensino Superior no Século XXI: Visão e Ação"*. Tal declaração mundial, expressão máxima da referida Conferência, passou a ser assumida pela Unesco como um marco referencial de suas ações e propostas de mudança e de desenvolvimento da educação superior.

Porém, em 2000, um outro documento dessa organização passou a divergir política e ideologicamente não somente da Declaração Mundial, mas de todos os documentos e discussões feitas na Conferência Mundial. Esse outro documento titulado como: *La Educación Superior en los Países en Desarollo: Peligros y Promesas* (BM, 2000)[27] possui uma outra proposta de educação superior, que vem sendo defendida por essa mesma organização até os dias de hoje, conforme veremos a seguir.

O documento: *"Declaração Mundial sobre o Ensino superior no século XXI: visão e Ação"* (1998), proclamado pelos participantes da Conferência Mundial apresentou determinados conceitos que já vinham sendo amplamente discutidos no decorrer das Conferências regionais preparatórias[28] para a Conferência Mundial, num período de 5 anos, por diversos países.

---

educação e empresários e com isso se constituíram em um rico acervo de reflexões que conferiu ao legitimidade internacional ao evento. A *Conferência Mundial* foi realizada no período de 5 a 9 de outubro de 1998, em Paris.

[27] Esse documento é uma produção conjunta da Unesco com o BM. Foi publicado pelo Banco em 1999, conforme veremos no item 2.3.

[28] A partir de 1994 aconteceram cinco conferências regionais preparatórias para a *Conferência Mundial* nas respectivas cidades: Havana, Dakar, Tóquio, Palermo e Beirute.

Cabe aqui ressaltar, que o BM teve representantes nessa Conferência Mundial de 1998, porém, não conseguiu – por mais que tentasse - ter seus pressupostos como preponderantes.

A Declaração foi apresentada em três tópicos: 1 – Missões e funções da educação superior; 2 – Formando uma nova visão da educação superior; 3 – Da visão à ação.

No primeiro tópico: "Missões e funções da educação superior" (UNESCO, 1999) fica explícito que educar, formar e realizar pesquisas é a grande missão da educação superior. Para o melhoramento da sociedade como um todo, a condução dessa missão deverá: promover a educação e a formação de pessoas altamente qualificadas, preparando-as para o pleno exercício da cidadania e participação plena da sociedade; promover, gerar e difundir conhecimentos por meio da pesquisa; contribuir com a proteção e consolidação dos valores da sociedade, bem como, compreender, interpretar, preservar e difundir as culturas nacionais e regionais, internacionais e históricas, numa conjuntura de pluralismo e diversidade cultural.

Os sujeitos das IES – professores, estudantes e técnicos administrativos - deverão: primar pela ética e o rigor científico intelectual e assim ajudar a sociedade a refletir criticamente, compreender e agir em seus conflitos; usufruir da liberdade acadêmica e da autonomia plena respeitando um conjunto de direitos e obrigações, sendo ao mesmo tempo responsáveis com a sociedade e prestando contas à ela; identificar, tratar e prevenir problemas que afetam o bem-estar das comunidades, nações e da sociedade em geral. É também função desses sujeitos, defender valores consagrados na Constituição da Unesco: paz, justiça, liberdade, igualdade e solidariedade.

Nessa perspectiva, a Unesco, ao assumir os conceitos dessa declaração, não coaduna, ao menos formalmente, com a idéia de vincular a dinâmica do mercado às missões e funções das IES, como defende o BM. Pelo contrário, subordinar a educação às necessidades do mercado vai de encontro à visão sobre a missão da educação superior e ao cumprimento do papel a ser exercido pelos sujeitos das instituições. Além disso, o conceito de autonomia para os dois organismos internacionais em questão são muito diferentes. Para o BM, importa uma autonomia para captação de recursos e, para a Unesco, importa uma autonomia didático-acadêmica.

O segundo tópico: "Formando uma nova visão da educação superior" apresenta a defesa de igualdade de acesso à educação superior para todos os cidadãos que assim desejarem, sem nenhum tipo de discriminação por raça, sexo, idioma, religião ou condições econômicas, culturais e portadores de necessidades especiais. A igualdade no acesso à educação superior deve começar pelo fortalecimento e/ou reorientação do seu vínculo com os demais níveis de educação, particularmente com a educação secundária. A educação superior deve ser um componente de um sistema contínuo que começa na educação infantil e continua para a vida toda.

Enquanto o BM aponta para uma diversificação institucional que se caracteriza pela ampliação de IES não universitárias, a Unesco vai em direção contrária: defende o dever de todos os sistemas de educação superior em incentivar, implementar, financiar (por fontes públicas e privadas) as pesquisas na ciência exata, biológica, na arte e nas ciências sociais e humanas, igualitariamente. Além disso, não somente a pesquisa, mas toda a educação superior deve também estar articulada com os problemas da sociedade e do mundo do trabalho, se pautando em objetivos e necessidades sociais, observando o respeito às orientações culturais e a proteção do meio-ambiente.

A declaração também expressa sua defesa no papel da extensão universitária à sociedade com "atividades voltadas para a eliminação da pobreza, intolerância, violência, analfabetismo, fome, deterioração do meio ambiente e enfermidades" em geral (UNESCO, 1999: 26), tema jamais tratado no documento do BM.

A cooperação entre o mundo acadêmico e o mundo do trabalho deve ser feita por intercâmbios, estágios, participação de trabalhadores nos órgãos que dirigem as IES e, ainda, numa revisão curricular tendendo a aproximar a educação das práticas do trabalho. Cabe ressaltar que os currículos sempre deverão levar em conta os contextos culturais, históricos e econômicos específicos de cada país. Em sendo assim, esses dois mundos devem conjuntamente desenvolver e avaliar os "processos de aprendizagem, programas de transição, avaliação e validação de conhecimentos prévios que integrem a teoria e a formação no próprio trabalho" (UNESCO, 1999: 26). Além de desenvolver habilidades empresariais e o senso de iniciativa, cabe também à educação superior aprimorar a participação dos cidadãos na sociedade democrática e torná-los

agentes de mudanças imbuídos na implementação da igualdade e da justiça. Mais uma vez, essa é uma visão antagônica da visão mercadológica da educação defendida pelo BM.

O terceiro tópico: "Da visão à ação" refere-se, principalmente, sobre a compartilha de conhecimentos entre países e continentes, financiamento e avaliação da educação superior.

Sob a égide da cooperação internacional com base nos princípios da solidariedade, a Unesco declara ser de fundamental importância uma parceria entre todas as IES do mundo. Tal parceria, baseada no apoio e benefício mútuo, permitirá aos estudiosos compreender melhor as questões globais e fortalecer "uma direção democrática e de recursos humanos qualificados para a solução de tais questões, além da necessidade de se conviver com culturas e valores diferentes" (UNESCO, 1999:26). A proposta de compartilhar conhecimentos teóricos e práticos visa também beneficiar os países menos desenvolvidos e ampliar as capacidades dos países desenvolvidos e dos que estão em desenvolvimento.

Os esquemas de cooperação internacional também devem pôr fim à "perda de talentos científicos". Para a Unesco, essa cooperação deve priorizar programas de formação nos países em desenvolvimento e assim propiciar ambientes que atraiam e mantenham os pesquisadores no seu próprio país:

> **Deve-se considerar a necessidade de criar um ambiente que atraia e mantenha o capital humano qualificado, por meio de políticas nacionais ou acordos internacionais que facilitem o retorno ... de especialistas altamente treinados e de investigadores muito competentes aos seus países de origem (UNESCO, 1999:32).**

Ao fazer menção às Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTIC), o documento defende que elas devem ser facilitadas por meio da cooperação internacional, adaptadas às necessidades nacionais, regionais e locais e respeitar às identidades culturais e sociais. Além disso, as NTIC podem oferecer maiores facilidades para a renovação do conteúdo dos cursos e dos métodos de ensino, e a ampliação do acesso à educação, cuja meta maior é chegar a todos.

Já para o BM, as NTIC, chamadas de insumos pedagógicos modernos, são vistos como instrumentos de homogeneização de determinados valores e conhecimentos,

independentemente das necessidades reais da sociedade. Aqui, as NTIC devem proporcionar uma maior aproximação da educação ao setor produtivo.

Como forma de garantir o apoio da sociedade, o desenvolvimento, a eficácia e a qualidade da educação superior, o financiamento das IES deve ser público. Cabe ao Estado ter um papel essencial nesse financiamento, pois "o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais" (UNESCO, 1999: 31). O documento reconhece também a necessidade do financiamento privado, na medida em que toda a sociedade deve apoiar a educação dada seu importante papel no desenvolvimento econômico, social e cultural sustentável. Por isso, tanto os setores públicos como os setores privados devem estar mobilizados e envolvidos com as já referidas missões da educação superior.

Já o BM reforça os fundamentos do financiamento privado, pois sua concepção economicista de educação, não reconhece a importância das missões educativas e sociais das IES, voltadas para a sociedade como um todo. Reconhece apenas a missão da educação para o setor econômico. O papel do Estado, para o BM, é de controlador e fiscalizador do sistema educacional voltado para o mercado. Para Unesco, esse papel é de mediar a educação entre as necessidades sociais e as econômicas.

Quanto à avaliação da qualidade na educação superior, a declaração define que "a qualidade em educação superior é um conceito multidimensional que deve envolver todas as suas funções e atividades" (UNESCO, 1999:29). Expõe também a necessidade de uma auto-avaliação interna transparente e uma avaliação externa realizada por especialistas independentes.

A qualidade na educação superior deve ser construída a partir dos valores culturais nacionais e constituída de múltiplas dimensões como: intercâmbio de conhecimentos, criação de redes interativas e incentivo a projetos de pesquisa internacionais. É importante na construção dessa qualidade, o fomento de programas adequados para o aperfeiçoamento dos sujeitos das IES, incluindo a metodologia do processo de ensino e aprendizagem. Para tal, faz-se necessário facilitar a mobilidade de pesquisadores entre países, instituições de educação superior

e o mundo do trabalho, assim como também de estudantes entre diversas IES e de distintos países.

Já para o BM, para melhorar a qualidade dos programas educacionais é necessário estimular a competitividade entre as unidades acadêmicas para conseguir recursos adicionais. A educação de alto nível é cara e os recursos externos privados são a única saída.

A Unesco defende que, numa avaliação, se deve levar em consideração a diversidade, evitando a uniformidade e ainda "deve-se dar a devida atenção aos contextos institucionais, nacionais e regionais específicos" (UNESCO, 1999:29). Essa proposta contradiz a idéia do BM sobre avaliação do sistema educacional. A coordenação e o planejamento da avaliação, da certificação ou da "acreditación" proposto pelo BM "aspira fomentar a padronização dos programas" educativos (BM, 1995:79). Para o Banco, essa uniformidade valida o processo de avaliação.

Com isso, podemos perceber uma clara discordância da Unesco e uma explícita concordância do BM com a avaliação nos moldes do Exame Nacional de Cursos (Provão). Além disso, está dito na declaração que os sujeitos da avaliação devem ser parte integrante do processo de avaliação, o que contraria ainda mais o Provão.

2.3 – AS ATUAIS ORIENTAÇÕES DA UNESCO E DO BANCO MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR.

Nesta seção, apontamos as continuidades e descontinuidades nos objetivos e ações da Unesco e do BM no final dos anos 90. Estas, aprofundam o conceito de capital humano para a educação enfatizando uma tendência ou aptidão dos países subdesenvolvidos para receber e utilizar tecnologia transferida dos países centrais. Nesta concepção, fica evidenciada a subordinação dos países em desenvolvimento a um conhecimento vinculado às necessidades do mercado econômico e de interesses privados.

Cabe aqui ressaltar que, em 1984, os EUA – maior fonte de financiamento – e, em 1985, o Reino Unido e Singapura se retiram da estrutura organizativa da Unesco. Estudos feitos por Leher (1998) nos mostram que a saída dos EUA da Unesco causou uma relação, cada vez mais forte, de dependência dessa organização com o BM[29]. Nesse período, uma agenda hegemônica de reformas das políticas educacionais para a América Latina e o Caribe já estava em andamento. A partir desse processo, o BM foi se interferindo, cada vez mais, na agenda da Unesco, implementando suas propostas, o que significa dizer que a Unesco foi moldando seus preceitos político-ideológicos aos preceitos de seu financiador, o BM. Tal fato se consolidou no documento que iremos analisar a seguir.

O documento sobre política educacional para a educação superior produzido pela Unesco e publicado em 1999 pelo BM está sob o título: *La Educación Superior en los Países en Desarollo: Peligros e Promesas* (BM, 2000). Este documento foi elaborado por um grupo especial de *"experts"* convocados pelo BM em conjunto com a Unesco denominado "Grupo Especial sobre Educação Superior e Sociedade" ou "Força Tarefa sobre Ensino Superior e Sociedade".

O Grupo Especial foi composto por quatorze membros de treze países distintos: África do Sul, EUA, Paquistão, Palestina, Chile, Dinamarca, Brasil, França, Japão, Indonésia, Moçambique, Índia e Suécia. Pelo Brasil, a representação ficou sob a responsabilidade do Professor José Goldemberg, ex-Reitor da Universidade de São Paulo (USP).

Os EUA participaram desse documento com uma presença diferenciada, pois, além de terem dois membros no Grupo Especial para a elaboração do documento, enquanto que os demais países contavam com apenas um membro, eles também ocupavam lugares de destaque. Os dois participantes do Grupo Especial eram também Co-diretor e Vice do Comitê Diretor responsável pelo documento e ainda eram também americanos os dois "Diretores de Estudos". Esses participantes foram os responsáveis pela redação final do texto que se expressou como "consenso das discussões".

[29] Leher (1998), em sua tese de doutorado, nos apresenta uma discussão sobre as mudanças na política internacional

Mesmo sendo um documento conjunto de dois organismos distintos, as características quanto à forma, conteúdo e metodologia de elaboração que prevaleceram são próprias dos documentos do BM. A forma de destacar quadros com exemplos parciais ou resumos, convidar *experts* para a elaboração do documento ao invés de trabalhar com fórum ampliado de consultas, como foi feito em todo o processo para se chegar à Conferência Mundial de 1998, mostra que a metodologia de trabalho utilizada foi a habitual dos documentos do BM.

Observamos também que as referências feitas ao longo do texto do Grupo Especial foram todas do BM, enquanto que a conhecida documentação da Unesco sobre a educação superior em nenhum momento foi citada. *"La enseñanza superior; Las lecciones derivadas de la experiencia"* (BM, 1994), documento descrito anteriormente nesse estudo, é um dos mais citados pelo referido Grupo.

"A política de mudança para o ensino superior" (UNESCO, 1995), tema declarado pela Unesco em 1995, que conforme a própria instituição

> **é uma síntese daquilo que a UNESCO vê como tendências maiores em ensino superior, e também tenta formular uma perspectiva para a Organização referente às políticas-chave neste campo ...e que deve ser utilizado pela UNESCO ao traçar a direção geral de seu programa dado ao ensino superior (UNESCO, 1995:8).**

foi totalmente ignorada no referido texto. Além disso, os textos, a declaração e o relatório final da Conferência Mundial, realizada em 1998, também não foram mencionados. Cabe aqui ressaltar que, no período da elaboração do texto conjunto, em 1999, houve uma mudança na presidência da Unesco. Sai o presidente em questão e assume outro com o total apoio dos EUA.

Ao identificarmos que a verdadeira autoria do documento conjunto Unesco e BM é preponderantemente do segundo, percebemos que a orientação ideológica da Unesco foi modificada. Isso mostra a ampliação dos espaços tomados pelas propostas do BM para a educação, ou seja, o crescimento da ideologia neoliberal no circuito da educação mundial, principalmente nas políticas direcionadas para os países em desenvolvimento, como os países latinos.

---

dos EUA com o processo de sua relação com a UNESCO.

De início, antes mesmo da introdução do documento, o Grupo Especial, ao fazer uma "visão panorâmica" do estudo em questão, deixa clara sua posição de defesa do conhecimento em razão do lucro e do mercado. Em nenhum momento, por todo o documento, a educação é vista sob a ótica humanista da Unesco, ou seja, a serviço dos interesses da sociedade, do crescimento humano e da formação do cidadão.

> **La economia mundial está cambiando a medida que el conocimiento reemplaza al capital físico como fuente de riqueza actual (y futura)... Los países necesitan educar a una mayor proporción de sus jóvenes a estándares mas altos, ya que en la actualidad, poseer un grado universitario es requisito básico para muchos trabajos especializados (BM, 2000:11).**

Na parte introdutória do documento, após citar informes do BM do ano de 1998-1999, a teoria do capital humano é colocada em evidência. No texto, a importância da educação para a sociedade se dá à medida que ela é capaz de vencer a pobreza dos países em desenvolvimento:

> **El conocimiento es como luz. Ingravido e intangible, puede facilmente recorrer el mundo iluminando por doquier la existencia de los seres humanos ... millones de personas viven aún innecesariamente en la oscuridad de la pobreza. En parte, al menos, los seres humanos viven en la pobreza porque no pueden alcanzar el interruptor para enceder la luz, y ese interruptor es la educación. La educación superior nunca ha revestido tanta importancia para el futuro del mundo en desarrollo como en la hora actual (BM, 2000:22).**

Tais afirmações mostram que as causas das desigualdades sociais e do aumento da pobreza, tais como a exploração dos países ricos sobre os países pobres e a implementação das políticas neoliberais que fortalecem a acumulação do capital, são ignoradas. No lugar delas, a argumentação que prevalece é a de que somente o investimento na educação garantirá "algum" crescimento econômico que, conseqüentemente, acarretará progresso e riqueza para um país.

Com isso, a concepção de educação superior formulada pelo texto está inserida na concepção de educação como investimento, voltada para a economia de mercado; revigorando a teoria do capital humano.

Por defender a educação superior nos termos colocados acima, o Grupo Especial discorda da premissa do BM que considera a pesquisa universitária de alto custo e sem retorno à sociedade, tornando-se assim inadequada aos países devedores. Mesmo defendendo a necessidade de investimentos nos níveis primários e secundários, o texto a defende também para

a educação superior. Há uma exposição de argumentos que demonstram o potencial e a importante contribuição desse nível de educação para o desenvolvimento econômico e social do país:

> **[...] quienes han alcanzado un mayor nivel educativo están en mejores condiciones para iniciar empresas de tipo social o económico ... la existencia de personas con buenos niveles educativos es igualmente crucial en cuanto a crear un ambiente propicio para el desarrollo económico... el impacto de la investigación universitária sobre la economía, beneficio social de enorme importancia que está precisamente en el centro de toda argumentación en pro del desarrollo de sistemas más vigorosos de educación superior (BM, 2000:44).**

Mesmo mostrando que houve uma certa discordância do discurso do BM (lembrando que o documento foi feito em conjunto BM e Unesco), as novas argumentações não reproduzem as teses explicitadas pela Unesco,[30] principalmente as discutidas no decorrer da Conferência Mundial. Está presente nessa mudança, a preponderância de um conhecimento vinculado ao desenvolvimento econômico, o que atrela a pesquisa universitária aos interesses privados e/ou mercadológicos. Além disso, o documento reconhece a crescente demanda pela educação superior e apóia esse crescimento julgando ser a universidade um caminho para uma melhor qualificação para o mercado, objetivando a tentativa de superação do desemprego. Isso fortalece princípios neoliberais de colocar a universidade a serviço do capital. Concordamos com SIQUEIRA (2001) ao afirmar que:

> **Tal mudança visa ainda resolver o problema da crescente demanda para o ensino superior [...] e às necessidades de re-treinamento, objetivando servir neste caso mais como paliativo ou meio primordial a ser apontado para o desemprego, como se o mesmo fosse causado apenas e fundamentalmente por falta de qualificação e não da ganância das empresas, quase ao final de um novo ciclo de acumulação mundial exacerbada... (SIQUEIRA, 2000:15).**

Partindo dos pressupostos até então descritos e considerando que a educação superior, na maioria dos países em desenvolvimento, está em um "extremo estado de debilidade" (BM, 2000:51), o Grupo Especial formulou uma proposta para reformar o sistema de educação desses países. Tal proposta veio sob a idéia de uma *"estratificação"* dos sistemas de educação superior. Justifica-se ainda no texto que a urgência e a importância de reformar a educação são

[30] A concepção de ensino superior declarada em documentos oficiais da UNESCO nos anos de 1995 até 1998 parte da visão de educação superior como um direito humano e social; com uma qualidade e relevância vinculadas com o ideal de construção de sociedade mais democrática, justa e solidária.

importantes em função das mudanças tecnológicas e demográficas dos últimos anos, do fenômeno da globalização e, principalmente, do crescente valor econômico do conhecimento.

Portanto, o Grupo Especial define em sua proposta que:

> **Un establecimiento estratificado es un híbrido que concilia las metas de excelencia y de educación masiva, y que permite el logro de ambas dentro de un sistema único sin necesidad de incurrir en grandes gastos. Suele estar compuesto de dos niveles: uno orientado hacia la investigación y la seletividad, y outro a impartir conocimento a grandes massas de alumnos ... son economicamente rentables (BM, 2000:55).**

Assim, ficou clara a proposta de um sistema de educação de massa e outro de elite (ou de pesquisa) e a preocupação freqüente com o fator econômico da educação. Nesse sentido, ficou destacado no documento que flexibilizar a educação superior é uma condição primordial para a eficácia desse nível de educação. Por flexibilização, o Grupo Especial entende a capacidade da universidade em adaptar-se rapidamente às mudanças que o mercado de trabalho exige. Os cursos, as pesquisas e os currículos devem, portanto, "marchar a la par con los grandes cambios externos" (BM, 2000: 56). Mais uma vez esse documento conjunto se distancia das proposições assumidas pela Unesco na Conferência Mundial e se aproxima da concepção de educação neoliberal.

Na proposta do Grupo Especial, o sistema estratificado deverá ser composto por quatro tipos de instituições pós-secundárias. Elas são:

1) universidade de investigação: esta seria uma instituição regida por padrões internacionais para a concessão de títulos, preferencialmente pública e, sem dúvidas, de elite. Com ensino e pesquisa de excelência nos vários campos do saber, ofereceria uma educação de alta qualidade a um grupo seleto de estudantes mais preparados e mais aplicados de cada país. Percebemos que a proposta não visa a democratização do conhecimento como propõe a Declaração Mundial, e sim a reprodução de um sistema que consiste em uma elite que tem acesso ao conhecimento e, portanto, domina e dirige os que são privados desse acesso.

2) universidades regionais: com a meta principal de formação imediata e de massa para o mercado de trabalho, esta instituição, pública ou privada, não se envolveria com pesquisa. Se assemelharia aos *"Colleges"* dos países desenvolvidos, podendo oferecer cursos de

terceiro grau de dois anos, ou seja, rápidos diplomados prontos para o trabalho. Satisfaria a demanda mercadológica nas áreas de administração de empresas, agricultura e indústria florestal, pesqueira e de mineração, o que reforça, como já vimos, os propósitos do BM.

3) institutos profissionais: estes teriam a missão de aplicar um treinamento técnico em algumas áreas, como direito, medicina, administração e pedagogia. Mais uma vez, defendendo a educação como um bem privado e somente para alguns, o documento propõe que as IES privadas se beneficiem desse tipo de instituição, por este ser um "negócio" muito lucrativo.

4) institutos técnico-profissionais: a proposta para este tipo de instituição é muito próxima da proposta do item anterior, porém com um ensino com um nível ainda menos complexo. Assim, estas deveriam repassar habilidades extremamente práticas e necessárias para trabalhos específicos tais como: enfermagem, mecânica de automóveis, contabilidade, computadores, eletrônica e maquinaria em geral. Esse seria um instituto que poderia fazer parte de um sistema de educação de segundo grau, ou então, integrar-se à educação superior no seu nível mais baixo. Cabe aqui ressaltar que, em todo o documento prevalece a idéia de que as IES suportariam um público maior, ou seja, as IES de massa com uma menor complexidade na transmissão do conhecimento e que também atenderia a um mercado de menor nível econômico deveriam ser constituídas nas redes privadas de educação com fins lucrativos. Isso deixa claro que estratificar a educação superior é manter diversos tipos e níveis de educação para as diversas classes sociais, mantendo o *"status quo"* da sociedade em geral, no que se refere à acumulação do capital e à distribuição desigual do conhecimento.

Também fazem parte da proposta do Grupo Especial as universidades virtuais e educação à distância. A tecnologia atual já permite a implantação de um sistema virtual, porém ele teria um alto custo por necessitar de uma ampla infra-estrutura. Já a educação à distância seria mais apropriada, visto que os investimentos para implementá-la seriam mínimos. O documento reconhece ainda as críticas[31] feitas à educação à distância, mas considera que, ao sujeitá-la às avaliações padronizadas e vinculá-la ao "mundo exterior", ela seria uma modalidade educacional

que atingiria um número maior de estudantes. Além disso, ao citar nomes mundialmente conhecidos que passaram pela educação à distância, incute-se no texto uma idéia interessante: de que eles se tornaram líderes não por lutarem por qualidade nas condições de vida para seu povo e por justiça social, mas porque essa modalidade de educação é competente para a formação desses novos líderes.

> **El aprendizaje a distancia modalidade en la cual los estudiantes siguen cursos fundamentalmente por medio de la radio, la televisión o internet, se expandió enormemente durante la década pasada (Nelson Mandela y Robert Mugabe se graduaron de esse modo, en la universidad a distância más antigua del mundo, la Universidad de Sudafrica (BM, 2000:34).**

Outra questão muito clara na proposta de IES do Grupo Especial é a questão do financiamento e da autonomia universitária. Para o Grupo Especial, a política de conceder autonomia às IES para que elas possam, individualmente, desenvolver seus meios para propiciar a captação de recursos, precisa ser reforçada. Isso restringe o conceito de autonomia universitária que passa então a ser, apenas, concessão de direitos para buscar financiamento externo. Essa também é uma proposição já bastante defendida pelo BM e altamente discordante da Declaração Mundial.

Aliadas à proposta de que o mercado pode inferir na estrutura de pagamento dos professores, visto que ele pode recompensar um profissional de excelente desempenho (BM, 2001: 25-26), outras alternativas de financiamento também são sugeridas. Assim, é também uma forma de captação de renda:

> **La oferta de programas de formación de ejecutivos, la comercialización de los servicios especializados del personal docente o la prestación de diversos otros servicios – como son, por ejemplo, la realización de exámenes de laboratorio y el arrendamiento de instalaciones... (BM, 2001:65).**

Afirmando sempre que o financiamento da educação pós-secundária não é prerrogativa única do Estado, o Grupo Especial da Unesco defende, em longa dissertação, diversos outros sujeitos financiadores. O setor privado, a cobrança de matrículas, a contribuição dos estudantes e suas famílias, as ONG's, os sistemas de bolsas (desde que se comprove a

---

[31] O documento reconhece o problema em que as universidades de nações desenvolvidas oferecem cursos de baixa qualidade às nações em desenvolvimento. Isso significa que, por meio de *franchising* de universidades de prestígio, o ensino superior estaria sendo usado apenas para obtenção de lucros.

capacidade de ressarcimento no futuro) e a defesa de um maior rigor na administração da universidade também são itens enfatizados para a melhoria da oferta e do financiamento desse nível de educação.

Observamos nesse documento que as organizações internacionais - BM e Unesco - atribuem à educação superior dos países em desenvolvimento pouca credibilidade e até mesmo uma certa subordinação aos países desenvolvidos. Mesmo reconhecendo a necessidade desses países em acompanharem "el mundo en la revolución informática" (BM, 2000:108) para não ficarem para trás, o documento defende a diferença de condições de desenvolvimento de pesquisas entre países em desenvolvimento e desenvolvidos. Assim, no lugar de defenderem igualdade de condições de pesquisa como referido na Declaração Mundial, eles propõem a aquisição de equipamentos de "segunda mão" para os países em desenvolvimento:

> **Los países en desarrollo también podrían verse más favorecidos si tuvieran acceso a instrumental de investigación de segunda mano, pero de última generación y excelente calidad ... Las instituciones que donan este tipo de equipos deberían establecer un centro de distribución mundial sin fins de lucro ... seria conveniente que los gobiernos desplegaran mayores esfuerzos para comprar equipos o para comprometer el aporte de los donantes" (BM, 2000: 81).**

Outra evidência de subordinação dos países pobres fica exposta logo no início do documento quando o Grupo Especial descreve, em uma visão panorâmica, seu plano de ação em prol do desenvolvimento da educação superior. Para êxito neste desenvolvimento, os países pobres deveriam ser coordenados por especialistas internacionais:

> **Deben utilizarse las fortalezas de todos los actores – públicos y privados – de tal modo que al final intervenga la comunidad internacional para suministrar apoyo solido y coordinado, como también liderazgo en esta área tan decisiva (BM, 2000:12).**

As publicações internacionais também são tratadas de forma superior. O documento prevê uma política de *"traslar la producción editorial a los países en desarollo"* (BM, 2000: 82). Em termos de "cooperação" (e sempre defendendo que isso deva ser feito a um baixo custo), o documento ignora totalmente a produção nacional. Em nenhum momento do texto, é evidenciada qualquer contribuição dos países pobres para o avanço da ciência. A proposta do Grupo Especial é que docentes de diversas instituições adotem os mesmos livros, visando que a

importação destes tenha um custo reduzido para os alunos, não importando que isso limite o aprendizado.

Ainda nesse sentido, o Grupo Especial reforça a idéia do conhecimento útil. Ao ressaltar que realmente o que interessa são, principalmente, as últimas publicações, ou seja, as inovadoras, coloca a educação como seguidora das exigências do mercado em constantes mudanças. Isso significa que o Grupo Especial não admite o conhecimento dentro de um processo histórico, muito menos a necessidade de ampliar as pesquisas básicas ou as pesquisas na área das ciências humanas e sociais.

> **Los docentes de diversas instituciones podrían [coordinar] a dopción de un conjunto relativamente pequeño de libro de textos. Si bien este tipo de coordinación limita a la gama de perspectivas que se ofrece a los alumnos, permite comprar libros al mayor, con ... reducción de custos. Las instituciones de educación superior también deberían hacer un mayor uso de libros de texto publicados dentro de dos años [...] (BM, 2000:82).**

Reconhecemos a dificuldade dos países em desenvolvimento em divulgar seus trabalhos científicos internacionalmente. Mas, o documento sequer alerta para uma proposta que incentive as editoras estrangeiras a publicar, em diversos idiomas, as pesquisas nacionais. A falta de uma política apropriada de divulgação internacional do conhecimento produzido nos países em desenvolvimento coloca as nações ricas em grau de superioridade inquestionável, em comparação com a capacidade de produção do conhecimento nos demais países.

Concordamos com SIQUEIRA (2001:7) ao afirmar que o documento ignora "a apropriação indébita e a exploração praticada pelas nações mais ricas sobre o conhecimento, práticas e produtos existentes nos países mais pobres e em desenvolvimento [...]".

Toda a mudança na educação superior referida pelo Grupo Especial obtém sua garantia de implementação por meio de avaliações como, por exemplo, prestações de contas. Isso significa que o texto retoma à idéia de que a educação deve ser avaliada de acordo com o cumprimento ou não dos objetivos e padrões previamente estabelecidos em função de necessidades econômicas e mercadológicas. Esse tipo de prestação de contas, conhecida como "*accountability*", foi amplamente utilizada na Inglaterra sob o governo conservador de Margareth Thatcher e nos EUA sob o governo também conservador de Ronald Reagan, em 1980.

A *"accountability"* era o eixo central da avaliação do sistema educacional superior nos referidos países e primava por ser uma estratégia estatal para recuperar o controle dos gastos institucionais públicos e atrelá-los à indústria e ao mercado. Era, e continua sendo, contudo, uma avaliação técnica e burocrática. Isso significa que esse tipo de avaliação continha seus critérios estabelecidos por tecnocratas das administrações centrais e não por educadores; era realizada como controle e, partindo do princípio da "neutralidade científica", se expressava em termos técnicos para assegurar a objetividade e a certeza nos resultados mensuráveis; permitia comparações e com isso permitia também intervenções no controle de gestão em cada IES, ao mesmo tempo em que descomprometia o Estado com os gastos em políticas públicas; veiculava seus resultados na sociedade em geral, como uma orientação sobre a qualidade dos produtos para os "clientes" da educação. Além disso, a *"accountability"* tinha um caráter punitivo às IES que não cumprissem os objetivos propostos. Todas essas nuances são reestabelecidas com a proposta do Grupo em implementar a *"accountability"* como avaliação do sistema.

Conforme já dissemos anteriormente, para o Grupo Especial a educação substitui o capital físico e é uma excelente fonte de riqueza para a economia mundial. Neste sentido, o documento defende que, tal como no mundo econômico globalizado, padrões internacionais devem ser adotados como meio de garantir a eficiência das IES dos países pobres.

Fixar padrões internacionais, vinculados às exigências do mercado e do mundo econômico, pode converter uma IES "medíocre" em uma de "primeira ordem" (BM, 2000: 57).

> **Las instituciones de educación postsecundaria que tienen estándares claros y se fijan metas ambiciosas son más eficaces, por estar en consonancia con las necesidades de la sociedad y del mercado laboral. Los estándares internacionais tienen particular importancia en la economía globalizada. El cumplimiento de algunos de ellos es requisito para la concesión de títulos en cuanto a desempeño estudiantil, calificación del personal docente y rendimiento... también es esencial el desarollo de una cultura de rendición de cuentas (accountability), pues ello permite vigiar y premiar continuamente el mejoramiento, o sancionar el deterioro (BM, 200:57).**

Isto posto, esse documento reafirma as posturas hodiernas do BM e não as da Unesco em 1998. Assim, atualmente, tanto o Banco quanto a Unesco defendem uma política para a educação superior dos países em desenvolvimento voltada para o mercado e não para a

produção do conhecimento em prol do desenvolvimento humano, da transformação social e da melhoria do meio ambiente.

Além disso, a avaliação (tipo accountability) é admitida como instrumento central, utilizada como disciplinadora e implementadora das reformas educacionais (DIAS SOBRINHO). É ela que, por meio de punições ou premiações, garante a obediência institucional frente à proposta de reforma educacional explicitada pelo Grupo Especial.

CAPÍTULO III – A AVALIAÇÃO E AS TRANSFORMAÇÕES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA ARGENTINA

Em um primeiro momento faremos nesse capítulo um relato histórico das mudanças ocorridas nas IES argentinas de acordo com as mudanças do cenário político deste país. Apresentaremos, portanto, dois períodos que conforme Krotsch (1995), marcaram a história da universidade argentina: o primeiro, que vai de 1955 a 1966 – período de democracia interna nas universidade após o regime forte de Perón - e o segundo que vai de 1971 até 1973 – período de um novo golpe militar que interveio nas IES suprimindo as conquistas da Reforma de Córdoba.

Em um segundo momento, no item 3.2, analisaremos o papel da avaliação institucional das IES já nas décadas de 1980 e 1990 e a interferência das orientações do BM na política de avaliação desse país. Mostraremos que as políticas universitárias implementadas nesse período, coincidem com as recomendações do BM diminuindo assim, as possibilidades de ser implementado um processo de avaliação democrático e autônomo.

Explicitaremos no item 3.2 a política de avaliação das IES argentinas e analisaremos a Lei da Ensino Superior N.° 24.521 de 1995. Enfatizaremos nessa análise, o papel da "Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria" (CONEAU) e as estratégias de financiamento universitário. Mostraremos que, tanto um quanto o outro, se tornaram instrumentos da transformação capitalista das IES argentinas.

3.1 – ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Com o movimento revolucionário educacional que culminou em 1918, conhecido como "Reforma de Córdoba", deu-se início a prática democrática universitária Argentina, cujo princípio conjugava formação profissional e científica com cidadania, democracia e pensamento crítico. Conforme Arocena (2001), as reivindicações básicas deste movimento foram: co-governo estudantil; autonomia política, docente e administrativa para a universidade; eleições para todos os cargos em assembléias com representação discente, docente e de egressos; concurso público para ingresso de docentes; mandatos com prazo de 5 anos para docência, renovado a partir de avaliações; gratuidade da educação superior; defesa da democracia e responsabilidade política frente a nação, assumida pela universidade; liberdade de cátedra; implementação de cátedras livres e oportunizar cursos livres.

Este movimento, vitorioso um ano depois da Revolução Russa, se consolidou durante o primeiro governo democrático e eleito sem fraudes, cujo grande avanço em relação à Universidade, foi a expansão da matrícula, ou seja, a não limitação de ingressantes na educação pública e gratuita superior, mantendo sua qualidade.

Importa lembrar que as reivindicações básicas pleiteadas fundamentalmente pelos estudantes argentinos até a Reforma de Córdoba em 1918 foram muito importantes e tiveram grande repercussão por toda a América Latina, mesmo em épocas diferenciadas.

Porém antes disso, no século XIX, a Lei que regulamentava as duas Universidades e faculdades existentes até então – Universidade de Córdoba e Universidade de Buenos Aires, Faculdades de Filosofia, Medicina, e de Ciências Exatas e Naturais – era a Ley N.° 1597 de 1885, também chamada de Ley Avellaneda. Esta, que tinha esse nome para homenagear seu criador, o Reitor da Universidade de Buenos Aires e ex-presidente do País, o Dr. Nícolas Avellaneda, estabeleceu o estatuto das universidades (RIVAS, 2002).

Já no início do século XX, outras duas instituições de educação superior se nacionalizaram. Uma em 1905, a Universidade de la Plata e outra em 1920, a Universidade Nacional Del Litoral. A partir daí foram se criando diversas instituições de educação não universitária, divididas em dois tipos: as de formação profissional e as de formação docente.

Mais tarde, em meados do século XX, a eleição do Presidente Juan Domingo Perón (fevereiro de 1946), fortaleceu na Argentina, o papel central do Estado nas instituições sociais.

No que tange à Educação superior, ao assumir o poder, o presidente Perón enviou ao congresso, em 1947, uma nova Lei universitária: a lei N.° 13031. Esta, revogava várias conquistas democráticas da Reforma de Córdoba e também a lei Avellaneda tendo o objetivo de dar ao Estado o controle político da universidade. Com isso, intensificou-se a perseguição política a professores e estudantes não peronistas, instituiu-se a educação religiosa como obrigatória e proibiu-se a organização estudantil e a escolha de reitores feita dentro da universidade, passando a assumir este cargo um membro indicado do poder executivo. Dados apresentados por Neiburg (1997: 144) mostram que, no ano de 1946, "somente na universidade de Buenos Aires, foram excluídos 1250 professores: 825 renunciaram e 423 foram exonerados".

Ainda na tentativa de controlar o funcionamento das Universidades, foi criado por essa lei o *Consejo Nacional Universitario* do qual faziam parte todos os indicados reitores das universidades nacionais sob a presidência do Ministro da Justiça e Instrução Pública. (RIVAS, 2002; LAMARRA, 2003c)

Neste primeiro mandato peronista, de 1946 até 1955, foram incrementadas várias "políticas compensatórias" pelo governo, com o intuito de desmobilizar as resistências no interior das universidades e "maquiar" o regime autoritário que se implementava. Políticas como: privilégios financeiros para grupos acadêmicos fiéis ao regime peronista, reformas em prédios das universidades, aquisição de maquinários e equipamentos modernos e uma ampliada política de bolsas de estudos para alunos carentes sob a gerência e vigilância da Confederación General Universitaria (CGU) incentivaram a expansão de matrículas neste nível de educação.

Com essas citadas políticas compensatórias aliadas ao fim do vestibular, ou seja, aliadas à liberação do ingresso à universidade e sua gratuidade em 1949, a Argentina teve o maior incremento de suas matrículas na educação superior de toda a sua história. Em 10 anos (de 1946 até 1955), tais matrículas cresceram em 187% .Tudo isso fez, destes 10 anos, o período de grande expansão da educação pública na Argentina pois, conforme Lamarra (2003b:32):

> **Entre 1946 y 1955 [...] la enseñanza primaria, la media y la universitaria registraron tasas muy altas de escolarización y de incremento de sus matrículas, quizás las mayores de la historia de la educación argentina.**

Já o surgimento de novas universidades e estabelecimentos educacionais privados que também aumentou a oferta desse nível de educação e ainda diversificou a demanda social de educação superior só se deu após o golpe militar que sucedeu o governo peronista em 1955.

Krotsch (1995) destaca dois momentos diferentes e importantes no desenvolvimento da educação superior neste país: o primeiro vai de 1955 a 1966 e o segundo, compreende o período de 1971 a 1973.

O primeiro momento, conforme já dito, teve seu início com o golpe militar[32] que derrubou o governo de Perón em 1955. A partir daí, com o governo de Arturo Illia, a universidade privada entrou em cena e marcou uma ruptura com o tradicional modelo unitário de universidade pública existente até então.

A abertura à privatização da educação superior pela Lei N.° 14557 de 1958 não foi pacífica, porém foi implementada.

> **Esta sanción dio lugar a fuertes enfrentamientos políticos durante varios meses, con permanentes manifestaciones públicas en las calles entre los sectores que apoyaban la creación de universidades privadas bajo el lema de "enseñanza laica (LAMARRA, 2003b:33).**

Esta lei, como ocorre até hoje, estabelece que as instituições privadas não podem receber recursos públicos.

A expansão do setor privado ocorreu de forma diferente da privatização acontecida no Brasil, pois, de acordo com Krotsch (1995), nesse período, a universidade nacional argentina vivia uma enorme efervescência política e, com isso, setores importantes da elite desse país, partidárias de um forte tradicionalismo cultural, optaram por sair do sistema público,

[32] Este golpe militar teve o apoio dos militantes de partidos derrotados por Perón em 1946, como a UCR e que foram expulsos das universidades pelo peronismo. O novo governo, portanto, reintegra às universidades, não só os intelectuais da UCR que tinham sido cassados, mas também os vinculados a partidos socialistas e a outros setores que lutaram para a derrubada de Perón. A partir daí, nos concursos para docente ficou proibida a contratação daqueles que tinham apoiado o governo de Perón.

promovendo a construção de regiões de refúgio no setor privado que lhes garantia o acesso a uma formação profissional tradicional.

> **[...] este acontecimiento se inscribe claramente en la articulación de la massificación con las denominadas falencias[33] políticas y sociales que transforman al setor privado en una región de refugio que preserva los procesos de socialización de determinadas fracciones sociales (KROTSCH, 1995:66).**

Importa reforçar aqui que a democracia interna nas universidades volta ao cenário após a derrocada de Perón, em 1955, com a chamada Revolução Libertadora, até o novo golpe militar em 1966. A derrubada de Perón põe fim à opressão do Estado sobre a Universidade, restabelecendo a Lei Avellaneda e os princípios da Reforma de Córdoba que foram subtraídos pelo Peronismo. Esta reviravolta na conjuntura possibilitou um grande avanço político, acadêmico e científico das universidades nacionais argentinas, que durou até o novo golpe militar em 1966.

> **La politización del estudiantado y de los docentes universitarios, la diversificación del sistema de educación superior y el crecimiento del número de instituciones, incluyendo privados y provinciales, sumados a la crisis social, constituyen proocupaciones centrales del gobierno militar que derroca al presidente Arturo Illia en 1996 (RIVAS, 2002:148).**

Este novo golpe militar, que foi de 1966 a 1973 interveio na organização da educação superior retornando com a exigência de exames para o ingresso na universidade, suprimindo a autonomia, restringindo os princípios da Reforma universitária e incentivando ainda mais a criação das IES privadas ao facultar ao Estado o poder de outorgar recursos financeiros para essas IES. Além disso a repressão cassou alunos e professores universitários, causando assim, uma forte reação dos opositores da ditadura militar conhecida como "Cordobazo", que conseguiu introduzir algumas mudanças na composição do governo.

Até 1958, a Argentina tinha 7 Universidades públicas e nenhuma privada e, já em 1970, depois do golpe de 66, existiam 9 públicas e 21 privadas.

Assim, até 1974 conforme Lamarra (2003b), houve um grande movimento no sentido contrário ao que vinha ocorrendo até então: o crescimento de IES privadas. Cresce,

---

[33] O autor esclarece que processos de "falências" significa formas de insatisfação da demanda em relação ao tipo de oferta de ensino dada pela universidade nacional, em 1955.

portanto, um grande interesse na criação de universidades públicas (chamadas nacionais), dentro de uma política de ampliar benefícios regionais que estas instituições poderiam conduzir[34]. Assim, foram criadas 19 universidades nacionais espalhadas pelas diversas regiões do país, que, academicamente, conforme Krotsch (1998) foi uma mera ampliação quantitativa:

> **[...] desde el punto de vista académico y de su impacto sobre las estructuras sociales y económicas de las distintas regiones, fue rápidamente reabsorbido por el antiguo modelo profesionalista, cuyo perfil era mas afín a las expectativas educativas tradicionalistas prevalecientes en las distintas regiones del país; lo que pareció en principio ser una innovación desde la perspectiva de la diferenciación y modernización institucional de la universidad argentina, se transformou rapidamente en una mera expansión cuantitativa del sistema (p. 206).**

Em 1973, o peronismo volta ao poder: primeiro com Perón no poder e após a sua morte, em 1974, com sua esposa Isabel M. Perón, que então tinha sido eleita vice-presidenta. O novo governo retoma a idéia de designar somente intelectuais vinculados ideologicamente ao peronismo como reitores das universidades nacionais. Porém os desacordos internos do partido intensificaram ainda mais os conflitos abertos e sangrentos dentro da universidade.

Em março de 1976, muda-se o governo e novamente a política ditatorial autoritária e ultraconservadora cassa, persegue a comunidade universitária vinculada às organizações de esquerda e, por causa de seus desacordos, persegue também os vinculados à juventude peronista. Até a década de 1980, a Argentina viveu a mais terrível ditadura militar de toda a sua história.

Neste período, o baixo investimento público juntou-se à repressão militar cujo objetivo era esvaziar as universidades nacionais, pois lá era um dos maiores focos de resistência ao regime ditatorial de Perón. O medo, a morte, o exílio de professores e estudantes conduziu a um crescimento rápido e arbitrário de IES privadas em detrimento de um decréscimo de 22% nas matrículas das nacionais (LAMARRA, 2003b).

[34]Sobre a criação de universidades em diversas regiões, descentralizando as grandes universidades nacionais, a crítica principal centrou-se no fato de que assim, além de dispersar o movimento estudantil, as forças militares teriam mais facilidade de controlar a atividade política dos estudantes e professores (RIVAS:2002).

Conforme Krotsch (1998), o crescimento universitário, de forma geral, na Argentina, no período de 1966 até 1983, foi apenas quantitativo e não qualitativo, ou seja, não houve desenvolvimento e modernização em suas estruturas acadêmicas. As intervenções militares, o controle ideológico dos docentes, a ausência da autonomia universitária, as restrições ao acesso universitário, proporcionaram uma queda do nível acadêmico e de pesquisa, mantendo estática a vida universitária argentina.

Com o fim do regime ditatorial em 1983, a política argentina evidencia-se por duas expressões partidárias: União Cívica Radical (UCR), a qual fazia parte o ex-presidente Alfonsin e o Partido Justicialista (PJ), fundado por Perón na década de 40.

Assim, de 1983 a 1989, quando o presidente Raúl Alfonsín, eleito pelo Partido Justicialista, assume o governo, resgata os princípios da antiga reforma universitária, restabelecendo a autonomia das IES, a estrutura de governo tripartite (docentes estudantes e graduados), o ingresso irrestrito de estudantes, concurso público para contratação de docentes, aumento salarial e, ainda, possibilitando a cada instituição que definisse a forma de reintegração do pessoal cassado por motivos políticos.

Portanto, foi a partir da década de 1980, com o fim dos golpes militares, que as universidades nacionais argentinas puderam iniciar um processo sólido de recuperação da democracia interna e normalizar suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, continuado até hoje. Com o fim da intervenção militar, do controle ideológico, político, educativo e cultural, a nova orientação democrática permite a introdução de inovações educativas. Isso interfere diretamente na recuperação de crescimento das matrículas nas IES nacionais, que, de acordo com Lamarra (2003b:39) foi de 65% no período de 1984 à 1990.

Também o fim do regime ditatorial chegou junto com a crise capitalista dos anos de 1980 que por sua vez, se caracterizou pelo endividamento externo do país, pelo não crescimento dos índices econômicos, empobrecimento da população e pela ampliação das desigualdades sociais.

O problema da dívida externa, os ajustes estruturais e as propostas neoliberais dos organismos internacionais (conforme vistas no capítulo 2), presentes no governo de Alfonsín,

tomam maior força a partir de 1989, quando foi eleito Carlos Saúl Menen para a presidência da Argentina. O governo Menen estendeu até 1991 *"un dramático proceso hiperinflacionario que afetó el funcionamiento global del país ..."* Lamarra (2003b:39). O presidente Menen governou por dois mandatos: o primeiro no período de 1989 a 1995 e o segundo, de 1995 a 2001.

No primeiro mandato do Presidente Menen foram formuladas e implementadas algumas políticas voltadas para a educação superior, que facilitaram uma grande expansão das universidades privadas, com uma forte vinculação aos valores do mundo empresarial. Além disso, tais políticas culminaram na sanção da lei Federal de Educação, em 1995, que detalharemos no capítulo seguinte.

Cabe aqui ressaltar que, a partir deste momento,

> **[...] se introducirán en la Argentina gran parte de las medidas de política que el neoliberalismo viene pregonando para el sistema universitario de la región, medidas que al mismo tiempo que pretenden orientar a las instituciones hacia el mercado han acrecentado los organismos y mecanismos de control y regulación de la vida institucional (KROTSCH, 1998:204).**

Assim, com a Lei N.°24.521 de agosto de 1995, a primeira neste país, a conter em seu conjunto tanto a educação superior universitária quanto a não universitária juntas, o governo passou a adotar, então, a agenda neoliberal de reformas.

Na avaliação de Krotsch (1998), essa lei, deslegitima todo o sistema universitário, pois, altera sua tradicional autonomia, insere organismos externos na sua coordenação, amplia a burocracia governamental perante as instituições e afasta o Estado de suas obrigações com a educação pública.

Ainda conforme Krotsch, fez parte da deslegitimação da universidade pública a implementação das chamadas "auditorias acadêmicas". Estas auditorias iniciaram-se basicamente em 1993, quando o governo argentino, apresentou um projeto de Lei sobre o Regime Econômico-Financeiro das Universidades que, dava uma margem maior para o uso de fundos financeiros próprios do que os de procedência governamental. Tal política introduzia uma disputa entre as Universidades por recursos financeiros, baseada em metas de premiação e punição aos docentes e as instituições.

Contudo, podemos observar então, o início da transformação das IES argentinas para um outro modelo, o qual estamos chamando de universidade capitalista.

Fortalecendo ainda tais questões, também em 1995, foi apresentado às instituições, o PRES (Programa de Reforma da Educação Superior) que propunha o melhoramento da eficiência e da qualidade de gestão, reforma acadêmica e administrativa. Este programa era orientado por dois atores externos à universidade: a Comissão Nacional de Avaliação e Credenciamento Universitário (CONEAU) e a Rede de Informações Universitárias (RIU) que, por sua vez, eram financiados pelo Banco Mundial. Neste período, as IES já tinham convênios com várias associações profissionais, visando a melhoria da qualidade dos cursos, com o objetivo de participar e/ou conduzir os processos de avaliação de cursos.

Assim, no conjunto destes programas, convênios, comissões e redes de informações, (que se fundiram na Lei da Educação Superior, Lei N.° 24.521/95, citada anteriormente), a avaliação institucional adquiriu um papel fundamental para articular essas novas orientações políticas com a nova identidade universitária argentina: a identidade capitalista de universidade.

Até o final de 2002, existem no referido país 95 instituições universitárias, sendo que 41 (43%) delas são nacionais, 52 (55%) são privadas, uma (1%) é provincial e uma (1%) internacional, a FLASCO. Quanto às instituições não universitárias, elas são em número de 1754, sendo 760 (43%) de gestão oficial e 994 (57%) de gestão privada, ambas supervisionadas pela província, conforme afirma Lamarra (2003b).

O segundo mandato de Menen – 1996 à 1999 - de acordo com Follari (2003), foi muito tumultuado, pois, graves denúncias de corrupção e revoltas populares faziam parte do cenário político argentino; além disso, o aumento acelerado da pobreza e da exclusão social agrava a situação do país que chegou em 1999 com um índice de desemprego de 17%.

Mesmo assim, o governo argentino manteve sua política econômica vinculada às orientações do BM, seguindo principalmente as exigências de redução do gasto público e gestão pública atrelada aos critérios de eqüidade e qualidade ditadas por este organismo, conforme explicitadas do capítulo 2. Tais medidas serviram como

> **permanente presión sobre el mantenimiento de un bajo presupuesto educativo, a la vez que como insistencia hacia el desarrollo de una serie de políticas específicas en el área (p. ej. Descentalización de la gestión, evaluación permanente, aumento del financiamiento privado, privatización parcial de los servicios, relación con necesidades del mercado, etc.) (FOLLARI, 2003:100).**

Este contexto político abalou o forte e tradicional conceito, secularmente defendido neste país, de educação pública.

Ainda neste período, o Ministro da Economia argentina, Cavallo, cria e implementa a "convertibilidade" – um plano econômico que equiparou a moeda argentina à moeda americana, ou seja, converteu o valor de um peso a um dólar.

Conforme Rieznik (2003: 112), a princípio este plano fez com que a Argentina representasse

> **a perfeição das possibilidades do cálculo econômico para o dinheiro mundial ... [mas,] ... por de trás das cifras de crescimento dos primeiros anos da administração Menen escondiam-se contradições insolúveis e até ficção contábil, transitoriamente alentadas pela conjuntura do mercado de capitais internacional, pelo estímulo à especulação financeira, pelo processo de privatizações [...] e pela reestruturação da dívida externa (RIEZNIK, 2003:112).**

Ainda de acordo com o autor, a bancarrota definitiva da argentina se deu no governo do sucessor de Menem: Fernando De La Rúa, que não se opõe a ele, pelo contrário, dá seqüência à política neoliberal implementada até então, inclusive convocando a participação do ex-ministro Cavallo para participar do governo. Assim, os empréstimos feitos pelos organismos internacionais de crédito – FMI e BM – continuaram em grandes valores, o que fez aumentar ainda mais a dívida externa e conseqüentemente, aumentando também, os valores a serem pagos.

Neste período é que surge um programa acordado entre Argentina e os Estados Unidos da América (EUA), cuja finalidade era de promover os *"colleges"* em solo Argentino. Isto significa que as instituições terciárias se encarregariam de ministrar os primeiros anos dos cursos de graduação e só depois o aluno iria terminar seu curso na universidade. Tal medida permitia o aumento e a descentralização da educação, pois os estudantes poderiam freqüentar o *college* em sua cidade; evitava a aglomeração nos primeiros anos e ainda diminuiria o grave problema de evasão que acontecia nas universidades argentinas. Porém, a questão da qualidade do ensino não foi bem elaborada. Neste sentido, Follari (2003) alerta para a permissão dada aos

estudantes que tenham apenas cursado o *College* irem diretamente para a pós-graduação, ou seja, abriu-se a prerrogativa de se cursar a pós sem que se tenha terminado a graduação. Com certeza, a qualidade da educação ficou prejudicada com esta medida.

Ainda no governo de De La Rúa, a intransigência de Cavallo para manter a todo custo a "convertibilidade" leva o governo a adotar uma medida drástica para conter a crise financeira que já estava inviabilizando a governabilidade: o *"Corralito"*. O corralito foi uma medida econômica que manteve retido nos Bancos argentinos o dinheiro das aplicações dos correntistas. Este confisco, tal como aconteceu no Brasil no período Collor (1990), inicialmente foi planejado para durar apenas três meses, mas Follari (2003:100) afirma que os cidadãos foram lesados e que seus montantes financeiros *"nunca fueran recuperados en moneda original"*.

Em meio a essa crise econômica e política, cresce a insatisfação popular com o governo De La Rúa, que é deposto em 1999, sendo substituído por Rodrigues Saá. Este último também não cumpre seu mandato, pois os protestos em massa, nas ruas de todo o país, tal como o conhecido "cacerolazo[35]", o impede de prosseguir.

Do primeiro mandato de Menen até Duhalde – presidente eleito após Rodrigues Saá - as políticas para a educação superior mantiveram-se no mesmo ritmo, obedecendo à cartilha neoliberal: restrições ao financiamento público, controle externo, aumento das privatizações internas e de IES privadas, diferenciação salarial de docentes de acordo com a produtividade sendo que, a cada governo, a cada crise, aumentava a inviabilidade do gasto público necessário com Universidade pública.

Importa lembrar que, em fevereiro de 2002, o governo de Duhalde adotou uma medida para reverter o plano de Cavallo chamada de "pesificação". Esta medida era agradável aos olhos do empresariado nacional, pois, suas dívidas dolarizadas eram transformadas em pesos, no momento em que a relação dólar / peso era de 3 para 1. Além desta busca de apoio dos

[35] Manifestações populares acontecidas em 19 e 20 de dezembro de 2001 na Argentina que conduziu a queda imediata do governo. De acordo com Rieznik (2003:117) tal insurreição popular foi protagonizada pelos "pobres"e "saqueadores"unidos à "classe média" que ganharam "multitudinariamente as ruas, caçarolas em punho, para derrubar o presidente." Ver Rieznik (2003).

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

empresários nacionais, o governo busca também amenizar as constantes convulsões populares dos desempregados e dos "piqueteiros", mantendo um certo gasto social.

O movimento dos piqueteiros foi um marco na história de resistência dos trabalhadores argentinos:

> **Os piqueteiros, emergentes das filas do desemprego massivo que cresceu como mancha de óleo nos últimos dez anos, são em sua imensa maioria ex-operários, muitos deles com prévia experiência sindical e de luta. Os que levantaram cidades inteiras no norte argentino nos últimos anos, como em Salta, no extremo noroeste do país, são ex-trabalhadores da petrolífera estatal que passaram do pedido de subsídio para o desempregado à reivindicação de genuínos postos de trabalho nas empresas privatizadas, formulando inclusive planos de reorganização social e econômica das zonas devastadas pela política confiscatória dos governos. Em novembro de 2000, uma greve convocada pelas centrais sindicais, dominadas por burocracias vinculadas às camarilhas dirigentes do Estado, foi assumida pelos piqueteiros, provando que a "novidade" não era senão a reconstrução de um antigo recurso à ação direta que forma parte da história mesma do movimento dos trabalhadores, na Argentina e no mundo também (RIEZNIK, 2003:118).**

3.2 - O PAPEL DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR ARGENTINA : ASPECTOS HISTÓRICOS DA CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO

Os tópicos avaliação institucional, financiamento e qualidade universitária são debatidos intensamente em toda a América Latina, desde a década de 1980, por diversos setores da sociedade. Na Argentina isso não é diferente. Este debate teve início no governo de Raúl Alfonsín (1983) que, por sua vez, deslocou o foco de atenções dada até então a modelos de avaliação e políticas de financiamento para melhorar o sistema, para um modelo de avaliação que evidenciasse a obtenção de recursos próprios. No decorrer deste governo, o Ministério da Educação e Justiça e o BM, desenvolveram um acordo com a intenção de obter recursos financeiros para financiar a gestão das universidades nacionais (MOLLIS, 1999).

Este tipo de acordo submete o poder do Estado às propostas dos organismos internacionais. Isso evidencia, cada vez mais, o consentimento estatal para um redesenho

capitalista da universidade estabelecido pelo BM, explicitado basicamente nos documentos "La enseñanza superior; las lecciones derivadas de la experiencia" (BM, 1994), e " La Educación Superior en los Países en Desarollo: Peligros e Promesas (BM, 2000) já discutidos no capítulo 2.

No início da década de 90, com o novo governo – Presidente Menen – este acordo foi implementado.

Antes de darmos seqüência a esse tema, é preciso caracterizar o termo *"acreditación"* que vem sempre acompanhado – e também faz parte - do processo de avaliação institucional na Argentina.

A *"acreditación"* institucional, é um ato outorgado à instituição, a cursos e/ou programas das IES, não somente na Argentina, mas também nos países latinos de língua espanhola. Portanto, é um processo de reconhecimento oficial e/ou uma autorização – também oficial - para iniciar as atividades de uma instituição educativa. Essa certificação é dada às IES em funcionamento, a seus cursos e/ou a seus programas que tenham conseguido conceitos satisfatórios no processo de avaliação institucional. Desta forma, a *"acreditación"* é uma autorização para funcionar e também o ponto culminante de todo um processo avaliativo.

> **en la literatura espacializada el término acreditación (acreditación significa dar confianza o respaldo, recomendar u otorgar credenciales) se emplea en relación al proceso de evaluación de calidad de instituciones y, en especial, de programas. Se utiliza tambiém como una forma de expressar la certificación la cual termina dicho processo (AYARZA y GONZÁLES, 1997:369).**

A princípio, o governo Menen conseguiu delinear novos critérios de política e gestão, dentre eles, a avaliação e a *"acreditación"* universitária, seguindo as orientações do BM. Na seqüência, organizou alguns encontros com sujeitos universitários na tentativa de ampliar suas propostas e conseguir o consenso neste setor. Ressalta-se entre estes encontros, dois mais importantes: o *"Primer Encuentro universitario sobre Evaluación da calidade"* e o *"Segundo Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Calidad y Evaluación Universitaria"*. O primeiro encontro, realizado em Salta (junho 1991), teve como base, a discussão em torno do conceito de avaliação, abrangendo nível, áreas e tipos, metodologias, conjuntura latino-americana (dando ênfase à conjuntura argentina) e ainda, gestão.

Já no segundo encontro, realizado na Universidade Nacional de Rosario em 1992, se configuraram algumas resistências ao projeto governamental. Segundo Marquis (1998, p. 95)

> **Estas prevenciones se expresaban en críticas a las propuestas que el Proyecto estaba elaborando. El principal tema conflictivo era – y sigue siéndolo – la participación de instancias extrauniversitarias en los procesos de evaluación, v.g. el Ministerio, Comisiones de Educación del Parlamento, etc. Algunos sectores universitarios interpretaban cualquier forma de participación ministerial como lesiva de la autonomia.**

Paralelamente a estes eventos nacionais, foi aprovado o chamado *"Subproyecto 06"*, que estabelecia os principais aspectos da avaliação de qualidade, do financiamento, da coordenação interuniversitária, de capacitação de administradores universitários e seus instrumentos, destacando-os como imprescindíveis para o planejamento institucional. Este, fazia parte de um Programa de "Melhoramento da Qualidade Universitária" que, por sua vez, era financiado pelo BM em comum acordo com o Ministério da Educação. Também fez parte da elaboração do *"subproyecto 06"*, o *"Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales"* (PRONATSS) e o *"Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo"* (PNUD). O *"subproyecto 06"* era composto por três principais itens e cada um deles teve um tratamento diferenciado dentro da comunidade universitária: o de capacitação e coordenação que obtiveram uma discussão ampla e democrática na comunidade; o de financiamento que só teve espaço no meio exclusivamente acadêmico e, finalmente, o projeto de avaliação que foi o mais conflituoso. Este último, não teve consenso e despertou uma grande resistência no interior da instituição, nos debates acadêmicos e no Conselho Interuniversitário Nacional (CIN)[36]. A questão de avaliar a instituição a partir de um projeto elaborado e financiado pelo Banco Mundial, que tratava de "uma proposta de padronização do processo avaliativo, que permitia estabelecer hierarquias (rankings) entre programas e instituições" gerou fortes críticas no interior da academia (DIAS SOBRINHO, 2002:143). Portanto, as propostas de um sistema de juízes para selecionar funções, dimensões e variáveis únicas que seriam usadas como critério para realização das avaliações, internas e externas, independente do tipo de instituição, e para todas as disciplinas e unidades,

[36] Este organismo reúne o conjunto das universidades nacionais (estatais, autônomas, financiadas pelo governo nacional).

foram as principais críticas explicitadas nos documentos das Comissões Regionais e na Comissão de Ensino do CIN (ALVAREZ, 1998 e MOLLIS, 1999).

Krotsch (2002) considera o ano de 1992 o grande marco argentino no processo da construção da avaliação institucional. Este foi o ano de intensas discussões e negociações "quanto ao sentido e orientação da avaliação, interesse que decrescerá na medida em que a discussão se converta cada vez mais em disputa entre grupos técnicos" (p.165).

Ainda conforme o autor, a síntese das discussões realizadas no interior do CIN - que se concretizaram no Acordo Plenário N.° 38/92, La Plata, abril de 1992 – foram no sentido de: evidenciar a avaliação qualitativa como questão primordial para a universidade incorporando-a à política de gestão; valorizar as experiências avaliativas realizadas até o momento pelas instituições nacionais, considerando-as como básicas para a construção de uma metodologia própria; estimular o debate sobre o tema nas diversas reuniões do CIN e nos debates de especialistas na área e, finalmente, a necessidade de estreitar as relações do CIN com os coordenadores do *"subproyecto 06"* para a criação de uma comissão permanente de construção e análises do tema, com a participação de acadêmicos de todas as regiões do país. Com isso, inicia-se portanto, uma estrutura formal e regionalizada para a formação de um projeto nacional de avaliação.

Contudo, o entrosamento do CIN com os coordenadores do *"subproyecto 06"* teve vida curta. As divergências foram dadas principalmente quanto à visão quantitativa e quanto à validade metodológica dos indicadores usados para medir a qualidade institucional, subentendidas no subprojeto. Os crescentes confrontos entre as universidades coordenadas pelo CIN e o Ministério de Cultura e Educação (MCE), responsável pelo *"subproyecto 06"*, é motivo de ruptura entre ambos organismos.

O governo recua e retira de cena, temporariamente, as propostas do *"subproyecto 06"* e o CIN continua trabalhando sobre o tema. No entanto, ao não conseguir apoio ao criticado e fracassado subprojeto, o MCE gera uma nova estratégia de política para se contrapor às propostas do CIN. Cria-se a *"Secretaria de Políticas Universitárias"* (SPU). Esta passa, então, a consolidar os processos de avaliação com cada universidade individualmente.

Para Krotsch (2002), com a criação da SPU, "... se iniciava uma ativa política cuja matriz conceitual pode estar contida no Programa de Reforma da Educação (PRES), que por sua vez, se remete ao "lessons of experiense" del Banco Mundial[37]." (p.168).

Isso significa que as políticas universitárias implementadas pela SPU, são coincidentes com as orientações do BM; especificamente a política de avaliação institucional, portanto, torna-se um instrumento no processo de redesenho capitalista da universidade. Diminuem-se assim, as possibilidades de manter uma avaliação democrática, autônoma e auto-regulada.

Cabe aqui ressaltar que os objetivos básicos do PRES, eram:

> **a) promover una mayor diferenciación de las instituiciones, incluyendo el desarrollo de instituciones privadas; b) proveer de incentivos las instituciones públicas que diversifiquen la obtención de recursos proprios, incluyendo los aranceles y la vinculación del financiamiento con el desempeño [...] (KROTSCH, 1998:213).**

Já neste momento podemos perceber na prática que as orientações do BM ao sustentar as medidas legais, nesse país, introduzem a lógica mercantil no interior da universidade, obstruindo sua identidade historicamente construída, implementando uma outra agenda política no campo da educação superior.

De início, para mediar as avaliações com as universidades, a SPU aglutina à sua política algumas velhas propostas do *"subproyecto 06"* e as une com algumas outras feitas pela própria universidade. Mas, mesmo tendo cada instituição autonomia para escolher seus próprios instrumentos e sua própria metodologia para avaliar, fazer autoavaliação e avaliação externa e, ainda, escolher o apoio técnico, as IES deverão ter um conjunto de medidas alinhadas com o Ministério de Cultura e Educação. Mais tarde, em 1995, o modelo de avaliação, tanto interna como externa, promovido pela SPU, torna-se parte da nova Lei de Educação Superior.

Krotsch (1998), Mollis (1999), e Alvarez (1998) insistem na argumentação de que a demora do CIN em assumir a coordenação e a implementação das avaliações proporcionaram ao governo tomar frente da situação. Para os autores, as dificuldades internas

[37] O autor se refere ao documento *"La enseñanza superior; Las lecciones derivadas de la experiencia"* (BM, 1994)

devido a sua composição e forma de representação impediram uma atuação mais contundente do CIN, na construção de uma proposta alternativa de poder sobre os processos de avaliação.

A partir da criação da SPU, percebe-se, então, que a avaliação torna-se um processo prioritário para o governo dentro do sistema educacional argentino, mesmo sendo criticado no interior das universidades nacionais.

Para fortalecer o apoio governamental e com o mesmo caráter ideológico da SPU, o governo constitui por meio do Decreto 1075 / 93, o *Consejo Nacional de Educación Superior,* integrado por acadêmicos "notáveis" que com seus pareceres dão legitimidade às propostas governamentais.

Com esse Decreto e com a criação da SPU, o sistema educacional entra em uma nova fase denominada por Krotsch (2002) de fase da "*construção e implementação de políticas*", que vai de 1993 até 1997 e corresponde, também, ao processo de elaboração e execução da nova Lei da Educação Superior, Lei N.° 24.521 de 1995.

Se a princípio o governo estava disposto a dialogar com a academia, sua postura muda com a recondução de Menem ao governo em março de 1995. Esta vitória eleitoral do Partido Justicialista (PJ), conseguida pela estabilidade econômica, confere ao governo uma postura menos conciliadora e mais impositiva de suas propostas.

No discurso de Menen era premente a necessidade de implementar mudanças e a avaliação era a atriz principal no cenário educacional. Fazia-se, neste contexto, a defesa de uma avaliação "racional", "neutra", técnica, destacando-se a idéia de controle, de produtividade e de mérito aos métodos quantitativos. Isso significa que, nesse modo, avaliação eficaz é aquela que atinge objetivos preestabelecidos, seguindo regras consideradas neutras e de validade universal. Além disso, os sujeitos avaliadores também tidos como "neutros", mantinham a falsa idéia de que somente buscavam ter elementos teóricos e práticos para se tomar novas decisões. (MOLLIS, 1999)

---

já discutido no capítulo 2.

Ser contrário à avaliação em seu discurso, era ser corporativo, retrógrado, ter medo de mudanças. Essa posição retira o caráter político da avaliação e seus desdobramentos, demonstrando também uma mudança na relação do Estado com a educação superior. Tal mudança, na direção da construção da universidade capitalista, vai ao encontro da justificativa de que o gasto orçamentário das instituições nacionais onera o Estado de maneira que ele não pode mais arcar com estas despesas. Torna-se necessário, então, reorganizá-las de acordo com a situação econômica em que se encontra o país: numa crise econômica, com a premente necessidade de realizar ajustes e reduzir gastos, deliberadamente, na âmbito social.

Isto posto, concordamos com Mollis (1998:8) ao afirmar que

> **El proyecto de evaluación de la calidad universitária, auspiciado por el Ministerio de Educación, habia sido inicialmente vinculado con una racionalidad económica-financeira no sustentada necesariamente en el "mejoramiento de la calidad universitaria", sino en la preocupación por la distribuición presupuestaria.**

Sob este clima é outorgada a Lei do Ensino superior – Lei N.° 24.521 de 20 de julio de 1995. Esta constitui um marco legal a partir do qual se implementa uma série de mecanismos de regulação e controle da educação superior, consolidando na Argentina, o "*Estado avaliador*". Isto se configura com a criação da *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria* (CONEAU), que discutiremos a seguir, responsável por avaliar as instituições e "acreditar" os cursos de graduação e de pós-graduação das universidades, tanto públicas, quanto privadas.

3.3 - A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DAS IES ARGENTINAS

Ainda enquanto anteprojeto, a referida lei - N.° 24.521 de 20 de julho de 1995 - foi muito discutida no interior do CIN, que, ao divergir de partes do anteprojeto elaborou uma proposta de Lei alternativa. Tal alternativa não foi acolhida pelo conselho de Reitores em sua reunião plenária que aconteceu em fevereiro de 1993. Mesmo não tendo uma trajetória de

"glórias", o CIN teve um papel importante no processo de construção da nova Lei. De acordo com Krotsch:

> **La ley constituye el resultado – en muchos casos no querido – de un proceso de intensas y complicadas negociaciones que se inician entre el CIN e el McyE en 1993; posteriormente en el legislativo la norma sufrirá una serie de modificaciones y agregados imprevistos que alterarán la tradicional autonomía de la universidad argentina (2002:171).**

Contudo, as pressões feitas pelo CIN, fizeram com que fosse incorporada ao anteprojeto a avaliação institucional conforme a proposta do CIN: que a auto-avaliação seria de total responsabilidade interna de cada instituição e esta se completaria com as externas feitas pela CONEAU. Embora com restrições, a proposta do CIN é parcialmente somada à do governo que, conforme já descrito no item 3.2, facultava a instituição apenas os instrumentos e a metodologia de avaliação, tendo esta que seguir determinadas medidas de acordo com o Ministério.

As informações obtidas pelas avaliações das Universidades Nacionais tornam-se imprescindíveis para a alocação de fundos públicos na perspectiva de apoiar os planos de melhoramento institucional. Esta associação de avaliação e financiamento, que trataremos mais adiante, fica explícita na Lei e se materializa com a criação do *Fondo de Mejoramiento de la Calidad* (FOMEC), financiado pelo Banco Mundial.

3.3.1 – A CONEAU

Conforme já foi descrito, a aprovação da Lei do Ensino Superior N.° 24.521/95 foi um passo determinante na implementação efetiva dos processos avaliativos.

A referida Lei, em seu Capítulo 3 – *"De las condiciones para su funcionamiento"* – tem, em sua terceira seção quatro artigos específicos sobre a avaliação e a *"acreditación"* das IES.

O artigo 44, o primeiro desta seção, determina que a própria instituição é a responsável por sua auto-avaliação, o que dará a ela o poder de fazer uma análise de suas

conquistas e suas dificuldades no decorrer do cumprimento de seus objetivos e funções, estabelecendo, por sua vez, suas próprias estratégias de melhoramento.

Ainda neste artigo, a avaliação das IES públicas ou estatais é distinta da avaliação das IES privadas, pois, as avaliações "abarcarán las funciones de docencia, investigación, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional" (ARGENTINA, 1995) e além disso, determina também que as avaliações externas – complemento das auto-avaliações - estarão a cargo de CONEAU ou das Entidades Privadas de Avaliação e Acreditação Universitárias (EPEAU's) e ocorrerão, no mínimo, a cada seis anos. Estes dois organismos deverão ser constituídos por acadêmicos "notáveis".

As EPEAU's têm sua criação garantida no artigo 45 – o segundo artigo desta secção - sendo reconhecidas pelo Ministério da Educação com prévio aceite da CONEAU. Assim, trabalharão em comum acordo com o Ministério, pois, "Los patrones y estándares para los procesos de acreditación, serán los que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades" (ARGENTINA, 1995).

Já no artigo 46, ficam definidas as funções da referida CONEAU, da seguinte forma:

a) Coordenar e efetuar toda a avaliação externa;

b) "Acreditar", ou seja, legitimar as carreiras de graduação (correspondentes às profissões reguladas pelo Estado, cujo exercício pode comprometer o interesse público colocando em perigo a saúde, a segurança, os direitos, os bens ou a formação dos cidadãos) e pós-graduação, conforme valores estabelecidos pelo Ministério e o Conselho Universitário;

c) Emitir parecer sobre a consistência e a viabilidade dos projetos de novas instituições nacionais com "posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial". (ARGENTINA, 1995).

d) Preparar informes para outorgar (ou não) a autorização provisória e/ou definitiva das instituições privadas.

e) Pronunciar-se sobre propostas de construção de entidades privadas com fins de avaliar e acreditar universidades antes da decisão final que é dada pelo Ministério da Educação.

A composição da CONEAU aparece descrita no artigo 47 – o último dessa secção - como um órgão descentralizado diretamente ligado ao Ministério da Cultura e Educação, composto por 12 membros designados pelo Poder Executivo Nacional (PEN), dispostos da seguinte forma: três membros do CIN; um do *consejo de Rectores de Universidades Privadas* (CRUP); um da *Academia Nacional de Educación*; três da Câmara dos Deputados; três do Senado Nacional e um do Ministério da Educação com mandato de quatro anos (ARGENTINA, 1995).

Nesta composição, percebe-se que seis membros do poder legislativo e mais um do executivo formam a maioria dentro da CONEAU, logo a condução dos destinos da universidade tornou-se comprometidos com o poder político vigente. Fragiliza-se, novamente, a autonomia universitária. Para Alvarez (1998),

> **Un órgano de este tipo debería asegurar uno de los principios más elementares que sustenta la autonomía universitaria aqui y en el mundo: el de su independencia de los poderes políticos de turno (p. 239).**

Importa lembrar que a CONEAU é um organismo que apenas aplica as regras e normas estabelecidas pelo Ministério em conjunto com o Conselho de Universidades; não as gera, e está apta para "acreditar" a pós-graduação e a graduação, avaliar os projetos institucionais e responsabilizar-se pela avaliação externa.

Cabe aqui ressaltar que, um dos organismos que possuem três membros na CONEAU, o CIN, até então de participação voluntária dos reitores das universidades nacionais, passa, com essa lei a ter a obrigatoriedade da participação dos reitores ou presidentes das universidades nacionais e provinciais devidamente reconhecidas e organizadas.

Tal obrigatoriedade é também uma forma de controle Estatal deste organismo por ter seus membros vinculados ao governo. Essa vinculação teve início quando houve uma ampliação do sistema nacional superior em 40% no período de 1988 até 1995, mesmo com o

discurso de escassez de recursos declarado pelo governo Menen. Para Mollis (1999), essa ampliação que não se dá por necessidade das comunidades locais, evidencia:

a) "clientelismo político": estratégia dos deputados de criarem universidades para privilegiar suas bases de apoio;

b) aumento do poder político partidário no interior do CIN: quatro das novas instituições possuem reitores do partido de Menen e as outras seis, os reitores foram indicados pelo Ministério da Educação e,

c) desequilíbrio do poder das grandes universidades: por serem opositoras ao regime oficial, tem-se a necessidade de desconcentrar o poder institucional das maiores e mais tradicionais universidades do país (entre elas a Universidade de Buenos Aires, de Rosário, de Mar Del Plata e de La Plata).

Com isso podemos dizer que essa nova caracterização do CIN, dada na Lei, pode ser considerada como uma incisiva forma de controle governamental não somente da CONEAU, mas em todo o sistema universitário, o que constrange e muito, a autonomia universitária.

Quanto às IES não universitárias, conforme o artigo 25 dessa lei, o Conselho Federal de Educação e Cultura deverá propiciar os critérios para sua avaliação, em particular para as instituições que ofertam títulos que habilitam o exercício de atividades que podem comprometer o interesse público (ARGENTINA, 1995).

Além destas inovações no percurso universitário, a lei promove diversas mudanças como: autorização às instituições para realizar, de forma própria e diferenciada, o acesso, a permanência e a conclusão dos estudos para estudantes; autorização para constituir associações civis (fundações, sociedades, etc.) com o objetivo de colaborar com a gestão financeira e facilitar a integração escola-empresa ou escola-sociedade; amplia a representação nos órgãos colegiados impondo à participação dos estudantes a condição de serem aprovados em duas matérias, no mínimo, e ainda, permissão a cada universidade para elaborar o regime salarial

docente e de pessoal administrativo, garantindo o manejo descentralizado de recursos financeiros gerados pelas próprias instituições, o que caracteriza a privatização interna do serviço público.

Essas mudanças na lei que, consequentemente, interferem na identidade universitária seguem a rigor as orientações do BM que foram discutidas no capitulo 2. Isso posto, podemos dizer que a condução da CONEAU, nos moldes da lei, faz do instrumento pedagógico – avaliação institucional - um instrumento implementador de políticas de caráter neoliberal.

O uso da avaliação para retirar do governo a responsabilidade do financiamento público e conferir a ele o poder da regulação voltado para o mercado, bem como a implementação de uma nova gestão para obtenção de recursos em função de mérito pessoal e individual, conforme determina os organismos internacionais, fortalece o movimento de mudança na identidade da universidade. Isto redesenha a universidade desse país, tornando-a cada vez mais uma universidade nos moldes capitalistas.

3.3.2 – ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO

Conforme Villanueva (2002), apenas 10% dos gastos totais das universidades nacionais são provenientes de recursos não estatais e os 90% restantes, assumidos pelo poder público, correspondem a 0,4% do produto interno bruto (PIB). Isso significa que o aporte financeiro do Tesouro Nacional destinado às universidades estatais, em 1999, foi de 180 milhões de dólares.

Em 1994, pouco antes da promulgação da Lei do Ensino Superior N.° 24.521 / 95, foi implementado nas estatais um processo seletivo e competitivo de financiamento baseado em critérios de qualidade. Como toda proposta privatista de financiamento universitário ela está indiretamente ligada à avaliação, com a aprovação da lei, esta não foi diferente.

De início, observamos que a referida Lei, em seu artigo 2, estabelece a responsabilidade do Estado em prestar o serviço de educação superior de caráter público e, ainda,

de garantir esse serviço a todos os cidadãos que queiram obtê-lo. Porém, em seu artigo 58, a lei determina que "corresponde al Estado nacional el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones iniversitarias nacionales" (ARGENTINA, 1995), e, contraditoriamente, propõe um sistema de distribuição dos recursos financeiros estatais, centrado em critérios explícitos de indicadores que medem a eficiência das universidades nacionais. Isso significa que a distribuição financeira dos recursos públicos passaram a depender dos resultados dos indicadores de eficiência e equidade.

Porém o mais agravante e indo ao encontro das orientações do BM, o artigo 59, normatiza que é atribuição das universidades "la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional" (ARGENTINA 1995), o que chamamos de privatização interna, nos capítulos anteriores. Essa privatização interna se caracteriza claramente no item "c" do referido artigo:

> **c) Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios; (ARGENTINA, 1995).**

Uma outra estratégia de financiamento vinculada à avaliação é a criação do *Fondo de Mejoramiento de la Calidad* (FOMEC). Este fundo, cujos recursos advêm do Banco Mundial, se propõe, conforme o próprio nome diz, financiar programas de melhoramento da qualidade em unidades acadêmicas das universidades estatais, para a capacitação docente, a modernização de equipamentos de laboratórios, promovendo uma reforma educativa de acordo com os interesses do agente financiador: o Banco Mundial.

De acordo com Feldfeber e Imen (2003), o informe do BM de 1999 deixa claro as intenções deste organismo no processo de reforma educacional argentina, ao propor as

seguintes medidas: aplicação de provas ao final do curso secundário com a finalidade de regular o acesso e promover padrões de qualidade na educação; crédito educativo parcial ou integral acessível para todos os estudantes; a diversificação da educação superior com cursos curtos e com financiamneto privado; ampliação dos objetivos da CONEAU incluindo neles os processos de "acreditación" e avaliação de critérios que incentivem os cursos voltados, especificamente, para os interesses do mercado; e, por último, o fortalecimento do FOMEC para que este fundo possa estimular a competição entre as IES, promovendo, assim, as mudanças desejadas pelo Banco na educação superior.

Neste sentido, o FOMEC se constituiu também como um agente avaliador na medida em que tendeu

> **[...] a incrementar el desempeño de indicadores de eficiencia e incentivar reformas curriculares, consolidando la asignación de fondos competitivos ... introduciendo pautas de mejoramiento de la calidad de acuerdo a las que fija el Banco Mundial (ALVAREZ, 1998: 241).**

A princípio, este fundo estava orientado para financiamentos de projetos da área exata e biológica da graduação, impedindo a participação de projetos das ciências sociais e humanas, com a justificativa de que estas não necessitavam de equipamentos nem de bibliografias.

Quanto à pós-graduação, o recebimento do fundo estava atrelado à *"acreditación"* do curso, feita previamente. Desta forma, mais uma vez as ciências sociais e humanas não puderam receber financiamento porque, em sua grande maioria, não haviam ainda passado por processos de avaliação e *"acreditación"*. Mesmo retirando estas restrições às ciências sociais e humanas em, 1996, o FOMEC não teve muito sucesso. A contrapartida de 40% do montante total que teria que ser assumida pela universidade foi um dos problemas da continuidade do FOMEC, que terminou em 2002.

CAPÍTULO IV – A AVALIAÇÃO E A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Nessa seção abordaremos rapidamente a trajetória da educação superior brasileira com o intuito de introduzir a história dos processos avaliativos durante os governos brasileiros da década de 1990. Apresentaremos como foram paulatinamente, introduzidas, as investidas neoliberais na educação brasileira e os principais conflitos gerados por essas investidas, entre o governo e os setores progressistas da educação. Priorizamos nossas análises a partir de 1995 com a eleição do governo Fernando Henrique Cardoso, que permaneceu no cargo por oito anos. Neste período, apontamos o papel da avaliação da educação superior como elemento central na mudança da identidade da educação superior brasileira. Tal mudança em grande parte seguiu as orientações do BM.

4.1 – ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Nos diversos momentos da trajetória histórica da educação latino-americana, o Brasil sempre teve um papel singular. Um exemplo disso pode ser observado na implementação da educação superior, a partir do século XIX, quando nosso país optou pela educação superior profissional. As primeiras escolas de nível superior foram a Escola de Minas de Ouro Preto, a de Medicina de Salvador, diversas Faculdades de Direito e, mais tarde, as Politécnicas.

Somente na década de 1930, com a criação da Universidade de São Paulo (USP) a partir da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras é que se iniciam os cursos de bacharel no Brasil. A partir daí, a USP tornou-se o modelo para a criação das IES públicas e confessionais no nosso país.

Outra importante questão que reforça a idéia de singularidades das nossas IES desde a sua criação é que, ao contrário das universidades hispano-americanas, as IES públicas do nosso país nunca gozaram da autonomia plena, com exceção da autonomia concedida às

universidades paulistas[38] no final da década de 1980. A autonomia administrativa e de gestão financeira sempre foi tema de controvérsias políticas no âmbito do sistema federal e estadual de educação superior. Em contrapartida, tanto as autonomias administrativas quanto a financeira, sempre foram gozadas plenamente pelas universidades particulares. Por isso, o tema "autonomia das universidades públicas" tornou-se uma bandeira de luta histórica dos movimentos sociais vinculadas à educação, desde o movimento pela reforma universitária de 1968[39] até hoje.

Além dessas, mais uma singularidade cabe aqui ressaltar: a partir da década de 1960, como conseqüência do pós-guerra, a massificação da educação superior ocorrida nos países industrializados manifestou-se também na maioria dos países latino-americanos, por meio do crescimento da educação pública, exceto no Brasil. Nesse período, as políticas dos governos militares trataram de forma diferenciada a educação superior pública e a privada. No público a prioridade do investimento foi no avanço da pesquisa e da pós-graduação, enquanto que, no privado, foi fortemente estimulado o crescimento do ensino de graduação de massa. Esse tipo de política primou pelo aumento da qualidade no sistema público, mas o restringiu quanto à quantidade de vagas, ao mesmo tempo em que se ampliou o sistema privado de baixa qualidade na rede privada.

Importa lembrar que no Brasil nunca houve um processo de massificação da educação superior, embora seja muito grande o aumento de matrícula nos últimos anos. Um exemplo disso é apresentado pelos dados do IBGE (2001) e do INEP que, em 2001, a população de jovens no Brasil entre 18 e 24 anos de idade atingiu 22.940.218 e o número de estudantes na educação superior era de 3.030.754, portanto, 13.2%. Esta taxa bruta é bastante inferior à média latino-americana de, aproximadamente, 20%.

---

[38] Tratamos aqui da Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Universidade Estadual de São Paulo (UNESP).

[39] "A reforma universitária de 1968 representa um dos marcos fundamentais do processo de modernização da universidade e da sua inserção na lógica racionalizadora do capital. Uma série de medidas foram adotadas no sentido de transformar a universidade tradicional numa universidade moderna, voltada para o atendimento das novas demandas do capitalismo nacional dependente. A grande maioria das medidas adotadas pelo governo brasileiro, via Ministério da Educação e Cultura, para transformar estruturalmente as universidades, visavam fundamentalmente uma maior eficiência e racionalização do sistema universitário, com o objetivo de atender algumas das crescentes reivindicações do movimento estudantil e dos professores insatisfeitos com a estrutura da universidade tradicional. Entre as medidas propostas pela Reforma ... destacam-se o fim do sistema de cátedra e a implantação do sistema departamental, o vestibular unificado, o ciclo básico, o sistema de créditos e a matrícula por disciplina, a carreira do magistério e a pós graduação." (PAULA, 2002:117).

O Brasil dos anos de 1980 foi marcado pelo processo de transição "negociada" do governo militar para o governo civil, com o retorno das eleições diretas e secretas.

Apesar de ter sido chamada por economistas de "a década perdida" por causa da dívida e de seus efeitos sobre a estagnação e a inflação, a década de 1980 teve também a sua importância tanto para a educação quanto para os educadores brasileiros. A partir das eleições de 1982 – primeira eleição democrática após o regime militar - foi possível a reorganização dos movimentos sociais materializados em entidades e instituições, das quais destacamos, a criação da Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Educação Superior[40] (ANDES); da Associação Nacional de Educação (ANDE); da Central Única dos Trabalhadores (CUT); do partido dos Trabalhadores (PT) e da transformação da Confederação dos Professores do Brasil (CPB) em Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Em conseqüência disso, o campo educacional no país passou por grandes mudanças políticas e sociais, principalmente a partir de 1986 com a composição da Assembléia Nacional Constituinte. Esse foi um processo em que os brasileiros puderam vivenciar uma rica discussão e uma intensa participação social em torno de diversos temas, com audiências públicas, consultas e emendas populares, num expressivo movimento que culminou com a promulgação da Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 foi estabelecida a partir de um veemente embate histórico de forças sociais e apresentou algumas conquistas da classe trabalhadora brasileira, no sentido de expressar uma maior democratização nacional. No que se refere à educação, o setor privado e o setor público, a princípio, foram beneficiados. Isto é, o setor privado obteve ganhos com a implementação do conceito de "público não estatal". Este conceito permite que as empresas de educação privada (como as IES Católicas e outras) tenham financiamento público e sejam liberadas de obrigações fiscais. Em relação aos setores populares, estes poderiam consolidar muitos de seus interesses, a partir da obrigação de se constituir um Plano Nacional de Educação (PNE) e uma LDBEN, conduzidos por um Fórum Nacional de Educação.

[40] A ANDES transformou-se em um Sindicato Nacional em outubro de 1998 passando a se denominar Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN).

Cabe aqui ressaltar que, em 1996, não houve a implementação da LDBEN discutida no interior da sociedade civil organizada e conduzida pelo Fórum. Nesse ano, a LDBEN da sociedade brasileira foi preterida pelo Projeto de Lei da Câmara (PLC) N.° 101/93, de autoria do Senador Darcy Ribeiro, que substituiu a referida LDBEN. Esse golpe político causou indignação principalmente nos movimentos organizados de trabalhadores em educação e nos parlamentares do campo democrático, por ser um projeto substitutivo que eliminava avanços em favor da escola pública e, ao mesmo tempo, reduzia as obrigações do Estado para com a educação como um todo[41].

A segunda eleição democrática após o regime militar realizada em 1989 - do curto Governo de Fernando Collor de Melo - foi marcada por dois movimentos contraditórios e fortes:

> **[...] de um lado, o desejo de implementação dos direitos sociais recém-conquistados e a defesa de um novo projeto político econômico para o Brasil, presentes especialmente nas propostas de governos municipais progressistas, eleitos em 1989; de outro a assunção de Fernando Collor de Melo, na Presidência da República, com um discurso demagógico de defensor dos 'descamisados' (ou pobres) contra os 'marajás' (os ricos) e um projeto de caráter neoliberal, traduzindo o 'sentimento nacional' de urgência de reformas de Estado para colocar o país na era da modernidade (ARELARO, 2000: 96).**

O governo Collor, advindo de um grupo político pouco expressivo nacionalmente, não tinha um projeto consistente para o campo educacional. A educação não era prioridade e o atraso brasileiro percebido em estatísticas educacionais dos organismos internacionais fez com que esses mesmos organismos (BM e UNESCO) pressionassem o país para priorizar a melhoria do desempenho educacional. Daí inicia-se um processo de empréstimos internacionais para implementar um programa do BM, cujo lema era: "Educação para Todos".

Importa lembrar que o BM já incrementava, desde então, sua política de empréstimos não somente para o Brasil, mas também para diversos países latino-americanos. Esses empréstimos buscavam renovar as ações do Banco no setor educacional, com a preparação e realização de uma nova agenda que dava prioridade para a educação básica. Para isso, foi realizada, em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia, a "Conferência Mundial sobre Educação

[41] Sobre o processo democrático de consolidação da LDBEN nascida como projeto de Lei da Câmara Federal N.° 1258/88 – PLC 1258/88 e a sua retirada do congresso nacional em favorecimento ao substitutivo do Senador Darcy

Para Todos", convocada e financiada pelo BM, UNESCO, UNICEF e PNUD. Nesse evento se reuniram mais de 150 delegados de 155 países, tendo como propostas consensuais finais a Declaração Mundial sobre Educação Para Todos e o Plano de Ação para satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.

A Conferência de Jomtien influenciou os países da América Latina a colocarem a educação básica como centralidade das políticas educacionais. Tal interferência dos organismos internacionais foi no sentido de implementar políticas compensatórias para a diminuição da pobreza, na tentativa de suprir as funções do Estado que foram, no decorrer da década de 1980, desmontadas nos países latino-americanos. Além disso, essas políticas compensatórias do programa "Educação para Todos" teve também o intuito de diminuir as tensões sociais causadas pelas políticas de ajuste e reforma estrutural, conduzidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo BM em diversos países do mundo.

As ações relacionadas ao programa "Educação Para Todos" foram implementadas de diferentes formas, com diferentes denominações, e com cronograma diversos na América Latina, nos anos de 1990. No Brasil, esse programa foi paulatinamente sendo implementado durante a referida década.

Conforme Arelaro (2000), esse programa, mal conduzido pelo governo Collor, comprometeu ainda mais o sistema nacional de levantamento de dados e de estatísticas educacionais brasileiras.

O governo Collor foi ímpar. Logo no primeiro ano foi estabelecida a "cassação" da poupança bancária dos brasileiros, com a argumentação de que o sacrifício de todos geraria um novo projeto de redistribuição de renda e de justiça social no país; o que jamais aconteceu. Mais tarde as questionáveis privatizações das empresas estatais e as inconseqüentes atitudes do grupo do presidente o levaram a julgamento por crime conta a nação. Em 1992, o Presidente da República foi afastado por *impeachment,* com ampla mobilização popular em todo o país.

Ribeiro, o PLC N.° 101/93, ver DE BLASI, 1999.

Itamar Franco, o então vice-presidente, assume o governo brasileiro com prioridades, estilo de governo e propostas educacionais diferenciadas do seu antecessor. Nos seus dois anos de governo, o país presenciou, conforme Arelaro (2000),

> **maior tolerância ou respeito democrático aos movimentos sociais, na medida em que incorporava a discussão social como critério para a negociação política. Ainda neste período pode-se constatar apoio e adesão oficiais à defesa das 'minorias' educacionais (ARELARO, 2000:99).**

No governo do presidente Itamar, sendo Ministro da Educação, Murilio Hingel, a SESu institui uma Comissão Nacional para conduzir politicamente o processo de avaliação institucional das universidades, formada por algumas entidades representativas da Universidade Brasileira: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) e Associação Brasileira das Escolas Católicas (ABESC). Dessa comissão resultou o Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira (PAIUB) (BRASIL, 1994).

O objetivo geral do PAIUB é "rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sócio-político da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e pertinência das atividades desenvolvidas" (BRASIL, 1994:13).

Paralelamente a isso, as agências internacionais de financiamento, em especial o BM, continuaram a monitorar e a conceder, de acordo com suas regras, empréstimos financeiros ao país. Neste sentido, o então Ministro da Educação e Cultura, Murilio Hingel, voltou a priorizar o já referido programa de "Educação para Todos", advindo da Conferência de Jomtien realizada em 1990.

A atitude de priorizar empréstimos e financiamentos para a educação básica resultou numa política de restrição dos organismos internacionais aos outros níveis de educação. Isso significou também uma limitação de investimentos em políticas de desenvolvimento da ciência e da tecnologia nos países latino-americanos.

Na eleição seguinte, Fernando Henrique Cardoso, Ministro do governo anterior, imprimiu modificações consideráveis na concepção de democracia e no papel da sociedade

brasileira no mundo globalizado. Este governo fortaleceu a implementação das políticas neoliberais já em curso no Brasil:

> **A partir da metade do primeiro ano de governo, do primeiro mandato (1995), explicita-se a assunção de propostas e formulações claramente defendidas em discursos neoliberais e 'globalizante': redução do aparato de Estado e do financiamento das áreas sociais, privatização das empresas estatais rentáveis, com clara preferência pela entrada de capital financeiro volátil, financiamento público – via BNDES – para a compra de estatais por multinacionais estrangeiras, criação de sistema de proteção privilegiada aos bancos – através do PROER -, redução de direitos sociais dos trabalhadores assalariados, transferência a empresas privadas e organizações não governamentais (ONGs) de responsabilidade tradicionalmente do Estado, com reconceitualização de público e privado, transformando instituições públicas estatais em 'organizações sociais' que obedeçam à lógica de mercado, dentre outras medidas (ARELARO, 2000:100).**

No que se refere à educação, esse governo, cujo Ministro da Educação foi o professor Paulo Renato Costa Souza, primou pelo autoritarismo legislativo. No exercício de seu poder no âmbito do Executivo, o governo Fernando Henrique Cardoso realizou uma ampla reforma educacional à revelia dos setores progressistas da educação, mediante a aprovação de um grande conjunto de instrumentos legais[42].

Por ter sido reeleito em 1998, Fernando Henrique Cardoso governou por oito anos (de 1995 a 2002) e manteve o professor (não seria melhor dar ênfase ao economista) Paulo Renato Costa Souza no ministério da Educação por todos esses anos. Esse período correspondeu ao período brasileiro com o maior número de edição de documentos governamentais, tais como Medidas provisórias, Portarias e Decretos-lei, dentre outros. Particularmente, no que se refere ao nosso tema da avaliação do sistema de educação superior, "de novembro de 1995 até novembro de 1997 – 24 meses – onze[43] dispositivos legais fizeram parte do cenário legislativo na área da avaliação, implicando mudanças na educação brasileira" (DE BLASI, 1999: 43). Praticamente

---

[42] Essa prática, conforme podemos ver, é uma constante na história da educação brasileira, senão vejamos: EC nº 14, que deu origem ao FUNDEF; Decreto 2208/97 que regulamentou o ensino técnico-profissionalizante, o Plano Nacional de Educação (PNE) elaborado e aprovado sem qualquer referência ao PNE pelas entidades representantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, a quebra da autonomia universitária na eleição para reitores, a alteração do sistema de avaliação nacional (SAEB, ENEM, Provão), e o famoso projeto de Reforma Universitária do governo Lula – o Prouni. Também as recentes reformas da previdência, sindical e trabalhista são exemplos concretos da hipertrofia do Poder Executivo.

[43] Lei Nº 9394 - 20 de dez. de 1996 (LDBEN); Lei Nº 9131 - 24 de nov. 1995; Portarias Nº 963 - 15 ago. 1997 e Nº 2175 - 27 nov. 1997; Decreto Nº 2026 - 10 out. 1996; Portarias Nº 637 - 13 de maio 1997; Nº 639 - 13 de maio 1997; Nº 640 - 13 de maio 1997 e Nº 641 - 13 de maio 1997 ; Decreto Nº 2306 - 19 ago. 1997.

uma nova legislação a cada dois meses, o que consequentemente, foi enfraquecendo a execução do PAIUB, conforme explicitaremos mais adiante.

Assim que assumiu o poder, Fernando Henrique Cardoso apresentou o documento "A política para as Instituições Federais de Ensino Superior" e, a partir daí, intensificaram-se as investidas neoliberais no processo de reforma da educação superior brasileira. De acordo com esse documento, as seguintes proposições "essenciais da política a ser implantada" eram:

> **1 – Promover a plena autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades federais, preservando sua condição atual de entidades de direito público;**
> **2 – A autonomia de gestão administrativa deverá incluir o poder de cada universidade decidir autonomamente sobre sua política de pessoal, incluindo contratações e remunerações, observando parâmetros mínimos comuns de carreira docente e de pessoal técnico-administrativo.**
> **3 – O governo Federal definirá a cada ano um orçamento global para cada universidade, que será repassado em duodécimos e administrado automaticamente por cada uma delas.**
> **4 – O governo Federal manterá pelo menos nos níveis reais atuais o gasto anual com as universidades e demais instituições de ensino superior.**
> **5 – O Ministério da Educação, ouvido os Reitores das Universidades Federais, fixará os critérios para a distribuição dos recursos entre as instituições, levando em consideração a avaliação de seu desempenho e buscando estimular o aumento da eficiência na aplicação do atendimento à população.**
> **6 – As universidades serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do poder público e à iniciativa privada para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino.**
> **7 – Os hospitais de ensino serão subordinados academicamente às universidades, mas gozarão de autonomia administrativa com gestão profissional (BRASIL, 1995b, grifo nosso).**

Já nessas proposições podemos perceber que fundamentos do conceito de autonomia, financiamento e avaliação, adotados pelo governo se aproximam muito das orientações dos organismos internacionais estudados no capítulo 2, especialmente o BM.

Estas foram as primeiras metas explícitas do novo governo a serem cumpridas no interior do sistema educacional superior. Tais metas, em sua totalidade, se relacionam com três tópicos que serão temas de debates e propostas conflituosas entre o governo e os setores progressistas da educação, no percurso dos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso: autonomia universitária, financiamento e avaliação do sistema de educação superior.

Mesmo não sendo o período selecionado para nosso estudo, cabe aqui ressaltar que os três tópicos citados acima, ainda continuam em pauta no atual governo brasileiro, eleito após o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, ou seja, para o período de 2002 a 2006. Especificamente quanto a avaliação universitária, o governo de Luís Inácio Lula da Silva – por intermédio da SESu, nomeou uma Comissão Especial composta por pesquisadores do campo da avaliação institucional, para apresentar uma nova proposta para a sociedade brasileira. Nesse sentido, em 29 de abril de 2003, o então Ministro da Educação Cristovam Buarque, empossa a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), "com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão dos instrumentos, metodologias e critérios utilizados" (INEP, 2003).

O documento final da referida Comissão Especial de Avaliação, apresenta uma proposta de um "Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior Brasileira". De acordo com o documento, essa proposta

> **[...] busca assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos da avaliação. O sistema de avaliação deve articular, de forma coerente, concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. Resguardadas as especificidades, os graus de autoridade e as responsabilidades de cada grupo de agentes, o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, auto-regulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas (INEP, 2005).**

Com a aprovação do governo Lula, no mandato de seu segundo Ministro da Educação, Tarso Genro, a proposta Comissão Especial de Avaliação tornou-se a Lei N° 10.861 de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004).

Antes de iniciarmos nossas análises sobre o processo de avaliação da educação superior brasileira na década de 1990 e seu papel político-ideológico, que é um dos nossos objetivos nesse capítulo, apresentaremos as principais polêmicas sobre autonomia e financiamento que estiveram presentes no nosso cenário educacional, na referida década.

AUTONONIA UNIVERSITÁRIA E FINANCIAMENTO:

A autonomia acadêmica exercida pelas universidades brasileiras é amparada legalmente no artigo 207[44] da Constituição Federal da Brasil:

> **Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.**
> **§ 1° - É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.**
> **§ 2° - O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 1998).**

Essa autonomia encontrou-se, entretanto, ameaçada pela intenção do governo federal de modificar tal artigo da Constituição. Na busca de regulamentar a gestão financeira e não propriamente a autonomia universitária, o governo Fernando Henrique Cardoso seguiu as orientações do BM explicitadas basicamente no documento *"La enseñanza superior; Las lecciones derivadas de la experiencia"* (BM, 1994), mais tarde respaldado pelo documento *"La educación superior en los países en desarollo"* (BM, 2000), ambos referidos no capítulo 2.

Tal premissa pode ser confirmada ao voltarmos ao documento *"La enseñanza superior; Las lecciones derivadas de la experiencia"* (BM, 1994), que apresenta o conceito de autonomia do BM nas seguintes afirmações:

> **Una mayor autonomía institucional es la clave del éxito de la reforma de la enseñanza estatal de nivel superior, especialmente a fin de diversificar y usar los recursos más eficientemente. Lá experiencia reciente indica que las instituciones autónomas respondem mejor a los incentivos para mejorar calidad y aumentar la eficiencia ... En algunos países – como el Brasil – varias universidades tienen prohibido por ley cobrar matrículas, y en Indonesia y otros países éstas se establecen solamente con la aprobación del gobierno. Estas restricciones crean rigidez e ineficiencia en la administración A la inversa, una base diversificada de recursos es la mejor garantía de autonomía institucional. La autonomía resulta ser en gran medida un concepto vacío mientras las instituciones dependan de una fuente única de financiamiento fiscal (BM, 1994: 69-70).**

Além de estimular a cobrança de mensalidade, a busca de financiamento privado, vinculando a instituição ao mercado, o documento ainda defende que, ao exercer essa autonomia as IES deveriam ter a prerrogativa de poder contratar e despedir pessoal, uma vez que

---

[44] O texto original da Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, restringia-se apenas ao *caput*. Os parágrafos 1° e 2° foram incluídos pela emenda constitucional N.° 11, de 2 de maio de 1996.

isso envolve um montante financeiro representativo nos gastos da maioria das instituições. Assim, quando a proporção entre professores e alunos ficar abaixo dos níveis de eficiência, a instituição poderá reduzir o pessoal docente (p. 72). Com o objetivo de assegurar a eficiência, o montante de recursos deverá estar vinculado ao desempenho da avaliação institucional.

Ao "aceitar" essas prerrogativas do BM, o governo Fernando Henrique Cardoso primeiramente articula suas forças políticas no sentido de aprovar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) N.° 370–A/96 (BRASIL, 1996c) e, mais tarde, tenta vincular o recebimento de recursos mediante os processos de avaliação de desempenho. Tal PEC visava mudar o conceito de autonomia universitária na tentativa de imprimir nas IES o controle Estatal e a busca por financiamento externo.

O texto da PEC N.°370 -A /96 era o seguinte:

> **Art 1° - É dada nova redação e acrescentado parágrafo único ao art 207 da Constituição Federal, nos seguintes termos:**
> **Art. 207. As universidades gozam, *na forma da lei*, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.**
> **Parágrafo único. A lei poderá estender às demais instituições de ensino superior e aos institutos de pesquisa *diferentes graus de autonomia*.**
> **Art. 2° - Esta emenda entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 1996c, grifos nossos).**

Afirmamos aqui que esse texto propunha a "desconstitucionalização da autonomia". Em todo o país, tal desconstitucionalização da autonomia foi um tema muito recorrente nos diversos fóruns de debates de educadores. Também foi um tema evidenciado nos debates através da imprensa e nas várias audiências públicas realizadas pela Comissão Especial na Câmara dos Deputados nas cidades de Curitiba/PR, Porto Alegre/RS, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Salvador/BA e Natal/RN.

A inclusão do termo "na forma da lei" no *caput* do art. 207 da Constituição Federal, significa a retirada da garantia constitucional da autonomia universitária. Assim, ao mesmo tempo em que procurava restringir o conceito de auto-aplicabilidade da autonomia universitária, conferia através do parágrafo único proposto a possibilidade de "diferentes graus de autonomia".

Importa lembrar que, nessa época, estava em tramitação no Senado Federal, o substitutivo para a LDBEN do senador Darcy Ribeiro em que constava (e consta até hoje): "Art. 54, § 2 ° - atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo poder público" (BRASIL, 1993). Isso significa que a avaliação mercadológica das IES - conforme estava sendo proposta - e que teria o poder de comprovar ou não, a qualificação das instituições, seria também instrumento de reformulação do conceito de autonomia universitária.

Após muitos embates políticos, a PEC N.°370 -A /96 não foi aprovada, mas em compensação a LDBEN do senador Darcy Ribeiro (Lei N.° 9.394/96), sim, e com o seguinte artigo 54:

> **As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, *na forma da lei*, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal (BRASIL,1996, grifos nossos).**

Com isso, a nossa autonomia universitária ficou fragilizada e bem próxima às orientações do BM. As universidades poderão continuar sendo autarquias e fundações, como hoje, sujeitas, portanto, a leis, decretos, portarias e outros documentos legais a que se subordina toda a administração pública. Tal artigo ignora, assim, a condição especial de autonomia prevista no artigo 207 da Constituição. Conforme Chauí (2001),

> **[...] embora o artigo 207 pareça contemplar a antiga idéia de autonomia universitária, a LDB entende por autonomia simplesmente a gestão eficaz de receitas e despesas, de acordo com contratos de gestão assinados pelas universidades com o Estado. Numa palavra, a autonomia organizacional se reduz ao gerencialismo empresarial da instituição para que cumpra metas, objetivos e indicadores definidos pelo Estado e tenha independência para fazer outros contratos com empresas privadas. Seu sentido institucional, sócio-político, foi devorado pelo sentido administrativo e instrumental das leis que regem o mercado. Em suma, a autonomia passou a significar uma capacidade operacional de gestão de recursos públicos e privados, e não mais o modo de inserção universitária num sistema nacional de educação e pesquisa nem sua forma de relação com a sociedade e o Estado (CHAUI, 2001:204-205).**

A partir do momento em que se implementa um outro conceito de autonomia universitária, faz-se necessário então, a criação de mecanismos que possibilitem dar materialidade a esse conceito, ou seja, mecanismos de privatização e controle estatal, nesse nível de educação.

Assim, à luz do autoritarismo legislativo, característica do governo Fernando Henrique Cardoso, desde seu primeiro mandato, presenciamos uma série de iniciativas no sentido de "desconstitucionalizar" a autonomia universitária, das quais algumas delas são:

- Lei N.° 9.192/95 – regulamenta a escolha de dirigentes universitários;

- Lei N.° 9.131/95 - estabelece a obrigatoriedade da aplicação do Exame Nacional de Curso;

- Decreto N.° 2026/96[45] - explicita os procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de educação superior; e, ainda, o processo de flexibilização da autonomia constitucional;

- Decreto N.° 2.308/97 - regulamenta os Centros Universitários e os Cursos Normais Superiores, entre outros;

- Lei N.° 9678/98 - cria a Gratificação de Estímulo à Docência (GED). Nessa lei é atribuído a uma comissão de especialistas a tarefa de propor procedimentos de avaliação do desempenho docente, atribuindo-lhe pontuações. Por essa pontuação, o docente será gratificado;

- Lei N.° 9.962/2000 - permite à União contratar docentes e técnicos administrativos na forma do emprego público, regido pela CLT, pondo fim à obrigatoriedade ao contrato por regime jurídico único.

Consideramos nessa pesquisa que autonomia universitária é o poder e o direito da instituição de definir seus princípios organizativos de formação, de ensino e de pesquisa. Insere-se nesse conceito, ainda, a particularidade das IES, principalmente das públicas, de obterem também uma autonomia institucional, ou seja, uma autonomia em relação aos programas ideológicos dos governos. Além disso, autonomia universitária também é a autonomia intelectual, pois os sujeitos das IES devem desenvolver seus projetos de forma crítica, reflexiva, socialmente referendada e não pressionados, por valores financeiros, políticos, religiosos ou outro qualquer. Também faz parte do conceito de universidade autônoma, o seu poder e seu direito de definir os

rumos dos seus aportes financeiros de acordo com sua cultura e necessidade de desenvolver suas atividades acadêmicas.

Nesse sentido, concordamos com Chauí (2003), ao pronunciar que:

> **[...] a autonomia deve ser pensada, como autodeterminação das políticas acadêmicas, dos projetos e metas das instituições universitárias e da autônoma condução administrativa, financeira e patrimonial. Essa autonomia só terá sentido se: a) internamente houver o funcionamento transparente e público das instâncias de decisão; b) externamente as universidades realizarem, de modo público e em períodos regulares fixados, o diálogo e o debate com a sociedade civil organizada e com os agentes do Estado, tanto para oferecer a todos as informações sobre a vida universitária, como para receber críticas, sugestões e demandas vindas da sociedade e do Estado. Isso significa também que a autonomia é inseparável da elaboração da peça orçamentária anual, pois é esta que define prioridades acadêmicas de docência e pesquisa, metas teóricas e sociais, bem como as formas dos investimentos dos recursos [...] Finalmente, a autonomia universitária só será efetiva se as universidades recuperarem o poder e a iniciativa de definir suas próprias linhas de pesquisas e prioridades, em lugar de deixar-se determinar externamente pelas agências financiadoras (CHAUI, 2003:7).**

Quanto às deficiências do financiamento público, as IFES brasileiras se enveredam para o caminho das privatizações internas, conforme vimos no item 1.3: contratos de pesquisa, consultorias e prestação de serviços vinculados e financiados pelo setor privado. Aliado a isso, processos de avaliação do sistema[46] vêm fortalecendo esses mecanismos de privatização interna e, portanto, conferindo ao mercado, o poder de ser um "comprador ou negociador dos serviços da universidade" o que caracteriza a universidade pública brasileira como uma universidade capitalista.

Isto posto, vimos que a similaridade entre essas medidas e as orientações do BM e da UNESCO, pós 1999, conforme indicamos no capítulo 2, é completa e não deixa margem de dúvidas quanto à origem das mesmas.

---

[45] Esse decreto foi revogado e ampliado em 2001 por outro de conteúdo similar: o Decreto N.° 3860 de 9 de julho de 2001.

[46] O tema específico sobre os processos brasileiros de avaliação será visto no próximo item desse capítulo.

4.2 – O PAPEL DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRO: A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NA DÉCADA DE 1990

A avaliação da educação superior no Brasil ganhou maior relevância no cenário nacional, principalmente a partir do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), embora tenha sido um tema controverso na década de 1980.

Por isso, importa aqui ressaltar duas tentativas governamentais de implementação da avaliação do sistema superior de educação que foram determinantes na entronização dessa temática no país: a primeira por meio do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) em 1983 e a segunda pelo projeto do Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior (GERES) em 1986.

O PARU foi apresentado às universidades em junho de 1983 pelo MEC, sendo proposto pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES[47]) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Conforme Cunha (1998:8) "o enfoque da pesquisa [do PARU] era avessa ao tecnicismo dominante no Ministério da Educação" e surgiu

> **como desdobramento de discussões havidas no âmbito do Conselho Federal de Educação. Estas, por sua vez, resultaram das greves ocorridas nas universidades federais nos anos anteriores e das críticas dirigidas à legislação relativa ao ensino superior (CUNHA,1998:8).**

Ainda de acordo com esse autor, a implementação do PARU era de responsabilidade da CAPES, que criou o Grupo Gestor da Pesquisa para coordenar e analisar os resultados dos estudos, questionários (destinados aos estudantes, professores e administradores) e debates propostos pelo programa. A desativação do PARU ocorreu em 1984 "devido a disputas internas ao próprio Ministério da Educação" (CUNHA, 1998:8).

[47] A CAPES é o órgão encarregado de coordenar e avaliar os programas de pós-graduação.

A partir daí, discussões não apenas sobre avaliação, mas também sobre uma reforma universitária veio se ampliando no meio político, acadêmico (como por exemplo, nos grupos de trabalho da ANPEd) e no meio sindical (como nos fóruns do ANDES).

Mais tarde, em 1986, o MEC instituiu o GERES. O Projeto do GERES, ao tratar da autonomia e da avaliação da Universidade, causa uma

> **controvérsia entre associações representativas dos segmentos das universidades e a comunidade científica, polarizada por manifestações inteiramente favoráveis e inteiramente contrárias à iniciativa e ao teor do anteprojeto (PAUL, 1992:143).**

Um exemplo de desacordo com o projeto do GERES era a publicação, da *Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira* (ANDES-SN, 2003) feita em 1982 – atualizada em 1996 e em 2003 – que se contrapunha a tal projeto e teve como objetivo

> **levar ao Ministro da Educação, ao governo, à sociedade organizada e à opinião pública a posição crítica dos docentes sobre o ensino superior no país e suas propostas concretas para a Universidade Brasileira (ANDES-SN, 2003:10).**

Com a extinção do projeto GERES, as IES iniciaram por iniciativa própria algumas experiências de avaliação. Isso ocorreu, por exemplo, com a Universidade de Brasília (UNB) em 1996, Universidade Federal de Minas Gerais[48] (UFMG) em 1998, e com a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) no período de 1990 a 1994. Todas buscaram a participação da comunidade interna e externa enfatizando a dimensões acadêmica, administrativa e a relação com a sociedade.

A partir dessas experiências, em 1993, outro projeto, ideologicamente diferente do GERES, passou a ser implementado nas IES: o PAIUB. Esse programa, mesmo com dificuldades, foi aos poucos sendo referendado democraticamente pela comunidade universitária.

De acordo com Dias Sobrinho (1998):

> **[...] este programa de avaliação é uma construção coletiva que produz as condições teóricas e as ações correspondentes que se cumprem com vistas a objetivos socialmente construídos [...] seu autor é coletivo e plural e a obra está aberta, como geralmente ocorre com tudo que é social e que produz no âmbito educativo e na comunidade dos conhecimentos (p. 138).**

[48] A UFMG realizou uma significativa avaliação das atividades de ensino e da produção científica somente na pós-graduação.

> **[...] o PAIUB é um programa de avaliação que permite à universidade se repensar e elaborar ações corretivas e proativas para seu melhoramento (p. 141).**

Até 1996, cerca de 90% (140 instituições) do total das IES participavam voluntariamente do PAIUB. Isso significa que esse programa foi capaz de absorver a concepção de avaliação apropriada e necessária para as IES brasileiras.

> **Consolidou-se nesse período uma rede de instituições e de atores universitários voltados à construção de um modelo brasileiro de avaliação institucional ... Não negando nem tão pouco omitindo as dificuldades, fragilidades, contradições e equívocos, é justo reconhecer que o PAIUB produziu uma cultura de avaliação, juntamente com a construção de um modelo adequado à realidade brasileira (DIAS SOBRINHO, 200b:111).**

Durante o conturbado governo Collor e mesmo após seu *impeachment*, no período compreendido entre 1991 e 1995, tivemos poucas referências sobre a educação superior, conforme Cunha (1999): "Para saber o que o Plano Collor quer com o ensino superior e as universidades, é preciso fazer um verdadeiro garimpo, devido à linguagem pouco precisa..." (CUNHA, 1990: 134). Ainda de acordo com a análise do autor sobre a educação superior no Plano Collor e o Plano Setorial de Educação da época:

> **Tudo somando, o Plano Setorial de Educação 1991-1995, combinado com o Plano Plurianual de Investimentos do MEC, traça dois caminhos para a privatização do ensino superior: primeiro, a concentração de recursos nas instituições privadas, mediante doação (universidades 'comunitárias') e mediante o crédito educativo; segundo, a desobrigação do MEC em manter as instituições federais, que, dotadas de carreiras diferenciadas, serão levadas a buscar no mercado os recursos necessários a cobrir suas despesas. Para tanto, elas poderão vender serviços e produtos (...) e cobrar mensalidades dos estudantes, o que o governo pretende tornar possível pela reforma da Constituição de 1988 (CUNHA, 1990: 137-138).**

Isso significa que, mesmo com a precariedade de referência no referido governo, já tínhamos claros indícios do atrelamento deste com as recomendações do BM e, consequentemente, o ideário neoliberal.

A partir de 1995, com a eleição de um novo presidente – Fernando Henrique Cardoso - o PAIUB perde o apoio oficial do Ministério de Educação pois, não era o modelo que interessava ao Estado por não estar comprometido com acordos junto ao BM. Cabe aqui ressaltar que, conforme Dias Sobrinho (2002b), em algumas IES ainda persistem práticas do referido programa por serem importantes para a instituição que as promove, mas essas práticas não têm valor oficial e nem tampouco são dadas ao conhecimento público.

Nos oito anos do presidente Fernando Henrique Cardoso no poder, o Estado veio reduzindo sua presença nas relações econômicas – deixando para o mercado a coordenação dos processos da economia – (abrindo as barreiras à entrada de produtos de outros países, incentivando a entrada de capital estrangeiro, promovendo uma completa privatização de diversos setores públicos) ao mesmo tempo em que veio introduzindo mecanismos de controle e regulação favorecendo a perspectiva do Estado avaliador e controlador.

Na educação superior, o discurso de que a avaliação tem a finalidade de subsidiar reformas visando a melhoria da qualidade, favoreceu a implementação no Brasil, pelos poderes Executivo e Legislativo, da política neoliberal conduzida pelo BM, já explicitada no capítulo 2.

Isso significa que as IES brasileiras passaram a ser gerenciadas por uma profusão de documentos legais. Tais documentos, em sua quase totalidade, foram contestados por parlamentares do campo progressista e pelos movimentos organizados dentro das IES, como os sindicatos de docentes, de técnicos administrativos e o movimento estudantil. Estas imposições legais advindas das orientações do BM, alinhadas à lógica do mercado, geraram fortes manifestações de repúdio dos sujeitos (docentes, discentes e técnicos administrativos) ligados à educação, como greves, paralisações, manifestações públicas e manifestações por meio da mídia escrita e televisiva.

Principalmente na educação superior pública federal, tais implementações legais não privatizaram diretamente as IFES, como vimos no item 1.2, mas as forçaram, pelo corte nos recursos do Estado e pelas exigências dos mecanismos de controle/avaliação, a recorrer ao mercado, à procura de fontes alternativas de financiamento, prestação de serviços, venda de cursos de especialização e extensão, de consultorias, assessorias, dentre outros.

Assim, a avaliação baseada numa lógica de eficiência e eficácia institucional e em instrumentos de regulação, mensuração e controle da vida institucional, obrigou as IES a desempenharem o papel de agências prestadoras de serviço e preparadoras de mão de obra para o mercado de trabalho, ou seja, a avaliação tornou-se um instrumento que direciona o saber científico para o saber exigido pelo mercado. Com isso, o sistema de avaliação da educação

superior adquiriu a centralidade no processo da reforma das IES públicas conforme as orientações do BM. A meta estabelecida para a educação latino-americana dos anos de 1990, especificamente, a brasileira, passou a ser, então, avaliar para reformar.

No Brasil, essa compreensão se materializou, não somente com a LDBEN do senador Darcy Ribeiro, mas principalmente com a edição da Medida Provisória 938/95 – que, ao ser votada, se tornou a Lei N.° 9131 de 1995 - com o Decreto N.° 2026 de 1996 e com a promulgação da Lei N.° 9678 de 1998. Tais medidas, que também interferem na autonomia universitária, conforme já afirmamos anteriormente, mudaram a identidade da universidade brasileira por meio dos conceitos e processos de avaliação contida em cada uma delas:

- Lei N.° 9394/96 – a LDBEN atual. No capítulo IV dessa Lei, que trata da educação superior, em seu artigo 9º, define-se que é de incumbência da União, "assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino" (BRASIL, 1996b), e conforme a análise feita por CURY (1998:78), artigos dessa Lei, "colocam nas mãos da União um poder tão grande que jamais governo algum o deteve." Ainda no capítulo IV, o artigo 46, dispõe sobre credenciamento, reconhecimento e autorização dos cursos e das IES. Nesse artigo, é afirmado que, após um "processo regular de avaliação" (BRASIL, 1996b) periódico e com prazos limitados, os cursos e as instituições superiores serão reconhecidos, credenciados e autorizados a funcionar. Após esses prazos, prevê-se uma reavaliação que, conforme o resultado, implicará desativações, intervenções ou suspensão temporária de prerrogativas da autonomia ou descredenciamento de cursos e/ou das instituições. O Poder Executivo fica responsável pela manutenção das Instituições Públicas e pelo acompanhamento do processo de saneamento, fornecendo recursos necessários para tal.

Sobre tal artigo, CURY (1997) considera que ele

> **[...] mantém a autorização, o reconhecimentos de cursos e o credenciamento de instituições como prerrogativas dos poderes públicos em função do caráter profissionalizante e determinante para o mercado do diploma de ensino superior. Isso significa a manutenção do espírito do art. 209 da Constituição Federal[49] em**

[49] *"Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público"* (BRASIL, 1988).

> **que se pressupõe o ensino como serviço público. Logo, o conceito da educação, como concessão dos poderes públicos aos empresários do setor privado permanece" (CURY, 1997:13).**

Não fica definido nesse capítulo, nem em outro qualquer da lei como será efetivado esse "processo regular de avaliação." Não se especifica se a avaliação citada será interna, externa, ou ambas; não se determina de quem ou de qual instância universitária ou governamental será a responsabilidade desse processo e nem se explicita o que se levará em conta no processo ou o caráter do mesmo: será público ou não; quem participará e/ou será avaliado (alunos, professores, Instituição).

Quanto à avaliação do desempenho docente, o artigo 67 da referida Lei faz entender, conforme CURY (1998:78) que

> **Ela repõe a figura do mérito profissional como caminho de ascensão na carreira, respeitando o princípio profissional constitucionalmente garantido. Mas insinua-se como meio de avaliar resultados obtidos pela prática profissional dos docentes (CURY, 1998:78).**

A LDBEN brasileira prima por uma flexibilidade quando permite uma margem de liberdade de processos à IES, porém essa flexibilidade foi preenchida por uma gama de regulamentações legal, como é o caso das leis e decretos já citados. Isso significa que a promulgação dessa lei em novembro de 1996 deu seqüência e legalidade a modificações nas formas de organização da educação, flexibilizando os processos educacionais e, com isso, deixando espaços para a interferência do poder Executivo. Tal interferência pode ser claramente observada na profusão de normas de comportamento e organização editadas por esse poder, visando a regulamentação da nova LDBEN. É prioritariamente na regulamentação dessa lei que o governo, por meio de medidas provisórias, decretos, portarias, entre outros, imprime os ditames do BM para a educação superior, na universidade brasileira. Conforme Ranieri (2000), "o risco da padronização e da tipificação de comportamento" das IES no Brasil, que os órgãos regulamentares permitem, "tem fundamento ideológico e não jurídico" (RANIERI, 2000: 13).

- Lei N.° 9131 de 1995 – institui o Exame Nacional de Curso (ENC), conhecido popularmente como "Provão". É uma avaliação de resultados, viabilizada por meio de provas aplicadas aos alunos do último ano acadêmico. A finalidade dessa prova é classificar os cursos, pois, os resultados da classificação dos alunos de determinada escola compõem a base de

um "*ranking*" nacional, com ampla divulgação nos meios de comunicação, apresentando assim, os melhores e os piores cursos. Além disso, o resultado da prova é inserido no currículo do aluno e, muitas vezes, exigido como credencial para o ingresso no mercado de trabalho. Conforme Dias Sobrinho (2002b) e Santos Filho (1999), esse tipo de exame nacional

> **[...] impõe à educação o conceito de excelência, a valorização dos melhores, tomados no sentido de serem os mais capazes de demonstrar competências nos testes, e, por conseqüência, a identificação dos piores, como sendo os ineficazes, incapazes e incompetentes. Assim, essa avaliação é um instrumento de grande seletividade social e de forte elitização. Seleciona, ordena e separa – não educa (DIAS SOBRINHO, 2002b:148)**

> **[...] apresenta um potencial muito limitado para diagnosticar os problemas de ensino das instituições de educação superior. Além disso, os efeitos políticos e pedagógicos perversos e distorsivos de seu uso e o caráter contestável de seus fundamentos teóricos colocam em cheque sua utilidade efetiva como um dos instrumentos de avaliação dos cursos superiores (SANTOS FILHO, 1999:23).**

Isso significa que o papel do ENC, tido pela lei como "avaliação dos conhecimentos obtidos", é na verdade um mecanismo de controle por parte do Estado, de hierarquização das IES, de orientação para o mercado e, ainda, um definidor de quem tem competência para determinado emprego. Com isso, essa lei deslegitima todo um sistema universitário que perde sua autonomia acadêmica quando se vê obrigado a centrar seus programas nos temas que são exigidos no "Provão". Isso não é avaliação; é um instrumento de controle básico na reforma da educação que serve aos preceitos neoliberais.

- Decreto N.° 2026 de 1996[50]– este decreto, portanto um ato autoritário, explicita procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e das IES. No texto desse documento legal existe uma lista de indicadores quantitativos que indicarão o desempenho da instituição e/ou do curso, como por exemplo: taxas de escolarização bruta e líquida; taxa de evasão e de produtividade; tempo médio para conclusão dos cursos; índices de qualificação do corpo docente; relação média alunos por docente; tamanho médio das turmas; a adequação das instalações físicas em geral; a adequação das instalações especiais, tais como laboratório,

[50] Cabe aqui ressaltar que "em julho de 2001 o governo federal revogou o Decreto 2026/96, por meio do Decreto nº. 3860/2001, aperfeiçoando ainda mais a sistemática de avaliação dos cursos e das IES e ampliando as competências do INEP e do MEC e, consequentemente, reduzindo as atribuições do CNE. Desse modo, a avaliação de cursos e de instituições de ensino superior passa a ser organizada e executada pelo INEP ..." (CATANI, AFRÂNIO M.et al.: 2000:105).

oficinas, dentre outros. Esses indicadores destacam a idéia de comparabilidade, controle e de produtividade. Dados quantitativos, passíveis de tratamento estatísticos são considerados como possuindo validade universal, e a avaliação eficaz seria aquela que atingisse objetivos ou dados pré-estabelecidos. Isso significa que a qualidade da IES seria estipulada pelo resultado do tratamento estatístico dos indicadores quantitativos[51].

Esse Decreto, ao estabelecer limites, objetivos e padrões para as instituições e cursos, dá ao Estado o controle total das instituições, podendo com isso, modificar a sua estrutura organizacional inserindo nela uma racionalidade competitiva e produtivista. Nesse sentido, o cumprimento do Decreto 2026/96 é essencial no fortalecimento da reforma neoliberal da educação superior.

Embora esse Decreto não tenha uma referência claramente explícita ao PAIUB, ele refere-se indiretamente a esse programa. Mais tarde em 1998, o MEC normatiza a retomada de funcionamento do PAIUB por meio da Portaria N.° 302, de 7 de abril/98 e da Portaria N.° 635, de 18 de maio/98. Para Cunha (1999) manter o Decreto 2026/96 e o PAIUB num mesmo contexto de avaliação significa a fragilidade técnica e teórica dos agentes governamentais sobre o tema:

> **Diferentemente do que ocorreu com o processo de definição do PAIUB, na configuração dessa política global de avaliação das instituições de ensino superior, o governo não ouviu nem consultou as universidades, a Comissão Nacional de Avaliação e seu Comitê Assessor e nem mesmo o Conselho de Reitores. Com essa forma de decisão, o Estado regulador/ avaliador mostrou uma postura ambígua e dupla. De um lado, no espírito da "cultura de submissão (LEITE, 1997, p.13).**
>
> **[...] agiu como um colonizador e burocrata impondo seus decretos e normas, de outro, manteve o PAIUB e destinou recursos para sua continuidade [...] (SANTOS FILHO, 1999:17).**

- Lei N.° 9678/98 – No texto dessa lei fica estabelecida uma Gratificação de Estímulo à Docência (GED) para os docentes das IES federais de acordo com uma determinada

[51] No entanto, conforme se verificou, o Decreto Nº 2026/96 é mais amplo. Além do uso de indicadores de desempenho global, ele determina, por exemplo, que, para a avaliação individual das IES, seja considerada: a) "auto-avaliação realizada pela própria instituição;" b) avaliação dos cursos "precedida de análise abrangente da situação da respectiva área de atuação acadêmica ou profissional, quanto ao domínio do estado da arte na *área*, levando em consideração o contexto internacional, e o comportamento do mercado de trabalho nacional"; c) os resultados dos exames nacionais de cursos e d) a avaliação conduzida pela CAPES" (BRASIL, 1996b).

pontuação anual que o docente deve conseguir. Portanto, a remuneração docente fica atrelada à avaliação, relacionando o pagamento ao desempenho obtido, que é por sua vez, baseado numa concepção de produtividade. Um exemplo disso é que, sendo a hora-aula a atividade acadêmica mais pontuada, atualmente, ela está sendo privilegiada em detrimento de outras, como a pesquisa e a extensão. A avaliação quantitativa da produção docente além de passar a ser a única forma de avaliar o docente, instalou uma competição por recompensas financeiras e atropelou os processos de avaliação que vinham sendo construídos no interior de cada IFES. Essa forma de avaliar interfere na liberdade acadêmica docente, que passa a ser controlada e dirigida por interesses externos à natureza própria do trabalho acadêmico. Além disso, permite ainda o controle total do Estado sobre as IFES, conforme Dourado e Catani (1999):

> **A GED está se constituindo, concretamente, em mais um mecanismo de modelação da gestão e de controle das atividades docentes, uma vez que atua como estímulo determinante do comportamento institucional e do trabalho acadêmico, objetivando um *tipo ideal de desempenho* [...]. Essa gratificação é fruto de uma intervenção deliberada do Estado. Ela impõe às universidades públicas uma organização acadêmica baseada em finalidades econômicas, impulsionando a lógica da reforma da educação superior que procura, dentre outros aspectos, diminuir o controle do trabalhador docente sobre o seu próprio processo de trabalho (DOURADO E CATANI, 1999:69).**

Novamente a avaliação perde sua natureza pedagógica em detrimento de se restringir ao que é mensurável.

Importa lembrar ainda que a GED também é um instrumento que acaba com os reajustes isonômicos e insere elementos que visam fazer acreditar na necessidade do fim da carreira única docente. Tal imagem estabelecida vai ao encontro da proposta governamental de autonomia universitária, que explicitamos no item 4.1.

Nesse sentido, fica cada vez mais evidente que o sistema de avaliação implementado, principalmente após a promulgação da LDBEN, está totalmente baseado nos preceitos do BM e da UNESCO, que alteram objetivos, valores e estrutura organizacional das instituições públicas. Tal sistema vem imprimindo nas IES brasileiras uma racionalidade econômica e produtivista, ajustando-as assim, às exigências do mercado, conforme vimos no item 2.3 dessa pesquisa. O Provão, cuja origem está nos relatórios do grupo GERES que propõe testes

padronizados para aferir o conhecimento dos egressos da educação superior, é um exemplo prático dessa premissa.

De imediato, a primeira conseqüência do Provão foi um alerta às IES privadas, as quais foram forçadas a saírem da acomodação em vista da possibilidade de perderem seu mercado. Além disso, o Provão também passou a gerar competitividade entre o sistema público e o estatal, pois, os exames apontavam uma certa precariedade da educação privada em relação à pública.

Isso fez com que estas instituições aumentassem o número de doutores e criassem alternativas para que seus alunos saíssem bem nas provas, como cursinhos, incentivos financeiros, palestras e outros. Essas alternativas criaram outro problema para a educação: o interesse dos estudantes em dominar apenas os conhecimentos que constam na cartilha do Provão, ou seja, o currículo mínimo, o que levaria, consequentemente, a formação de profissionais também pelo mínimo.

Outra conseqüência dos testes padronizados como única forma avaliativa da educação superior: além da perda da autonomia acadêmica, como já dissemos, eles podem levar à homogeneização do currículo, inibindo a inovação, a criatividade e a introdução de novos conhecimentos nos cursos.

Ao articular conceitos como eficiência, qualidade, prestação de contas, controle e desempenho, evidenciando os resultados e "produtos educacionais," o sistema de avaliação consegue direcionar a universidade para a construção do modelo neoliberal de instituição. Tal premissa demonstra uma concepção mercadológica de avaliação que se sobrepõe aos processos sistemáticos de avaliação democrática e emancipatória.

Isto posto, podemos afirmar que o sistema de avaliação das IES brasileiras vem exercendo um papel central na mudança da sua identidade, ampliando o poder de controle do Estado sobre as mesmas, restringindo a autonomia didático-científica e condicionando a autonomia financeira e de gestão aos valores mercadológicos, como competitividade, produtividade e eficiência. Isso muda a função social da educação superior e, consequentemente,

compromete a construção de um projeto de sociedade justa e democrática, cuja utopia é desejar a universidade pública, gratuita, laica, de qualidade, socialmente referenciada e para todos.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

CAPÍTULO V – A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR MEXICANA

Neste capítulo apresentaremos, de início, como está organizado o sistema educacional superior mexicano enfocando os tipos de IES que o compõem, seus órgãos coordenadores e os programas de financiamento existentes para esse nível de educação. Nessa apresentação faremos uma análise de como esse sistema educacional, a partir dos anos 1990, reforça as premissas do BM, já explicitadas no capítulo 2.

Na seqüência, discutiremos as implicações do Tratado de Livre Comércio, na educação, discorrendo sobre seus seis capítulos. Mostraremos que os acordos comerciais, contidos nele, conduzem a educação mexicana ao cerne das propostas do BM e defenderemos a idéia de que esse Tratado é prejudicial ao desenvolvimento soberano da nação mexicana.

Finalmente, analisaremos especificamente as políticas de avaliação e "acreditação" da educação superior mexicana e mostraremos que elas são o suporte do fortalecimento de uma universidade capitalista.

5.1 – O SISTEMA MEXICANO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

O sistema mexicano de educação superior é composto por quatro tipos de instituições: as universidades, os institutos tecnológicos, as escolas normais e a universidades tecnológicas. As três primeiras instituições oferecem carreiras de licenciaturas com duração de cinco anos e a última, a universidade tecnológica, criada recentemente na década de 1990, oferece carreiras curtas de técnico superior num período de dois anos.

Conforme Aboites (2001), a criação dessas universidades tecnológicas está ligada a um compromisso do governo federal com o setor produtivo privado, colocando a educação pública a serviço do mercado. Isso se justifica pelo fato de que, em primeiro lugar, para

estudar nessas IES os alunos têm que trabalhar em determinadas empresas próximas à universidade que escolheram. Em segundo, a direção, o currículo e os programas acadêmicos são definidos por empresários e, consequentemente, são elaborados em função das necessidades do processo produtivo das empresas que gerenciam as universidades tecnológicas:

> **Nelas não existe um currículo científico-humanista como aproximação fundamental das carreiras profissionais, nem tampouco um conselho universitário integrado pela representação estudantil e de professores e funcionários, mas um Conselho Diretivo, do qual só participam empresários e funcionários municipais e estatais, e planos e programas de estudo planejados diretamente a partir do processo produtivo das empresas circunvizinhas. São os empresários dessas indústrias os que tomam as decisões fundamentais sobre o que se deve estudar, a quem se deve admitir como aluno, como avaliar, que professores contratar. Desta maneira, os recursos públicos subsidiam o que na prática são programas de capacitação e pesquisa de um alto e custoso nível (ABOITES, 2001:207).**

Podemos observar com isso, a adesão mexicana às propostas do BM para a educação superior. Ao colocar a educação tecnológica nas "mãos" do mercado, o governo adere à quarta recomendação do BM – conforme vimos no item 2.1.1 – reafirmada pela UNESCO conforme descrevemos no 2.3 desta pesquisa.

Os quatro tipos diferenciados de instituições existem tanto no setor público quanto no setor privado. Dentro do setor público as IES se dividem em estatais, federais e autônomas, sendo que quase todas as universidades públicas são autônomas e os institutos tecnológicos apenas estatais ou federais.

Reafirmando a apresentação dos dados do item 1.2 sobre a extraordinária expansão educacional, a partir de 1970, Urtuzuástegui e Thierry (2002), atestam que, particularmente, o setor público que tinha 82 IES nessa década, passou a ter 459 IES no ano de 2000. Isso significa um crescimento de 460% na quantidade de instituições públicas.

Quanto ao setor privado, este contém também todos os quatro tipos de IES e nenhum deles recebe verbas públicas, como acontece com o setor privado no Brasil. Ainda de acordo com os autores acima citados, em 1970 existiam no México 36 IES privadas que no ano de 2000 passaram a ser 838, ou seja, houve um crescimento de 2.230% na quantidade de instituições nesse setor. Porém cabe lembrar que, mesmo com esse aumento de IES privadas, as matrículas continuaram sendo majoritariamente efetuadas nas IES públicas. Reafirmamos aqui,

que a diferenciação existente no interior do sistema universitário mexicano e tamanha expansão privada também fazem parte da segunda orientação do BM:

> **El modelo tradicional de universidad europea de investigación, con sus programas en un solo nivel, há demonstrado ser costoso y poco apropiado para satisfacer las múltiples demandas del desarollo económico e social... La introducción de una mayor diferenciación en la enseñanza superior, es decir, la creación de instituciones no universitárias y el aumento de instituciones privadas, pude contribuir a satisfacer la demanda cada vez mayor de educación postsecundaria y hacer que los sistemas de enseñanza se adecúen mejor a las necesidades del mercado de trabajo (BM, 1995: 31).**

A coordenação geral do sistema de educação superior mexicano é feita pela *Secretaría de Educación Pública* (SEP), da qual fazem parte três subsecretarias responsáveis por distintos tipos de IES. As escolas normais se reportam à *Subsecretaria de Educación Básica y Normal* (SEBN); os institutos tecnológicos à *Subsecretaria de Educación e Investigación Tecnológica* (SEIT); as universidades e as universidades tecnológicas à *Subsecretaria de Educación Superior e Investigación Científica* (SESIC). Além dessas, existe ainda a *Subsecretaria de Planeación y Coordinación* que se responsabiliza pelo destino dos recursos financeiros das IES de modo geral, estabelecendo normas de financiamento e controle de gastos. É também nessa última subsecretaria que se centralizam todos os dados estatísticos da educação nacional.

A pós-graduação, que é em sua maioria desenvolvida nas universidades, possui políticas próprias advindas do *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* (CONACyT), cuja estrutura é independente da SEP e de suas subsecretarias.

A SESIC tem como uma de suas funções promover políticas de avaliação para a educação superior pública advindas do governo federal e interligá-las com a *Asociación Nacional de Universidades e Instuticiones de Educación Superior* (ANUIES)[52]. Outra importante função da SESIC é a responsabilidade de designar recursos financeiros especificamente para as universidades públicas e, além disso, gerenciar os recursos federais destinados às autônomas e às tecnológicas. Em suma, é essa subsecretaria a responsável pelas avaliações e, ainda, pelo gerenciamento de quatro programas mexicanos de financiamento: *Fondo para el Mejoramiento*

de la Educación Superior (FOMES); *Programa para el Mejoramiento del Profesorado* (PROMEP); *Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES* (FIUPEA); e o *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional* (PIFI).

Contudo, podemos observar que tais programas não são apenas de financiamento, eles conjugam avaliação e financiamento, ou seja, esses programas introduzem critérios de eficiência e competência para a liberação de recursos públicos. Como exemplo dessa conjugação, apresentamos o PROMEP e o FOMES, pois ambos são programas que barganham com os professores o cumprimento de determinadas metas de produtividade. Isso significa que esses programas facilitam recursos para os docentes adquirirem ou usufruírem de computadores de última geração, livros ou qualquer outro aparato de pesquisa (ou que facilite a pesquisa). Em troca disso, os programas exigem total obediência ao cumprimento das metas de produtividade determinada pelo governo federal conjuntamente com empresários nacionais e estrangeiros. Assim, o governo passa, por sua vez, a controlar e supervisionar a carga de trabalho dos docentes e pesquisadores que aderirem aos referidos programas. A execução do FOMES e do PROMEP também exige a participação de empresários na aprovação dos programas de estudos e nos exames profissionais de certos cursos, imprimindo muitas vezes, as necessidades do mercado em detrimento do saber científico, no interior das IES públicas. Além disso, tanto o FOMES quanto o PROMEP "ditam que a contratação de professores por horas nas instituições de educação superior se limita a empregados de nível médio das empresas" (ABOITES, 2001: 208). Tal processo de financiamento conjugado com avaliação faz parte de uma estratégia neoliberal em que o Estado reduz o financiamento das IES públicas, propicia o crescimento da educação privada e se coloca como supremo no que se refere à certificação da qualidade que regula esse crescimento. Essa política, orquestrada pelo BM, muda os critérios e referências acadêmicas que, consequentemente, mudam a identidade da universidade mexicana.

[52] A ANUIES foi constituída em 1950 e é composta pelos reitores ou diretores das IES públicas, parte do reitores das particulares e dos institutos tecnológicos. Tal associação é uma instancia de discussão sistemática sobre o ensino superior e onde se estabelecem os acordos reitores-governo sobre a educação superior.

5.2 – O TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO DA AMÉRICA DO NORTE E A EDUCAÇÃO SUPERIOR MEXICANA

Conforme vimos no item 1.2, não se pode analisar educação superior mexicana sem discutir a interferência do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN, TLC ou NAFTA) nesse setor. Esse acordo comercial entre o Canadá, os EUA e o México – denominados "países-parte" - estabelece condições favoráveis para uma extensa ampliação do setor educacional privado em detrimento do setor público. Tal fato se dá principalmente por meio da comercialização de "produtos" acadêmicos e a abertura desse espaço ao capital estrangeiro, sendo o Estado afastado, em muito, de suas obrigações para com o bem público. Conforme Aboites (1999), tal ampliação privada se dá principalmente

> **[...] mediante la comercialización de los servicios y bienes relacionados con la educación, a través de su definición como un campo de inversión abierto a capitales transnacionales y de las limitaciones que se imponen al gobierno y al Estado para mantener y ampliar los espacios educativos públicos (ABOITES, 1999:21).**

O TLCAN possui seis capítulos que produzem um impacto direto sobre o sistema de educação pública mexicano: os capítulos 10, 11, 12, 13, 15 e 17.

Iniciaremos nossas análises pelo capítulo 10 e deixaremos o capítulo 12 por último porque ele está vinculado ao tema da avaliação das IES.

O capítulo 10, sob o título *Compras del Sector Público*, determina ser obrigatória a abertura das licitações para compras aos fornecedores dos outros países que subscrevem o TLCAN, explicitando que "compras" significa, também, arrendamentos ou aluguéis. Além disso, ao final do capítulo existe uma lista de entidades governamentais, que se enquadram em tal obrigação, ou seja, entidades obrigadas a fazerem licitações abertas aos países-parte. Dentre as entidades citadas, se destacam algumas ligadas à educação, à ciência e à tecnologia como: *Instituto Nacional del Tecnología del Agua, Instituto Nacional de Investigaciones Florestais y Agropecuarias, Instituto Nacional de Antropologia e Historia, Conselho Nacional de Fomento Educativo, Secretaria de Educación Pública, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, Laboratorios Nacionales de Fomento Induatrial* e *Instituto Nacionalde Educación de Adultos.* (TLCAN, 1994)

Além dessas entidades existem também serviços que, obrigatoriamente, devem se submeter à licitação internacional, tais como: *servicios arquitectónicos; servicios de planeación urbana y arquitectura del paisaje; servicios de computación y conexos; administrativos (conexos a la exploración florestal, la minería; consultoría científica y técnica; reparación de maquinaria y equipo, incluyendo computadores, limpieza de edificios); ambientales; hoteles y restaurantes; turismo*; entre outros (TLCAN, 1994).

Essa abertura ao capital estrangeiro traz conseqüências negativas não somente para a educação pública, mas também para o poder público e a sociedade mexicana em geral. Tal premissa se materializa ao observarmos que a partir do TLCAN as empresas de bens e serviços mexicanos competem com as empresas dos Estados Unidos e do Canadá, países cujo parque tecnológico são mais qualificados, modernos, produtivos; conseqüentemente com vantagens competitivas. Isso traz para o México o aumento do desemprego, por vários motivos. Em primeiro lugar, as pessoas e as empresas que ganham as concorrências não precisam se estabelecer no país, de acordo com o capítulo 12, que veremos adiante. Em segundo lugar, os serviços que precisam de trabalhadores locais são, em geral, de alta tecnologia que normalmente requer pouca mão de obra. Em terceiro lugar, os bens e serviços vindos dos outros países possuem uma experiência e uma qualidade com as quais as empresas mexicanas ainda não conseguem competir, por causa de sua defasagem de experiência, de tecnologia ou de cientificidade. Quanto menos as empresas nacionais ganharem as concorrências, maior será o desemprego. (ABOITES, 1999).

Importa ressaltar aqui que muitos serviços que podem ser internacionalizados requerem uma alta qualificação. Isso significa que além de permitir a invasão internacional no mercado de trabalho mexicano, o TLCAN está também interferindo nos centros de pesquisas e nas IES, internacionalizando cada vez mais, esse setor. Tal fato rompe com a identidade das IES mexicanas, introduzindo nelas, principalmente, características norte-americanas, conforme Aboites (1999) nos explica:

> **[...] no es descartable que se generen empresas mexicanas de alto nivel y produtividad; en general una de las opiciones laborales más importantes será la de incorporarse a las empresas proveedoras de origen extranjero. Esto transforma, evidentemente, la orientación y sentido de la curricula de las instituciones de educación superior de manera real o potencial y reorienta a su modo el perfil del**

> **egressado de las ciencias que apoyan la prestación de estos servicios. El parámetro será fijado desde Estados Unidos, proponderantemente (ABOITES, 1999:27)**

O capítulo 11 – *Inversión* - trata sobre investimentos entre os países signatários do TLCAN e faz menção à abertura de novas áreas de investimentos e, dentre elas, a educação. Assim, no que se refere ao México, o Tratado obriga este país a não fazer distinção entre investidores dos outros dois países e investidores mexicanos e, ainda, a dar as mesmas condições aos países-parte, quando outros países "não parte" quiserem investir no México. Isso significa que os investidores parte[53] terão garantias de um tratamento justo, eqüitativo, seguro e com plena proteção frente a qualquer outro investidor. Um exemplo que explica bem esta questão é descrito por Aboites (1999):

> **Si, por ejemplo, México tiene interés en atraer la tecnología existente en un país europeo y para ello estabelece condiciones favorables a la inversión procedente de esa nación, por el TLC el gobierno mexicano se obliga a otorgar esse mismo trato a los inversionistas de Canadá y Estados Unidos, independientemente de la tecnología o inversiones que estos habrán de traer (ABOITES, 1999:76).**

Nesse mesmo capítulo, também está estabelecido que não se deverá impor que os investimentos tragam consigo tecnologia ou outro conhecimento reservado, assim como não se podem obrigar os investidores a utilizar insumos locais ou nacionais nas empresas que se estabelecem no território mexicano. Outra questão importante é que o TLCAN libera qualquer transferência de dinheiro ou bens entre os países-parte, como por exemplo os lucros obtidos pelos serviços educativos.

No geral, as cláusulas do capítulo 11 permitem a prestação de serviços de educação superior procedentes dos outros países-parte, a criação de IES estrangeiras no país e facilitam às empresas estrangeiras uma intervenção, por meio do financiamento, na educação superior tanto pública quanto privada. A permissividade à ingerência do capital estrangeiro na educação mexicana, muda em muito a identidade das IES mexicanas, pois, com isso, elas passam a ser meras instituições receptadoras da oferta estadunidense de serviços educativos.

> **[...] el liderazgo en la venta de servicios educativos se manifiesta tanto en la asociación de algunas instituciones privadas nacionales y estadunidenses como en la**

[53] Investidor "parte" significa aqueles investidores cuja nação é signatária do Tratado, ou seja, os mexicanos, os canadenses e os estadunidenses.

> **venta de servicios a partir de instituciones estadunidenses directamente (ABOITES, 1999:89).**

Quanto ao setor público, o investimento dos países-parte também é bastante intenso e obtém apoio das leis mexicanas. Nas instituições públicas as corporações estrangeiras são incentivadas a aproveitar a infra-estrutura e o corpo de pesquisadores existentes para desenvolver projetos que interessam ao mercado. Tal fato vai ao encontro da *Ley para la Coordinación de la Educación Superior* (México, 1978), principalmente em seus artigos 21 e 22:

> **ARTICULO 21.- La Federación, dentro de sus posibilidades presupuestales y en vista de las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior, les asignará recursos conforme a esta Ley para el cumplimiento de sus fines. Además, las instituciones podrán llevar a cabo programas para incrementar sus recursos propios y ampliar su fuente de financiamiento.**
>
> **ARTICULO 22.- Los ingresos de las instituciones públicas de educación superior y los bienes de su propiedad estarán exentos de todo tipo de impuestos federales. También estarán exentos de dichos impuestos los actos y contratos en que intervengan dichas instituciones, si los impuestos, conforme a la ley respectiva, debiese estar a cargo de las mismas (MÉXICO, 1978).**

Esses dois artigos abrem espaços para que as empresas privilegiem as IES públicas para desenvolver seus projetos, pois a isenção de impostos e o investimento mínimo (já que a estrutura e os pesquisadores são das IES), beneficiam os empresários que lucram muito com isso. A redução paulatina de investimentos públicos e a vinculação das instituições com empresas criam um ambiente propício para que as IES, principalmente as públicas, tornem-se cada vez mais, reféns de um mercado tri-nacional; isso significa seguir inteiramente a tese central do BM: menos Estado e mais mercado.

O capítulo 13: *"Telecomunicaciones"*, se refere ao acesso e ao uso, por parte dos canadenses ou norte-americanos, de redes ou serviços públicos de telecomunicações mexicanas. Isto posto, proliferam-se as escolas particulares preparadas e equipadas para absorver a demanda das carreiras ligadas à informação. A maioria das escolas públicas não consegue acompanhar essa demanda, porque o acesso aos materiais e à tecnologia exige um alto investimento financeiro e, as poucas que conseguem, o fazem cobrando dos alunos o uso e o acesso aos equipamentos de alta tecnologia adquiridos.

O controle das telecomunicações por parte do capital estrangeiro apresenta dilemas culturais para o povo mexicano. As grandes empresas geradoras de comunicação, informação e produtos educativos e culturais estão vinculadas a grandes consórcios industriais e comerciais que são produtoras e distribuidoras de bens e serviços culturais para um mercado no mínimo tri-nacional. Tal fato, novamente, vai ao encontro da proposta neoliberal para os Estados latino-americanos, contida nas orientações do BM: colocar a educação a serviço do mercado globalizado. Nesse sentido, Aboites (1999 e 2001) nos afirma que a educação superior mexicana vive um dilema: de um lado passam a ser mera espectadora da ingerência das empresas e instituições de educação superior estrangeiras no sistema educacional nacional, direcionando-o ao mercado e, do outro, ao entrarem em competição com essas empresas educacionais também passam a colocar a educação a serviço do mercado.

O capítulo 15 - *"Política en Materia de Competencia, Monopolios y Empresas del Estado"* - fortalece a idéia de mercantilizar os espaços públicos e com isso minimizar os gastos do Estado com o serviço público, premissa chave nas orientações do BM. O TLCAN, com sua tese estritamente comercial, determina que o Estado conserve certas atividades e entre elas está a educacional e a atividade de pesquisa. Porém, estas atividades só podem ser concebidas sob o conceito de "monopólio" e não sob o conceito de "interesse público". Em seguida, nesse capítulo determina-se que os monopólios de Estado não podem afetar interesses de outras pessoas. Isso significa limitar o espaço público, pois qualquer ação estatal em benefício de uma maioria tende, quase que por definição, a incidir em interesses de particulares. De acordo com Aboites (1999),

> **[...] la designación de monopolio es una manera de privatizar conceptualmente la acción del Estado para así poder limitar sus atividades en los ámbitos sociales ... en el México le corresponde al Estado la responsabilidad de proporcionar educación, la apertura de esta actividad a los particulares y, más bien, a las empresas del ramo educativo, de ahora en delante ya no se da tanto con base en consideraciones internas o de compatibilidad con el interés público, sino que está enmarcada (y, en cierta manera, obligada) por una normatividad externa generada desde la perspectiva fundamental de propiciar el libre comércio (ABOITES, 1999:38-39).**

O capítulo 17 do TLCAN está sob o título: *"Propiedad Intelectual"* e se propõe a garantir uma proteção à propriedade intelectual, desde que isso não seja um obstáculo para seu livre comércio, ou seja, desde que essa proteção, não seja incompatível com as disposições contidas no referido Tratado. Existem ainda, nesse capítulo, cláusulas que determinam punições

severas aos infratores dos direitos da propriedade intelectual e cláusulas que definem qual conhecimento é patenteável e qual conhecimento não é. Nesse sentido, considera-se patenteável qualquer invenção susceptível a aplicação industrial ou qualquer invenção considerada útil e, pelo contrário, pode ser proibida a comercialização de determinadas invenções, como por exemplo, para proteger a ordem pública ou moral, a vida humana, animal e vegetal, por exemplo. No texto fica claro que o Estado não poderá proibir a comercialização de um produto ou procedimento por conta própria; os outros países assinantes do Tratado devem concordar com tal proibição. Cabe aqui ressaltar que em caso de controvérsias, o Tratado determina que a *"Comisión de Libre Comercio"* – órgão formado pelos três governos - terá o poder de decidir sobre a interpretação e aplicação das normas estabelecidas em todo o TLCAN. De acordo com Aboites (2001), essa comissão é uma entidade que gera discussões sobre sua existência por não democrática e ter plenos poderes de legislar, julgar, interpretar e fazer executar leis e aplicar sanções, acima dos poderes de Estado. Com isso, podemos concordar com o autor que determinados julgamentos da referida Comissão, podem chegar a ser uma ameaça à soberania nacional:

> **[Esta Comisión] se yergue como un órgano supranacional de gran importancia. Como el Tratado limita ahora la acción de los gobiernos y Estados en el conocimiento, las telecomunicaciones y la educación en general, esta Comisión viene siendo el parlamento de conducción de los tres países en todo lo que de alguna manera se refiera al Tratado [...] Quienes están a cargo de esa conducción trilateral, no son electos por los ciudadanos de los respectivos países, ni responden a outra perspectiva que la de quienes los nombró, és decir, sus respectivos gobiernos (ABOITES, 1999:43-44).**

Finalmente apresentaremos o capítulo 12 - *Comércio Transfronterizo de Servicios"*– por estar diretamente vinculado ao nosso objeto de pesquisa, a avaliação das IES.

Sobre o referido capítulo, interessa apresentar, aqui, uma importante regulamentação a respeito do exercício profissional entre os países-parte: o estabelecimento de critérios comuns para definir qualidade profissional.

Para instaurar um mercado comum entre os países signatários do TLCAN, percebemos que a cultura, a história e as necessidades da prática profissional de cada país-parte deixaram de ser prioridade na definição do conteúdo de uma dada profissão. Assim, no lugar das referidas prioridades foi estabelecido um processo de regulamentação profissional, entre os três países, que redefiniu as características das profissões existentes até então. Tal processo resultou

na implementação da uniformização de critérios para se obter uma determinada qualidade profissional.

No Anexo 1210.5 do capítulo 12, sob o título *"Servicios profesionales"* tem-se o seguinte:

> **Sección A - Disposiciones generales – [...] Elaboración de normas profesionales:**
> **2. Las Partes alentarán a los organismos pertinentes en sus respectivos territorios a elaborar normas y criterios mutuamente aceptables para el otorgamiento de licencias y certificados a los prestadores de servicios profesionales, así como a presentar a la Comisión recomendaciones sobre su reconocimiento mutuo. 3. Las normas y criterios a que se refiere el párrafo 2 podrán elaborarse con relación a los siguientes aspectos:**
> **(a) educación: acreditación de escuelas o de programas académicos;**
> **(b) exámenes: exámenes de calificación para la obtención de licencias, inclusive métodos alternativos de evaluación, tales como exámenes orales y entrevistas;**
> **(c) experiencia: duración y naturaleza de la experiencia requerida para obtener una licencia;**
> **(d) conducta y ética: normas de conducta profesional y la naturaleza de las medidas disciplinarias en caso de que los prestadores de servicios profesionales las contravengan;**
> **(e) desarrollo profesional y renovación de la certificación: educación continua y los requisitos correspondientes para conservar el certificado profesional;**
> **(f) ámbito de acción: extensión y límites de las actividades autorizadas;**
> **(g) conocimiento local: requisitos sobre el conocimiento de aspectos tales como las leyes y reglamentos, el idioma, la geografía o el clima locales; y**
> **(h) protección al consumidor: requisitos alternativos al de residencia, tales como fianzas, seguros sobre responsabilidad profesional y fondos de reembolso al cliente para asegurar la protección de los consumidores.**
> **4. Al recibir una recomendación mencionada en el párrafo 2, la Comisión la revisará en un plazo razonable para decidir si es congruente con las disposiciones de este Tratado. Con fundamento en la revisión que lleve a cabo la Comisión, cada Parte alentará a sus respectivas autoridades competentes, a poner en práctica esa recomendación, en los casos que correspondan, dentro de un plazo mutuamente acordado"(TLCAN, 1994).**

Um dos elementos fundamentais, que segue as instruções desse anexo 1210.5, e que vem mudando o conteúdo das profissões é, o processo avaliativo disseminado pelo *Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior* (CENEVAL). Este é um organismo privado de que participam também representantes do governo federal, da ANUIES, de instituições privadas e de colégios profissionais. Seu papel no sistema de educação mexicano é o de definir quem pode ou não cursar a universidade pública. Para isso, o CENEVAL elabora e aplica os seguintes exames: Exame Nacional de Ingresso na Educação Média Superior (EXANI I); Exame Nacional de Ingresso na Educação Superior (EXANI II); Exame Nacional de Ingresso na Pós-graduação (EXANI III) e Exame Geral de Egressos da Licenciatura (EGEL). Isso

significa que, no México, é um organismo que atende a interesses privados que seleciona o aluno, para que este possa usufruir da educação superior pública. Além disso, esse tipo de avaliação direcionada e padronizada tornou-se um poderoso instrumento que direciona a educação mexicana. Com ele, os programas de estudo, as atividades e prioridades docentes e os interesses dos estudantes ficam vinculados ao que é exigido nos respectivos exames. Essa estrutura de avaliação interfere cada vez mais, nos planos e programas acadêmicos que passam, por sua vez, a tomar os exames como referência. Assim, o conceito do que seja qualidade educacional fica restrito ao conceito de qualidade contido nas práticas avaliativas conduzidas pelo CENEVAL e, consequentemente, no interior do TLCAN.

Percebemos, contudo, que o pacto existente entre o Canadá, os EUA e o México concebe a educação como um insumo do processo produtivo; um campo de investimento e comercialização e como oportunidade realmente aberta somente àqueles segmentos sociais que por sua produtividade escolar são mais rentáveis para os investimentos privados no interior da educação pública. Esse tipo de condução da política educacional superior mexicana tem implementado importantes mudanças nos currículos, planos e programas acadêmicos e ainda na criação de novas IES. Tais mudanças são consentidas pelo Estado ao apoiar entidades privadas – como o Ceneval - para que assuma o controle do processo educativo superior por meio de processos avaliativos. Além das avaliações propriamente ditas, estão contidas nesses processos, definições mercantilistas nos planos e programas acadêmicos por imposição de empresários nacionais e estrangeiros que controlam as entidades privadas apoiadas pelo Estado. As conseqüências dessa condução política se materializam na construção de uma universidade capitalista, voltada para o mercado, sem autonomia e totalmente absorvida por conceitos neoliberais.

5.3 - A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR MEXICANA

De acordo com Guadilla (2002) o México foi um dos primeiros países da América Latina a tentar instituir políticas de avaliação institucional para a educação superior.

A história da avaliação institucional mexicana tem seu começo na década de 1970 quando surgiram da reunião anual da ANUIES, em 1978, projetos para a avaliação e para o planejamento de todo o sistema superior. Neste sentido foram criados o *Sistema Nacional Permanente de Planeación de la Educación Superior* (SINAPPES) e o *Programa Nacional para la Educación Superior* (PRONAES).

No início dos anos de 1980, a crise econômica do país limitou o financiamento desses programas e os transformou em dois outros: no *Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior* (PROIDES) e na *Comisión Nacional de Planeación* (CONPES). A perspectiva governamental na criação e re-criação desses organismos era de introduzir, de forma cada vez mais eficaz, reformas em todo o sistema de educação superior, conforme explicitava a própria Comissão Nacional:

> **[...] impulsar la planeación institucional y del sistema, modificar los planes y programas, fomentar áreas como las ciencias naturales, restringir la matrícula en las universidades más grandes, innovar la docencia, definir los criterios para el financiamiento, efectuar autoevaluaciones y modernizar la administración universitária (VRIES, 1999: 282 apud CONPES, 1986).**

Conforme Vries (1999), essa reforma institucional tinha como base uma forte intenção, por parte do governo, de estabelecer a obrigatoriedade das avaliações no interior de sistema. Porém, a crise econômica vivida no México, principalmente na segunda metade dos anos de 1980, impediu a seqüência dessas mudanças. Assim, com a falta de estímulo governamental financeiro, as avaliações deixaram de ser obrigatórias e as IES que as faziam usavam de metodologias próprias, o que não contribuiu para um planejamento global do sistema.

Já dissemos aqui que, na década de 1980, as IES públicas mexicanas sofreram sérias restrições financeiras por causa da crise econômica do país. Porém, cabe aqui ressaltar a

condição diferenciada do grupo de pesquisadores das IES públicas, consolidados desde os anos de 1970. Por meio de pressões feitas ao CONACyT, eles conseguiram criar, em 1984 um Sistema Nacional de Investigadores (SNI), mesmo em plena crise. Este Sistema Nacional permitia um acréscimo salarial, aos pesquisadores, por meio de avaliações de produtividade individual. Isso significa que, a partir daí, foi criado uma separação entre políticas para a pós-graduação e políticas para a graduação, no interior das IES públicas. De acordo com Vries (1999) o SNI

> **[...] estableció políticas hacia el posgrado y la investigación que introdujeron la evaluación periódica de la producción científica mediante la incorporación de criterios internacionales y nacionalmente homogéneos, y asignación directa de fondos a los responsables académicos de los proyectos de investigación. Se crearon así nuevas prácticas que servirían como ejemplo en la década posterior (VRIES, 1999: 284).**

A partir de 1992, o CONACyT passou também a apoiar as IES privadas em seus projetos de investigação e de pós-graduações. Portanto, para IES públicas ou privadas requisitarem apoio financeiro do CONACyT foi elaborado um padrão de excelência a ser seguido pelas requisitantes. Isso significa que os programas de pós-graduação que solicitam financiamento devem ser avaliados de acordo com esse padrão de excelência, elaborado pela Conacyt. Tal padrão é constituído de indicadores que classificam os programas de: excelentes, condicionados ou insuficiente. Somente aqueles que forem julgados como excelentes recebem o financiamento do CONACyT sob forma de verbas para infra-estrutura, bolsas para estudantes, verbas para investigação, entre outros. De acordo com Urtuzuástegui e Thierry (2002), os indicadores do padrão de excelência são: "*Situación de la planta acadêmica; situación del posgrado; existencia de lineas de investigación y desarrollo de proyectos; características generales del posgrado y vinculación con el sector productivo*" (URTUZUÁSTEGUI E THIERRY, 2002:8) (grifo nosso).

Cabe aqui ressaltar que pesquisas ou programas de pós-graduação que não atingem todos os indicadores, como por exemplo, "vínculo com o setor produtivo", não atingem o padrão de excelência e consequentemente não conseguem financiamento público. Tal premissa coincide com as orientações do BM, vistas no capítulo 2.

A crise mexicana dos anos de 1980 abalou a liderança da universidade pública frente a algumas IES privadas de alto prestígio. A duplicação de matrículas estudantis junto com

a falta de recursos, professores sem pós-graduação e majoritariamente com contratos de tempo parcial, baixos salários e diferenças salariais entre os docentes, dificuldades nas negociações sindicais e o abandono escolar maior que 50% foram os resultados da crise no interior da universidade pública.

Com o novo governo sob a presidência de Salinas, em 1989, a política neoliberal dos organismos internacionais – UNESCO, OCDE e BM – ganham maior espaço para se estabelecerem nesse país. Um exemplo disso foram as privatizações de empresas estatais e a permissão por parte do Estado da participação direta do setor educativo privado e do setor empresarial - tanto nacional quanto estrangeiro - na condução da educação superior pública. Essa é uma forma Estatal de permitir e incentivar a classe empresarial como a interlocutora fundamental – e talvez exclusiva - no âmbito da educação superior. Isso se verifica, conforme afirma Aboites (2003), na presença de empresários nos conselhos das universidades tecnológicas e na *Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior* (CONPES) e ainda,

> **por el impulso a las vinculaciones universidad-empresa nacional y extranjera, los convenios de formación de personal de las empresas, el uso de laboratórios y personal universitarios en proyectos para la industria, y el surgimiento de instancias parainstitucionailes (fundaciones universitarias) (ABOITES, 2003:60).**

Compactuando com essa premissa neoliberal de priorizar as necessidades dos empresários na educação, ou seja, de colocar a educação nas mãos do mercado, o governo mexicano criou, a princípio, duas frentes de avaliação: a primeira, ainda em 1989 foi a criação da *Comisión Nacional para la Evaluación* (CONAEVA), com o objetivo de coordenar avaliações institucionais e avaliações do sistema feitas por especialistas externos. A segunda, em 1990, foi a realização de avaliações feitas por uma equipe americana do *International Council for Educational Development* (ICED) com o objetivo de diagnosticar o sistema público de educação superior mexicana.

A política de avaliação da Conaeva se baseava em aferir o funcionamento das IES públicas de acordo com um conjunto de indicadores e juízos de valor elaborados pela própria Comissão Nacional, denominado esse procedimento de auto-avaliação. Aliado a isso, a instituição deveria explicitar sua missão institucional a longo prazo. Somente após passar por esses procedimentos – auto-avaliação e formulação de sua missão – é que a instituição poderia

receber do governo federal, verbas especiais de financiamento. Isso significa conforme Vries (1999), que o financiamento das IES estão atrelados aos resultados advindos dos indicadores preparados pela Conaeva e presentes no processo de auto-avaliação:

> **La autoevaluación institucional causó fuertes debates, particularmente por el anuncio del Subsecretario de Educación Superior en el sentido que los fondos otorgados a las universidades dependerían en el futuro de los resultados de esta evaluación. Hubo, por lo menos al inicio, la intención por parte de la SESIC de "ordenar"el financiamiento público a partir de los resultados de las evaluaciones (VRIES, 1999: 288).**

Isto posto, percebemos que também no México, os processos de avaliação são vinculados a indicadores de medida previamente estabelecidos, o que dá ao Estado, ou ao agente privado responsável pela avaliação, o controle financeiro, político, administrativo e acadêmico das IES. Esse tipo de avaliação vista como prestação de contas, ou *accountability,* é justamente o tipo de avaliação determinada pelo BM, conforme vimos no item 2.3.

Reforçando as propostas do BM, as avaliações efetuadas pela equipe estrangeira – ICED - em 1990, chegaram à conclusão que as IES públicas mexicanas necessitavam "*limitar la autonomia por via de la accountability*" (VRIES, 1999: 288). Isso mostra que as mudanças da educação superior mexicana, por meio da avaliação, já sofriam as influências neoliberais mesmo antes de se implementar de vez o TLCAN.

Outro tipo de avaliação formulado pela Conaeva é a avaliação de desempenho docente. Essa é bem próxima à chamada "GED" no Brasil. Também é uma soma feita por meio de indicadores de desempenho individual do docente, como o número de horas-aula, publicações, entre outros. O ganho financeiro de acordo com a referida soma varia de 1 a 14 salários mínimos e cada instituição tem seu processo próprio para distribuí-lo. Por exemplo, em algumas IES somente os docentes de dedicação exclusiva podem receber essa cota financeira e, em outras, todos os docentes podem participar dessa avaliação de desempenho (VRIES, 1999). Neste sentido, podemos observar que também no México foi implementada uma avaliação produtivista, que interfere na liberdade acadêmica e coloca a organização acadêmica voltada para finalidades exclusivamente econômicas. Esse tipo de política avaliativa não só permite ao Estado o total controle sobre as IES públicas, como também, o minimiza em suas obrigações financeiras para com o setor público.

Outra forma avaliativa existente no interior do sistema de educação superior é a avaliação interinstitucional. De acordo com Urtuzuástegui e Thierry (2002), para objetivá-la, foi criado em 1991, nove *Comités Interinstitucionales de la Evaluación de la Educación Superior* (CIEES). Estes são constituídos por pares acadêmicos de distintas IES e de especialistas provenientes do setor social ou produtivo. Os nove comitês correspondem a nove áreas de conhecimentos e são assim denominados: comitê de Ciências Agropecuárias; Ciências Naturais e Exatas; Ciências da Saúde; Ciências Sociais e administrativas; Engenharia e Tecnologia; Administração e Gestão Educacional; Educação e Humanidades; Arquitetura, Desenho e Urbanismo e de Difusão e Extensão da Cultura. As funções dos CIEES são:

> **1) La evaluación diagnóstica sobre la situación de las funciones y tareas de la educación superior en un área determinada; 2) la 'acreditación' y el reconocimiento que puede otorgarse a unidades académicas o a programas específicos en la medida en que satisfagan criterios y estándares de calidad convencionalmente establecidos; 3) la dictaminación puntual sobre proyectos o programas que buscan apoyos económicos adicionales, a petición de las dependencias de la administración pública que suministran esos recursos; 5) la asesoría, a solitud de las instituciones, para la formulación de programas y proyectos y para su implantación (URTUZUÁSTEGUI E THIERRY, 2002:4).**

5.4 - AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA

As políticas federais para a educação superior mexicana, excetuando as políticas do CONACyT, são implementadas somente nas IES públicas. Após receberem autorização da SEP para funcionar, as IES privadas não passam mais por nenhuma outra regulamentação externa. Assim, essas IES criaram seu próprio organismo de avaliação: *la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares* (FIMPES).

A FIMPES é uma associação civil de afiliações voluntárias que certifica ou "acredita" as IES particulares que alcançam altos padrões de qualidade. Essa Federação foi fundada em 1981, mas exerceu fortemente seu papel de organismo acreditador a partir da década de 1990. De acordo com Vries (1999), a FIMPES acredita suas IES afiliadas de acordo com os

padrões e procedimentos (auto-avaliações seguidas de avaliações externas) das associações norte-americanas, em particular, a *Southern Association of Colleges and Schools*.

Atualmente, o governo federal, por intermédio da SESIC, apoia essa Federação contribuindo financeiramente para a elaboração dos referidos padrões e procedimentos de acreditação da FIMPES.

Essa é uma forma estatal de permitir e incentivar a intervenção da iniciativa privada e internacional no âmbito da educação superior. Submeter a grande maioria das IES mexicanas privadas a padrões americanos é fortalecer os ditames TLCAN, ou seja, fortalecer a estratégia, não só de minimizar a responsabilidade do Estado para com a educação superior, mas também ampliar a mercantilização internacional desse nível de educação, mudando assim, a identidade da educação superior mexicana.

Conforme Aboites (2003), tal estratégia empresarial-estatal de privatizar cada vez mais a educação superior vem causando a deterioriação da qualidade do referido nível de educação:

> **En realidad, sólo instituciones privadas con colegiaturas extremamente altas son capaces de impartir una docencia que reúna condiciones elementares para una calidad siquiera comparable con la que desde hace años mantienem las instituciones públicas [...] Y aún entre las instituciones privadas que cobran montos altos, son contadas las que tienen una buena proporción de maestros de tiempo completo y salários y condiciones laborales aceptables. La gran mayoría carece de bibliotecas dignas de ese nombre, recursos y materiales educativos, laboratorios, centros de investigación, programas de difusión y de servicios (ABOITES, 2003:69)**

A prática mexicana nos mostra um grave erro nas orientações do BM de que a educação superior teria avanços ao ter a sua condução regida pela iniciativa privada, conforme vimos no capitulo 2.

Verificamos que a partir dos anos de 1970 o governo mexicano vem introduzindo diversos processos de avaliação que vão desde o nível do sistema até a verificação individual de produtividade docente e exames estudantis também individualizados. Além disso, vimos que as IES públicas e privadas passam por avaliações diferenciadas, lembrando que no interior das públicas existem processos diferenciados entre a avaliação da graduação e a avaliação da pós-graduação.

Dentro desse conjunto de variados processos avaliativos, cada um deles tem seus próprios condutores, seu universo de aplicação, suas próprias conseqüências e características, porém eles não se interligam ou se completam, nem mesmo nenhum deles se aplica ao sistema educacional superior como um todo. O que eles têm em comum é a postura ideológica de fazer do instrumento avaliação (institucional ou do sistema) a condução que leva as instituições à perda de sua autonomia e, ainda, vincula a educação superior ao mercado nacional e internacional.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

CAPÍTULO VI - A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CHILE E SUAS CONSEQUÊNCIAS

O Chile foi o primeiro país a implementar as propostas neoliberais, antes mesmo da concretização dessa doutrina nos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan na Inglaterra e nos EUA, respectivamente. Portanto, foi na década de 1970 sob a ditadura militar do General Pinochet que se iniciou a reforma neoliberal do modelo institucional de educação no Chile. Tal reforma causou profundas mudanças na estrutura, na organização e no financiamento das instituições de educação superior.

No item 6.1 dessa seção, apresentaremos as transformações da educação superior chilena ditadas por decretos-lei, no período da ditadura militar, e algumas de suas conseqüências para toda a educação superior.

No item 6.2 analisaremos a *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N.º18962/90 (LOCE/90)* – lei implementada já no período pós-ditadura - enfatizando como os processos de *"acreditación"* e de *"examinación"*, determinados na referida lei, facilitaram a "desresponsabilização" estatal frente a educação superior.

Analisaremos, ainda, a inserção do BM na educação chilena por meio do projeto *"Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior" (MECESUP)*, que implementa as teses da ideologia neoliberal para esse setor.

O rompimento de um sistema educacional com uma participação estatal em detrimento de outro majoritariamente privado, a implementação da LOCE/90 e as propostas do BM inseridas no projeto MECESUP, mudaram a identidade da universidade Chilena. Como conseqüência, a complexa diversificação institucional e o progressivo atrelamento do conhecimento à lógica do mercado causou uma descaracterização da universidade e uma profunda debilidade na qualidade acadêmica desse país.

6.1 – O SISTEMA CHILENO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Historicamente, as IES Chilenas sempre apresentaram características próprias e bastante diferenciadas do conjunto das IES latino-americanas. Uma das particularidades da Universidade Chilena que podemos observar é a sua distância do ideário do movimento argentino, já descrito aqui, conhecido como "Reforma de Córdoba". Tal movimento, que influenciou praticamente toda a educação na América Latina, não teve grande expressão no Chile. Co-governo estudantil, ingresso livre, autonomia política, docente e administrativa entre outras reivindicações básicas do referido movimento gerado na Argentina nunca fizeram parte da tradição universitária desse país.

Outra particularidade da educação superior do Chile, até 1982, era a não separação entre instituição pública e privada. Das oito universidades existentes, chamadas de "universidades tradicionais", duas eram estatais, três católicas e três laicas. Porém, todas as universidades tradicionais foram criadas por Lei e recebiam igualmente financiamento do governo, ou seja, todas tinham o caráter público, até então.

A reforma do sistema de educação superior no Chile teve seu início após o golpe militar em 1973, que coloca no poder o General Pinochet. A partir daí evidencia-se, nesse país, uma conduta oficial repressora e restritiva sobre o sistema educacional. De acordo com Esquível (1996), proíbem-se pesquisas, textos e livros que não expressam a vontade e a ideologia militar, e ainda, trocam-se os reitores por oficiais das forças armadas com plenos poderes de decisão acadêmica e administrativa. O setor acadêmico era reprimido, perseguido e, portanto, impedido de qualquer tentativa de crítica às mudanças que vinham sendo impostas.

Efetivamente, na década de 1980, o regime militar aprovou uma nova Constituição Política do Estado que consagrou as bases ideológicas neoliberais, impondo uma concepção individualista, elitizada e que postulava a minimização do Estado frente ao financiamento da educação pública e uma falsa liberdade de ensino voltado para o livre mercado.

Respaldado nesse marco jurídico-institucional, o regime militar implementou os chamados "programas de modernizações" que modificaram profundamente a previdência social, o sistema de saúde, as leis trabalhistas e o sistema educativo.

> **La legislación de 1980 impulsó la diversificación del Sistema de Educación Superior y abrió paso a la creación de nuevas instituciones, tanto públicas como privadas. Dicha normativa se fundamentó, en general, en la lógica de desestatización y desconcentración de inspiración neoliberal que caracterizó al proyecto modernizante del Gobierno Militar (GONZÄLEZ, 2003:144)**

Na medida em que se implementava e fortalecia a ideologia militar submetida aos preceitos neoliberais, os objetivos e finalidades do sistema educativo guiavam-se, também, por essa ideologia. Um exemplo disso é a implementação dos programas de modernizações, conforme já explicitamos no item 1.2.

Para tal implementação, a conduta militar utilizada, além da repressão, foi a de impor decretos, circulares e outros mecanismos oficiais para reformar, não somente a educação, mas todo o sistema político chileno.

Portanto, no que se refere à educação superior, o início da reforma no âmbito jurídico se deu com a promulgação do Decreto Lei N.° 3.541/1980 (tal decreto serviu como conteúdo básico para a Lei Orgânica Constitucional de Ensino de 1990 - LOCE/90 – que estudaremos a seguir). No referido Decreto Lei consta, em artigo único, que cabe ao Presidente da República a autoridade para reestruturar as universidades Chilenas, fixando o regime jurídico, ditando normas estatutárias e de procedimentos para regulamentar sua estrutura orgânica. A partir daí, sob o regime ditatorial, a reforma neoliberal da educação superior desse país foi implementada por meio de uma profusão de Decretos Presidenciais Educacionais denominados *Decretos con Fuerza de Ley (DFL)* no prazo de um ano.

> **Se puede decir que este período [período neoliberal] se inicia en diciembre de 1980, bajo el régimen militar, con la promulgación del Decreto Ley 3.541 que dió origen a un conjunto de cambios en la educación superior. Es posible considerar que culmina en 1990, con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) dictada el último día del gobierno militar (GONZÁLEZ, 2003:144).**

O primeiro decreto publicado foi o DFL N°1 de 1980 (Chile, 1981a). Nele ficou definido o que seria a universidade, suas normas de funcionamento e que, para ser reconhecida, a

universidade passaria por um sistema de *"examinación"*. Além disso, esse decreto reservou somente às universidades a possibilidade de outorgar títulos acadêmicos de mestrado e doutorado e, ainda, limitou os cursos universitários (e não universitários) às seguintes áreas:

> *Artículo 12.* **Los títulos profesionales que a continuación se indican requieren haber obtenido el grado de Licenciado que se señala:**
> **a) Título de Abogado: Licenciado en Ciencias Jurídicas,**
> **b) Título de Arquitecto: Licenciado en Arquitectura.**
> **c) Título de Bioquímico: Licenciado en Bioquímica,**
> **d) Título de Cirujano Dentista: Licenciado en Odonlología.**
> **e) Título de Ingeniero Agrónomo: Licenciado en Agronomía,**
> **f) Título de Ingeniero Civil: Licenciado en Ciencias de la Ingeniría,**
> **g) Título de Ingeniero Comercial: Licenciado en Ciencias Económicas o licenciado Ciencias en la Administración de Empresas,**
> **h) Título de Ingeniero Forestal: Licenciado en Ingenieria Forestal.**
> **i) Título de Médico Cirujano: Licenciado en Medicina.**
> **j) Título de Médico Veterinario: Licenciado en Medicina Veterinaria,**
> **k)Título de Psicólogo: Licenciado en Psicología,**
> **l) Título de Químico Farmaceútico:Licenciado en Farmacia,**
> **m) Título de Profesor de Educación Básica: Licenciado en Educación; (*)**
> **n) Título de Profesor de Educación Media en las asignatura científico humanisticas: Licenciado en Educación.;(*)**
> **ñ) Título de Profesor de Educación Diferencial : Licenciado en Educación;(*)**
> **o)Título de Educador de Párvulos: Licenciado en Educación. y (**)**
> **p) Título de Periodista: Licenciado en Comunicación social. (**)**
> *Artículo 13°.-* **Los títulos profesionales no comprendidos en los artículos 11 y 12. podrán otorgarlos también otras instituciones de enseñanza superior no universitaria"(CHILE, 1981a).**

Conforme o artigo 13 nos mostra, qualquer instituição não universitária poderá conceder os títulos profissionais citados no artigo 12, até mesmo aquelas que surgiram no novo sistema, cujo pressuposto é o lucro mercantil.

Além de entregar a formação acadêmica às regras do mercado econômico, o regime ditatorial chileno alijou as ciências sociais das universidades, conforme percebe-se ainda nos artigos 12 e 13. Outra novidade do DFL N.° 1 foram as normas sobre criação e dissolução de universidades totalmente privadas, instituições que ainda não existiam no Chile.

As universidades privadas se consolidaram, com o passar do tempo, como instituições de cursos de baixo investimento, como direito, economia, entre outros. Os cursos de alto custo operacional e de investimento como odontologia, medicina e outros, permaneceram sendo ministrados pelas instituições com financiamento estatal. Com a constante redução de investimento público, as IES "tradicionais" foram obrigadas a implementar cobrança de mensalidade aos estudantes. Isso significa que toda a educação superior chilena ,além de tornar-

se paga pelos estudantes, ficava, cada vez mais, dependente dos recursos privados e consequentemente atrelada às necessidades do mercado que a financiava.

O próximo documento presidencial a ser decretado - o DFL N.° 2, publicado em 07/10 de 1981 - dispôs que os reitores das universidades teriam um prazo de 90 dias para propor um programa de reestruturação das respectivas entidades, de modo que, cada uma contasse com um número "racional" de alunos (SIQUEIRA, 2003). Isso significou a redução no tamanho das Universidades e, como conseqüência, foi imposto por via de outros DFL's, a criação de novos *campi* regionais e institutos profissionais de caráter estatal, vinculados às Universidades do Chile e Técnica do Estado. Essa foi uma estratégia não somente de desmobilizar os movimentos de resistência existentes no meio acadêmico, mas também de dividir as IES, debilitando-as institucionalmente e financeiramente.

Os novos *campi* regionais passaram a se denominar universidades derivadas ou universidades Estatais. Cabe lembrar que, tal como as outras IES chilenas, estas também cobravam mensalidades dos alunos.

Ainda conforme Siqueira (2003), outro decreto educacional - o DFL N.°3, publicado em 31/12 de 1980 – modificou em muito as remunerações do corpo docente e administrativo das universidades. Esse decreto desvinculou o salário do pessoal universitário do salário do funcionalismo público em geral. Ele estabeleceu ainda que cada instituição fixaria suas regras salariais. Tal estratégia rompeu com a carreira única dos docentes e fortaleceu as privatizações no interior das IES públicas.

Sepúlveda (2000) apresenta o conteúdo de um outro DFL, que também aponta na direção do fortalecimento do ideário neoliberal na educação superior chilena: o DFL N.° 4. Este estabeleceu três principais mecanismos de financiamento para as universidades, cujo esquema se modificou muito pouco desde a sua implementação e, nos dias atuais, estão dispostos da seguinte forma, conforme o autor:

1 – Aporte Fiscal Direto (AFD): esse mecanismo de financiamento universitário recebido pelas IES é de 95% do montante financeiro total, recebido no ano imediatamente anterior (importa lembrar que ficou estabelecido que em 1986 as instituições receberiam 50% do

que receberam em 1980). O restante 5%, se define de acordo com a superação de parâmetros quantitativos tais como: número de alunos de pós-graduação, número de publicações institucionais, número de projetos aprovados, entre outros.

2 – Aporte Fiscal Indireto (AFI): esse segundo mecanismo é um financiamento que a universidade recebe de acordo com o número de estudantes que ela possui e que fazem parte daqueles que estão entre os 27500[54] melhores pontuados na *Prueba de Amplitud Académica (PAA)*[55] aplicada pelo governo.

3 – Crédito Fiscal Universitário: esse terceiro mecanismo faculta às instituições estabelecer crédito educativo para os estudantes. Caso o crédito seja estabelecido, as IES recebem do governo um aporte fiscal equivalente a 65% do montante total do crédito cedido ao estudante. Os 35% restantes são administrados por cada instituição que cobrará do aluno de acordo com suas próprias regras.

Considerando a situação econômica do país, crédito fiscal universitário, a cada ano que passa, não consegue acompanhar as necessidades dos estudantes das universidades públicas. Isso causa insatisfação e é o centro das grandes mobilizações reivindicatórias do movimento estudantil chileno (ESQUÏVEL, 1998).

De acordo com Siqueira (2003), esse mesmo DFL N.° 4/81 estabeleceu também algumas metas de redução da transferência direta do governo e um aumento da transferência indireta de recursos financeiros às instituições. Foi proposto que a transferência direta do governo fosse reduzida em 50% de 1980 para 1986, enquanto que a transferência indireta (vinculada à PAA), aumentasse aproximadamente 90% em pesos chilenos de 1980 para 1986. Podemos afirmar, portanto, que com esse decreto inicia-se a gradual diminuição do aporte fiscal estatal para as universidades, com a meta imediata de transformá-las em empresas privadas e/ou auto-sustentadas financeiramente.

[54] Até 1987, o aporte fiscal era calculado para os 20 000 melhores estudantes. A partir da lei N.° 18.768 de 1987 esse número passou a ser de 27 500 e essas regras passaram a valer também para os institutos profissionais e centros de formação técnica do Chile.
[55] Sobre essa prova, falaremos no item 6.2.

> **En definitiva, el modelo de financiamiento "congela"los aportes directos del Estado en los niveles históricos del año 1980 y se incorpora el mecanismo del aporte directo como un elemento "competitivo" que incentiva a las univeresidades a intentar captar los alumnos de mejores puntajes con el propósito de abtener recursos financeiros para equilibrar su presupuestos (ESQUÏVEL, 1997:29).**

Ainda na década de 1980, o governo incentiva o financiamento universitário advindo do setor empresarial por meio de doações com direito à isenção fiscal e de convênios de cooperação técnica universidade/empresa, no campo da investigação e desenvolvimento de produtos de interesse do setor produtivo.

Essa nova gama diversificada de fontes financiadoras do sistema educativo, causou uma inversão na composição das fontes de recursos das instituições. Enquanto que em 1970 tais instituições recebiam 90% de recursos estatais, em 1997 estes valores ficavam em torno de 50%, fazendo com que o restante de recursos necessários (aproximadamente 50%), precisavam vir de outras fontes, tais como cobrança de mensalidade, venda de serviços, atividades produtivas, assistência técnica, doações do setor privado, entre outros. (ESQUÏVEL, 1997).

> **A composição orçamentária das denominadas "universidades tradicionais", ou seja, as existentes antes das mudanças de 1981, variou substancialmente com relação a 1970, quando o investimento estatal representava 90% do total e os 10% restantes correspondiam a verbas próprias, basicamente oriundas de *aranceles*. No final dos anos 80, o investimento estatal chegou a 50% do orçamento total e o resto correspondeu a verbas próprias (*aranceles*, assistência técnica, serviços, financiamentos privados etc.) (ESQUÏVEL, 1996:84).**

Isso significa que a diversificação de fonte de recursos desobrigou o Estado de suas responsabilidades para com o setor educacional e, consequentemente, interferiu na identidade própria das universidades tradicionais chilena.

Em outro decreto educacional publicado em 16 de fevereiro de 1981 - o DFL N.° 5 (Chile, 1981b) – ficaram estabelecidas normas para a criação de Institutos Profissionais definidos como instituições de educação superior. Tais institutos, no cumprimento de suas funções, deveriam formar profissionais em campos de trabalho específicos e, assim, outorgar títulos profissionais e técnicos:

> **Artículo 2° [...] ninguna entidad podrá denominarse "Instituto Profesional" si previamente no se ha constituido como tal en conformidad a la ley. Sólo las Universidades y los Institutos Profesionales podrán emplear en los títulos que**

> **otorguen la expresión "Título Profesional" . La contravención a lo anterior será sancionado con la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio(Chile, 1981b).**

Quanto à avaliação, o referido DFL pronuncia que o reconhecimento dos Institutos se realizará mediante um sistema de *"examinación"*:

> ***Artículo 11°*-Dictado por el Ministerio de Educación el decreto que autorice el funcionamiento de un Instituto Profesional, sus organizadores, dentro del plazo de 30 días contado desde la fecha del respectivo decreto, deberán someter a una entidad examinadora los programas de estudios conducentes a obtener los títulos profesionales que se pretende otorgará (CHILE, 1981b).**

Complementando esse o DFL N.°5, em abril do mesmo ano, a promulgação do DFL N.°24 (Chile, 1981c) permitiu a criação de Centro de Treinamento Técnico (CTT's). Esses centros privados são destinados aos estudantes que terminam a educação média e oferecem cursos de curta duração voltados especificamente às necessidades do mercado.

Os CTT's são considerados no referido decreto como estabelecimentos de ensino superior, centrados em formação técnica, com o objetivo fundamental de formar técnicos bem treinados para exercer determinadas atividades. Permite-se, portanto, que o desenvolvimento de assistência técnica seja considerado uma função acadêmica. Tanto o DFL N.°5 quanto o DFL N.°24 reforçam o ideário neoliberal de subjugar a educação superior aos interesses do mercado.

Cabe aqui ressaltar que a reforma da educação superior chilena foi incentivada, financiada e utilizada, pelo BM, como um modelo a ser seguido por toda a América Latina. No documento do BM, já descrito no capítulo 2, a reforma desse país é sempre citada como um exemplo bem sucedido a ser espalhado por toda a América Latina:

> **A pesar de las severas presiones fiscales que enfrenta la mayoría de los países en desarrollo, son pocos los que han avanzado realmente en la esfera de la reforma de la enseñanza superior. Sin embargo, la experiencia de unos pocos países en desarollo, como Chile, indica que es posible lograr un sistema de enseñanza postsecundaria que funcione bien, sea diversificado y experimente crescimiento, incluso cuando se reduce el gasto público por estudiante (BM, 1994:3).**
>
> **El innovador programa de Chile para catalizar fondos a las instituciones públicas y privadas según el número de estudiantes de excelente rendimiento que atraen, estimula a las instituciones a mejorar su calidad. Estos mecanismos de financiamiento constutuyen incentivos poderosos para una mejor calidad o una utilización más eficiente de los recursos o ambas cosas (BM, 1994:9).**

Até o fim da década de 1990, após passar por essas reformas, submeter-se à *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N.°18962/90* e à implementação do *"Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior" (MECESUP)*, que apresentaremos ainda nesse capítulo, a educação superior chilena é composta por diferentes IES, tais como as descritas na tabela 7. Nesta tabela estão excluídos as IES da Defesa Nacional.

TABELA 7

Quantidade e tipo de IES no Chile no período de 1980 até 1998

TIPO	**1980**	**1986**	**1990**	**1992**	**1993**	**1996**	**1998**
Universidade	8	23	60	67	70	67	66
Tradicionais	8	22	22	25	25	25	25
Estatales	2	16	16	16	16	16	16
Privcadas con aportes	6	6	6	9	9	9	9
Privadas sin aportes	0	1	38	32	35	32	41
Institutos profisionales	0	23	81	76	76	72	66
Centros de Formación Tecnica	0	132	161	143	142	128	120
Total Sistema	**8**	**178**	**302**	**286**	**288**	**261**	**252**

Fonte: Sepúlveda (2000)

Tanto a tabela 7 acima, quanto a tabela 2 que apresentamos no item 1.1, mostram um expressivo crescimento do sistema educacional na década de 1980, chegando este a possuir 302 instituições de educação superior em 1990 (aproximadamente 3700% a mais que em 1980). Os dados também mostram um declínio tanto na quantidade de instituições (tabela 7), quanto na quantidade de estudantes matriculados (Tabela 2) no final da década de 1990.

Esses dados quantitativos aliados às análises que fizemos até então permitem concluir que a educação superior chilena nas décadas de 1980 e 1990 teve apenas um crescimento quantitativo e não um aumento qualitativo no desenvolvimento acadêmico desse país.

Basicamente, as políticas neoliberais implementadas no Chile, na década de 1980 resultaram em:

- privilegiar a educação privada em detrimento da pública;
- diminuir progressivamente os aportes fiscais, substituindo-os por um financiamento de caráter privado e mercantil;
- descentralizar, expandir quantitativamente e diversificar o sistema;
- modificar os planos e programas acadêmicos, obrigando-os a seguirem as diretrizes ideológicas do regime militar e conseqüentemente neoliberal;
- manter o controle político das IES por meio de reitores impostos pelo governo;

Isso mostra que a reforma chilena cujas propostas foram ao encontro das orientações do BM alterou a identidade própria das universidades, que perderam sua singularidade enquanto instituição social. Além disso, tais reformas não resultaram em nenhum salto qualitativo no desenvolvimento acadêmico, científico, tecnológico e social do país. Concordamos com Siqueira (2003) e González (2003) ao afirmarem que:

> **Resumindo, a expansão e diversificação do sistema de ensino superior chileno, aliada à competição por alunos e fundos de pesquisa, não parece ter melhorado a qualidade da educação ou o acesso de alunos provenientes de família de baixo nível socio-econômico de modo como previsto e amplamente propagado pelos defensores locais do 'livre' mercado e pelas instituições bancárias multilaterais (SIQUEIRA, 2003:148).**
>
> **En definitiva, la lógica de mercado promovida durante este período [década de 1980] operó para satisfacer la demanda por educación superior del sector de ingresos medios y altos, pero por sí misma no funcionó adecuadamente para regular la condición de empleabilidad en relación con las demandas reales del sector productivo [...] En definitiva, no lo resultó suficientemente operativa como para fomentar la calidad del sistema en su conjunto (GONZÁLEZ, 2003:153).**

6.2 – O SISTEMA DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO[56] DA EDUCAÇÃO SUPERIOR CHILENA

Em março de 1990, um governo de transição democrática[57] é eleito no Chile. Porém, pouco antes de terminar sua gestão, os militares aprovaram uma nova regulamentação para a educação superior: a *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N.º18962/90 (LOCE/90)* (Chile, 1990). Tal lei produz mudanças nesse nível de educação. Junto a ela, a implementação do *"Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior" (MECESUP)*, também corrobora com as mudanças.

A LOCE/90 trouxe inovações com a modificação de diversos aspectos do processo de avaliação e acreditação institucional e com a criação do *"Consejo Superior de Educación"(CSE).*

O MECESUP também trouxe mudanças por ser um projeto financiado pelo BM que visa teoricamente, em seus objetivos, melhorar a qualidade e equidade da educação superior chilena, conforme analisaremos mais adiante.

Cabe ressaltar que com essas duas novas políticas que incidiram sobre o setor educacional terciário os DFL's continuaram em vigor com pouquíssimas alterações.

---

[56] No Chile, acreditação ou *"acreditación"* é um processo de reconhecimento oficial pelo qual passam exclusivamente as instituições privadas de ensino. Com esse reconhecimento elas podem iniciar suas atividades.

[57] O chamado governo de transição democrática foi composto por uma coligação de partidos opositores à ditadura militar. Fizeram parte dessa coligação: "... la Democracia Cristiana, el Partido por la Democracia, el Partido Radical Social Demócrata y el Partido Socialista" (GONZÁLES, 2003:158).

6.2.1 – *LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA N.°18962/90* (LOCE/90)

A referida LOCE/90 em seu artigo 29 reconhece a existência de quatro tipos de instituições de nível superior:

> **a) Universidades; b) Institutos profesionales; c) Centros de formación técnica, y d) Academias de Guerra y Politécnicas; Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas, la Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil, e Instituto Superior de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile (CHILE, 1990).**

Na perspectiva da avaliação institucional, a LOCE/90 elabora uma nova política para o sistema educacional com a criação do *"Consejo Superior de Educación"* (CSE).

A LOCE/90 modificou o processo de *examinación* contido no DFL N.°1 e no DFL n.° 5, estabelecendo um outro, chamado de *"sistema de acreditación"*. Esse sistema de acreditação está baseado na verificação e no cumprimento progressivo de todo o projeto educativo da instituição que solicitar ser acreditada.

O sistema de acreditação implementado a partir da promulgação da LOCE/90 tornou-se obrigatório para todas as IES privadas que foram criadas após 1990. As universidades tradicionais (aquelas que existiam desde 1980) mantiveram a opção de permanecer no antigo sistema de *examinación* ou integrar-se ao novo sistema de acreditação para serem reconhecidas oficialmente.

Quanto à acreditação, a LOCE/90 determina em seu artigo 39:

> **Artículo 39.- La acreditación comprende la aprobación del proyecto institucional y el proceso que permite evaluar el avance y concreción del proyecto educativo de la nueva entidad, a través de variables significativas de su desarrollo, tales como docentes, didácticas, técnico-pedagógicas, programas de estudios, físicos y de infraestructura, así como los recursos económicos y financieros necesarios para otorgar los grados académicos y los títulos profesionales de que se trate. La acreditación se realizará por el Consejo Superior de Educación (CHILE, 1990).**

O conceito de acreditação dado pela LOCE/90 corresponde a um licenciamento outorgado pelo Ministério da Educação para que a instituição possa funcionar. As principais características do sistema de acreditação são: todo o processo é voluntário; a duração do

licenciamento poderá ser de seis anos, prorrogado por mais cinco anos, ou seja, possui uma duração limitada por lei; sua condução é feita pelo CSE, que considera o elemento central a avaliação externa.

O sistema de acreditação, conduzido pelo CSE, consiste em realizar diversos mecanismos de avaliação periódica das variáveis mais significativas do projeto institucional, tais como: infra-estrutura, corpo acadêmico, recursos econômicos e financeiros para o desenvolvimento acadêmico (bibliotecas, laboratórios, oficinas, equipamentos, entre outros).

Compõem os mecanismos de avaliação os documentos finais de uma auto-avaliação elaborada e realizada pela própria instituição, exames aplicados aos alunos, análise da situação financeira institucional e averiguação da capacidade da instituição de realizar e avançar em seu projeto pedagógico. Tudo isso é investigado e validado por uma comissão de pares de avaliadores. Após esses procedimentos e eventualmente após outras medições solicitadas pelo CSE, é preparado um documento final que discorre sobre as qualidades e as debilidades da referida instituição conhecido como *"Estado de Avance Anual"*. Ainda nesse documento, o CSE aponta suas observações e estabelece prazos para a superação das debilidades institucionais, possivelmente observadas.

A acreditação institucional será observada pelo CSE num período de seis anos, conforme o artigo 41 da LOCE/90:

> **Artículo 41.- El Consejo Superior de Educación verificará el desarrollo del proyecto institucional aprobado. Dicho Consejo comprobará el cumplimiento del proyecto durante un período de seis años (CHILE, 1990).**

Após esse período, caso a instituição apresente problemas no desenvolvimento de seu projeto institucional, o período de seis anos poderá ser prorrogado por mais cinco. A idéia da prorrogação é dar a instituição um prazo maior para sanar os aspectos considerados negativos de seu projeto institucional e assim, receber, então, seu certificado de "autonomia plena", ou seja sua autorização para funcionar. Terminados os cinco anos de prorrogação, o CSE certificará a "autonomia" da instituição ou revogará seu licenciamento oficial e cancelará juridicamente a IES.

Todos os processos de avaliação e acreditação estão ligados diretamente ao CSE. É ele quem avalia e acredita, ou não, todas as instituições criadas após a LOCE/90. É ele

também que emite parecer sobre as avaliações feitas pelas IES criadas antes da LOCE/90, de acordo com o apresentado a seguir.

- **CONSELHO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO (CSE)**

O CSE é um organismo público e autônomo constituído por nove membros, sendo oito acadêmicos designados pelas seguintes entidades: Universidades Estatais, Universidades Privadas Autônomas, Institutos Profissionais Autônomos, Academias do Instituto do Chile, Conselho superior de Ciências, Corte Suprema de Justiça, Forças Armadas e pelo General Diretor dos "*Carabineiros de Chile*". O nono membro é o Ministro da Educação, que preside o referido Conselho.

Dos países estudados, o Chile é o único a manter militares em conselhos educacionais. Como podemos perceber, o regime pós-ditadura nesse país não conseguiu superar algumas características do antigo regime ditatorial, inclusive absorveu várias de suas propostas, como por exemplo, a LOCE/90. De acordo com González (2003) houve algumas tentativas de modificação na LOCE/90, em 1994 e em 1997, porém as forças políticas para tal mudança ainda não estavam em sua plena capacidade de articulação.

As responsabilidades, funções e objetivos do CSE estão dispostos no artigo 37 da Lei Orgânica de 1990 e podemos resumi-los em seis pontos:

- avaliar e aprovar ou não, os projetos e programas institucionais de graduação de todas as instituições universitárias e institutos profissionais para que sejam acreditados, ou seja, reconhecidos oficialmente. Além disso, verificar o desenvolvimento desses projetos de acordo com as normas de acreditação e ainda propor ao Ministério da Educação, a aplicação de sanções às instituições durante o processo de acreditação.

- Instituir e aplicar um sistema de exames seletivos aos estudantes com o objetivo de avaliar os planos e programas de estudos, bem como o rendimento dos estudantes da instituição que está sendo acreditada.

- Informar ao Ministério da Educação sobre o currículo proposto pelo CSE, implementar esse currículo na educação básica e média do país e, ainda, formular um sistema nacional de avaliação para verificar o cumprimento desse currículo. Isso significa que está sob a responsabilidade do CSE também a aplicação periódica de um sistema de avaliação no sistema básico e médio de educação. Esse sistema se resume em efetuar exames escritos ao estudante, ao final do curso básico e do curso médio, nos moldes do "Provão" que acontecia nos cursos de graduação brasileiros na década de 1990. Tal exame escrito, já citada, intitula-se *Prueba de Amplitud Académica (PAA).*

Importa lembrar que as instituições recebem aportes fiscais de acordo com a quantidade de alunos matriculados, que passaram na PAA.

Podemos perceber então que todo o controle acadêmico, administrativo e financeiro das IES é feito pelo conselho que, por sua vez, faz tal controle usando instrumentos como, por exemplo, exames aplicados aos estudantes. Com isso, a indicação de sanções ou a oficialização e parte do financiamento institucional está linearmente vinculada às avaliações feitas pelo CSE. Essa é uma forma de manter o controle estatal das instituições de educação superior chilena, pois os membros do CSE, ainda que este seja um organismo autônomo, são oficiais do exército ou da justiça e acadêmicos designados por reitores não eleitos. Isso implica numa certa afinidade entre os membros do CSE e o poder instituído, ou seja o Ministério da Educação.

6.2.2 - *O PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y LA EQUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR* (MECESUP)

O projeto MECESUP foi publicado em abril de 1998 pelo Ministério da Educação Chilena e se propôs a requerer fundos de financiamento do BM para fortalecer a educação

superior desse país. De acordo com esse projeto, seus objetivos visam o melhoramento da qualidade, da equidade e da coerência no interior da educação terciária, a vinculação desse nível de educação com o desenvolvimento nacional e a orientação de processos de internacionalização e regionalização da educação superior.

Para a operacionalização dos objetivos citados acima, o projeto propõe basicamente: um sistema de acreditação, um sistema de financiamento privado conhecido como *"Fondo Competitivo"* e uma ênfase na privatização institucional dando privilégio à formação de técnicos de nível superior.

Ao propor um aprimoramento do sistema de acreditação e avaliação para as IES chilenas, o projeto MECESUP reconhece as fragilidades dessas instituições, fazendo uma crítica à política de educação superior implementada no período de 1981 até 1998. As críticas apontam consequências negativas dessa política, tal como a baixa qualificação do corpo docente; a necessidade de ampliar e apoiar as pesquisas; a falta de mecanismos práticos disponíveis para melhorar a qualidade do sistema como um todo e que o sistema de acreditação e avaliação implementados até então eram fragmentados e não cobriam todo o setor.

Partindo dessa avaliação crítica e citando o conceito de qualidade da Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI – texto resultante da Conferencia Mundial convocada pela UNESCO, já estudado no item 2.2 – o MECESUP propõe:

> **Con el fin de asegurar y promover la calidad de la formación del pregrado, el postgrado y el nivel técnico superior en el país, se implementará un sistema de acreditación permanente, de carácter voluntario y técnico, con participación de distintos actores, sobre la base de los procesos de autoevaluación desarrollados por las propias instituciones y del juicio objetivo de pares externos nacionales e internacionales y ajustado a criterios internacionalmente aceptados y destinado a todas las instituciones de educación superior del país que gocen de plena autonomía [...] se deben definir criterios e indicadores que constituyan el marco para la aplicación del sistema de acreditación. Por último se requiere diseñar procedimientos y materiales para la acreditación (MINEDUC, 2003: 8-9).**

Para materializar essa proposta, o Ministério da Educação chilena criou para os cursos de graduação a *"Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado"* (CNAP) encarregada de elaborar, organizar e implementar um processo de acreditação. Para pós-graduação, criou-se a *"Comisión Nacional de Evaluación de la Calidad de programas de Postgrado"* (CONAP).

Ambos processos são voluntários, porém, um grande número de IES participa desses processos porque a acreditação é um requerimento obrigatório para ser solicitado o crédito fiscal universitário para seu aluno e outros financiamentos Estatais indiretos.

Sobre o *Fondo Competitivo*, o projeto MECESUP declara:

> ***Fondo Competitivo* - El Fondo desarrollará acciones de fomento en los niveles de pregrado, posgrado de doctorado y formación de técnicos superiores. Los recursos del Fondo financiarán el fortalecimiento de capacidades, por medio de estrategias combinadas, para el mejoramiento de la calidad, relevancia y eficacia en la provisión de servicios de docencia y formación académica en las instituciones definidas como elegibles ... Se favorecerán proyectos que implique áreas disciplinarias vinculadas a necesidades nacionales, regionales o de un determinado sector de la actividad productiva o de servicios, que respondan a una prioridad de la institución o instituciones que los presentan y que muestran resultados concretos a ser alcanzados (MINEDUC, 2003:12).**

Podemos perceber que esse financiamento prioriza as pesquisas vinculadas ao setor produtivo, o que vai ao encontro das proposta do BM. Além disso, o projeto deixa claro que a acreditação estaria associada à conquista institucional desse fundo. Isso significa que o governo incita pesquisas voltadas para mercado e desestima outro tipo de pesquisa, como por exemplo, as pesquisas no campo social. Também no Chile, fortalecem-se as orientações do BM pois, a proposta governamental é atrelar financiamento à avaliação (ou acreditação).

Por todo o texto, o projeto MECESUP reconhece a pobreza da realidade social chilena e a justifica com a falta de recursos. Isso conduz o leitor a concordar que a privatização é a melhor resposta para a falta de recursos públicos para a educação superior. Essa tese, fartamente defendida pelo BM, conforme já discutimos no capítulo 2, é reforçada em todos os temas abordados no projeto MECESUP.

Junto à defesa da privatização desse setor, o projeto reitera a importância do aspecto mercantilista da educação superior em detrimento de outros como, por exemplo, a criatividade artística e a reflexão filosófica ou as ciências sociais, o que reforça também o DFL N°1 de 1981. Seguindo a tese da educação a serviço do mercado, o projeto defende a ampliação dos Centros de Formação Técnica (CFT), entendendo que estes são escolas de educação superiores voltadas à formação de "atores do processo produtivo" que estão a serviço dos

interesses do mercado. Essa também é uma tese do BM que no projeto MECESUP aparece da seguinte forma:

> **En el actual contexto económico, caracterizado por un crecimiento sostenido de la economía cuya sustentabilidad se fundamenta en el desarrollo de una nueva fase exportadora basada en en productos con un mayor nivel agregado, la formación de técnicos de nivel superior que contribuyan al aumento de los niveles de competitividad del sector productivo nacional, constituye una tarea prioritaria. En tal sentido, resulta imperativo mejorar la educación técnica de nivel superior, de manera que pueda responder adecuadamente a las exigencias actuales y futuras en este campo y, en particular, integrar en sus currículos la formación general, el conocimiento especializado y las tecnologías avanzadas que proporcionen a los egresados las competencias que requiere el sector productivo y la capacidad de adaptación al cambio (MINEDUC, 2003:15).**

Além disso, o financiamento dos CFT's, via *Fondo Competitivo,* deixa ainda mais clara a visão mercantilista da educação:

> **El Fondo Competitivo podrá apoyar el refuerzo institucional o la creación de CFTs orientados a una docencia yformación innovadora, en sectores disciplinarios y áreas territoriales con requerimientos especiales, ya sean de carácter socioeconómico o por necesidades específicas del desarrollo económico de la zona respectiva. Podrán participar en su creación las universidades, otras instituciones idóneas y los sectores privado y público. Se localizarán en aquellas regiones donde el sector productivo haya demostrado un adecuado grado de dinamismo y que, de conformidad a estudios de los organismos competentes, exista un claro potencial de desarrollo. En este sentido estos centros deberán mantener una estrecha relación con el sector productivo, disponer de maquinarias y tecnología avanzada tecnología y transformarse en un agente promotor de transferencia tecnológica a las empresas de la región (MINEDUC, 2003: 16).**

É reconhecido no MECESUP o baixo número de doutores e mestres na academia Chilena. Constata-se no projeto que o "Chile produce un 5% de doctores por unidad de población que el promedio de los países desarrollados y menos del 15% de los académicos poseen un posgrado de nivel avanzado. (MINEDUC, 2003:6 *apud* World Bank: Project Appraisal Report, octubre de 1998). Porém, essas constatações não são seguidas de propostas para a melhoria de tais cifras. No projeto MECESUP não existe nenhum plano de financiamento suficiente para ampliar a quantidade e a qualidade de investigadores com nível de doutorado. Certamente isso dificulta o aprimoramento do desenvolvimento social, científico e tecnológico do Chile.

Uma outra preocupante constatação assumida pelo projeto MECESUP é a de que os jovens de baixa renda estão fora da universidade. De acordo com o documento, o alto custo e a

longa duração (de 4 a 5 anos), sem um programa específico de bolsa de estudos, afasta estes jovens da universidade e os leva a preferir continuar os estudos nos CFT's. Os CFT's são instituições pagas que oferecem cursos de 2 a 3 anos de duração e, mesmo que não possuam a qualidade de ensino de uma universidade, conforme afirma o projeto, são as mais procuradas pelos estudantes de baixa renda.

Tal fato mostra que nesse país existe um sistema educativo discriminatório, em que um setor é de melhor qualidade e assiste as camadas sociais privilegiadas, e outro, de qualidade inferior, dirigido aos estudantes de menor renda, totalmente sob o comando do setor privado, e que necessita de apoio estatal. O projeto reconhece essa realidade mas não propõe nada para alterá-la.

Finalmente, quanto à aplicabilidade de seus objetivos, citados anteriormente, o projeto defende que eles requerem um grande investimento financeiro, visto que este deva ser aplicado em todo o sistema educativo de educação superior. Isso significa que, para melhorar a qualidade, a equidade, a coerência, o vínculo com o desenvolvimento nacional e a orientação de processos de internacionalização e regionalização da educação superior, é necessário investir prioritariamente em:

- equipamentos e infra-estrutura para os CFT;
- incentivos financeiros para melhorar o sistema de acreditação e a necessidade de implementar o sistema de *accountability;*
- projetos de criação de Centros Avançados de Investigação e Pós-graduação com equipamentos, instalações e estruturas de qualidade;
- ampliação dos programas de bolsas aos estudantes carentes;

Isto posto, podemos afirmar que o projeto MECESUP, implementado pelo governo Chileno até o final da década de 1990, colocou em prática as orientações políticas do BM. Essas políticas introduzidas no sistema educacional superior do Chile alteraram a identidade da educação superior desse país, diversificando os tipos de instituições terciárias, suas fontes de

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

financiamento, redefinindo o papel do Estado frente a esse nível de educação e direcionando a educação superior para o mercado produtivo.

Esse modelo de educação, baseado no ideário neoliberal, trouxe conseqüências negativas. A drástica redução do aporte estatal para a educação superior – 2,0% do PIB em 1972 e 0,65% do PIB em 1995 (ESQUÏVEL, 1997), os processos de acreditação e avaliação vinculados ao financiamento, e a heterogeneidade institucional não melhorou a qualidade da educação e, ainda, instituiu um sistema educacional discriminatório, sendo um para os estudantes provenientes de classes sociais privilegiadas e outro, de menor qualidade, para os estudantes dos setores menos privilegiados da sociedade.

Ressaltamos ainda que, mesmo que não tenham conseguido estabelecer completamente procedimentos públicos e congruentes de regulação pública do nível superior, os distintos processos de avaliação e de acreditação institucional aceleraram a condução mercantilista da universidade chilena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças no contexto da educação superior latino-americana, mais precisamente nos países estudados, Argentina, Brasil, México e Chile nas décadas de 1980 e 1990, foram no sentido de redimensionar a identidade de suas respectivas instituições. O turbulento caminho percorrido pela educação superior durante esses vinte anos, em grande medida traçado por organismos internacionais, conduziram as IES a se moldarem, cada vez mais, aos preceitos das políticas neoliberais. O resultado da inserção dessas políticas é o predomínio de uma identidade capitalista do sistema de educação superior latino-americano. O instrumento pedagógico de maior poder usado pelo Estado como facilitador dessas mudanças no interior das IES foi, nas referidas décadas, a avaliação adotada, seja docente, discente ou dos processos internos das IES.

Para dar conta dessa discussão, este trabalho apresentou, em seu primeiro capítulo, transformações na educação superior nos anos de 1980 e 1990, apresentando dados quantitativos e qualitativos sobre o crescimento privado e público, o papel do Estado frente as políticas educacionais, a ampliação da diversificação institucional e as novas características do financiamento deste setor. A partir daí introduzimos as seguintes hipóteses:

- As avaliações, institucional e de sistema, passaram a ser o instrumento determinante em uma nova relação entre o Estado e a Educação Superior. Elas se tornam um instrumento condutor de políticas educacionais vinculadas ao ideário neoliberal, voltado para o mercado.

- O tipo de avaliação dos sistemas educacionais que vem sendo implementada é um instrumento que favorece a diversificação institucional voltada para o fortalecimento de instituições de caráter produtivista e mercadológico.

- A política de financiamento vinculada aos processos avaliativos das IES públicas minimiza a designação financeira Estatal das instituições e, em contrapartida, incrementa novas estratégias de ampliação de recursos financeiros privados advindos do e

voltados para o mercado. Assim, as IES vão perdendo suas históricas características, de serem públicas, gratuitas e socialmente referenciadas, incluindo-se, portanto, na reformulação capitalista da educação superior e na reforma administrativa do Estado.

- O conhecimento gerado pela educação superior passa a ser tratado como um investimento produtivo dando garantia de retorno financeiro, ou seja, como um bem privado ou mercadoria de interesse individual negociável no mercado de trocas.

Ao findar da nossa pesquisa, podemos concluir que o ator principal (não o único), nesse processo de reforma da educação superior, é o conjunto de práticas hegemônicas avaliativas, advindas de organismos internacionais, às quais as IES estão submetidas. O conceito de avaliação embutido em tais práticas vincula-se a uma concepção de educação voltada para o reforço do ideário neoliberal. Isso significa que as avaliações de desempenho docente e discente, dos programas acadêmicos e das instituições, implementadas nas décadas de 1980 e1990, foram parte intrínseca do próprio processo de reformas e da mudança de identidade institucional.

É esse tipo de avaliação competitiva, quantitativa, estatística, controladora, divisionista e vinculada ao financiamento, predominante na América Latina nos últimos tempos, a maior responsável pela materialização da reformulação capitalista da educação superior. Porém, uma questão relevante que precisa ser considerada aqui é que, também no interior das propostas neoliberais de avaliação existem espaços de contradição. Se por um lado, os processos das avaliações brasileiras submeteram a educação ao ideário neoliberal, por outro, aspectos "não explícitos" desses mesmos processos negaram tal ideário. O provão e o Decreto 2026/96[58], por exemplo, não se sustentaram por muito tempo. Em síntese, ambos apresentaram implicitamente em seus resultados que as IES públicas não eram ineficientes conforme os argumentos do BM. Pelo contrário, pudemos perceber com clareza que os grandes pólos de desenvolvimento de pesquisas científicas, tecnológicas e sociais ainda eram desenvolvidas nas IES públicas e, ainda, que nestas IES estavam os alunos que se saíram bem no provão. Também tais práticas avaliativas, ao publicizar "rankings" entre as IES, suscitaram debates acadêmicos e interesse popular no sentido de questionar a validade dos "rankings". Além disso, os cursos de baixa pontuação no provão ou mal avaliados pelo Decreto não foram fechados. Eles continuaram a receber alunos,

porque é muito comum a parte dos alunos que saem do ensino médio buscarem as IES de baixa exigência e qualidade na perspectiva de obter mais facilmente um diploma.

Mesmo assim, é a avaliação competitiva, quantitativa, estatística, controladora, divisionista e vinculada ao financiamento, conforme discutimos no segundo capítulo desta tese, que vem sendo defendida nas propostas do BM e, mais recentemente, também da UNESCO. Tais organismos buscam implementar uma concepção de educação cuja eficiência esteja diretamente ligada a um menor custo, apostando na diferenciação institucional. Ao setor produtivo privado é dado um papel muito incisivo quanto à dinâmica e ao financiamento da educação superior pública. Além disso, tanto o Estado quanto o setor privado passam a ter, conseqüentemente, o controle administrativo e financeiro das IES por meio das avaliações quantitativas e padronizadas do sistema.

No terceiro capítulo, ao estudarmos a educação superior argentina, especificamente sobre a avaliação institucional implementada em suas IES, concluímos que, a CONEAU, nos moldes da lei, fez do instrumento pedagógico – avaliação institucional - um instrumento implementador de políticas de caráter neoliberal.

O Estado argentino utiliza a avaliação para se eximir ao máximo da responsabilidade do financiamento público e obter o poder da regulação voltada para o mercado, bem como a implementação de uma nova gestão para obtenção de recursos em função de mérito pessoal e individual, conforme determinam os organismos internacionais. Isto fortalece o movimento de mudança na identidade da universidade. Isto redesenha a universidade argentina, tornando-a cada vez mais, uma universidade nos moldes capitalistas.

Sobre a avaliação institucional brasileira, conforme vimos no quarto capítulo, nossa pesquisa indica que esta foi implementada sob uma lógica de eficiência e eficácia institucional e através de instrumentos de regulação, mensuração e controle da vida institucional. Em sendo assim, tal lógica vem obrigando as IES brasileiras a desempenharem o papel de agências prestadoras de serviço e preparadoras de mão de obra para o mercado de trabalho. Com isso, a avaliação tornou-se um instrumento que direciona o saber científico para o saber exigido

[58] O provão e o Decreto 2026/96 foram apresentados no item 4.1.

pelo mercado. O sistema de avaliação da educação superior adquiriu a centralidade no processo da reforma das IES públicas conforme as orientações do BM. A meta estabelecida para a educação brasileira, passou a ser, então, avaliar para reformar.

Sobre a política de avaliação da educação superior mexicana, estudada no quinto capítulo, verificamos que está fortemente vinculada aos ditames do TLCAN. Esse Tratado estabelece condições favoráveis para uma extensa ampliação do setor educacional privado em detrimento do setor público. Além disso, conduz a educação superior mexicana à ideologia contida nas propostas do BM, o que prejudica o desenvolvimento soberano dessa nação.

Além das propostas avaliativas contidas no TLCAN, no México existe um conjunto de variados processos avaliativos, cada um deles com seu próprio condutor, seu universo de aplicação, suas próprias conseqüências e características que não se interligam ou se completam. Aliado a isso, nenhum deles se aplica ao sistema educacional superior como um todo. O que eles têm em comum é a postura ideológica de fazer do instrumento avaliação (institucional ou do sistema) a condução que leva as instituições à perda de sua autonomia e, ainda, submete a educação superior ao mercado nacional e internacional.

Em relação à educação superior chilena, conforme nosso sexto capítulo, vimos que, nas décadas de 1980 e 1990, ela teve apenas um crescimento quantitativo e não um aumento qualitativo para o desenvolvimento acadêmico desse país.

Além disso, o processo avaliativo contido no projeto MECESUP, implementado pelo governo Chileno até o final da década de 1990, colocou em prática as orientações políticas do BM. As políticas introduzidas no sistema educacional superior do Chile alteraram a identidade da educação superior desse país, diversificando os tipos de instituições terciárias, suas fontes de financiamento, redefinindo o papel do Estado frente a esse nível de educação e direcionando a educação superior para o mercado produtivo.

Após essa reformulação do sistema educacional superior latino-americano, baseado principalmente nos processos avaliativos implementados, verificamos uma mudança na identidade das IES latino-americanas. Em síntese, podemos elencar suas novas e principais características institucionais:

- heterogeneidade e diversificação institucional;

- diversificação do papel docente na academia, abrindo espaço para cooperação técnica, venda de serviços, consultorias e assessorias e ainda diversificando o salário dos acadêmicos por meio de "produtividade" acadêmica;

- dissociação entre ensino, pesquisa e extensão, reservando a algumas instituições o desenvolvimento de pesquisa e a outras apenas a transmissão do conhecimento;

- privatização da educação superior público por cobrança de mensalidades, venda de serviços ou proliferação desregulada de instituições privadas.

- mudança na relação entre o Estado e o sistema público, redefinindo o papel do Estado que diminui suas responsabilidades financeiras e aumenta seu poder controlador do sistema de educação (Estado avaliador).

- reestruturação jurídica do sistema educativo, que altera a normatização institucional por via de novas leis, decretos-lei e medidas provisórias.

Cabe aqui ressaltar que tal reformulação não foi sendo realizada sem resistência dos setores progressistas de cada país. Pelo contrário, a reforma educacional latino-americana proposta por organismos internacionais, tal como a implementação de outros projetos vinculados ao ideário neoliberal, foi - e ainda é- muito combatida os por diversos setores da sociedade civil organizada.

Isso significa que existem, sim, processos alternativos de avaliações que não seguem os preceitos neoliberais discutidos aqui até então. Um exemplo disso, foi o PAUIB – programa já referido no item 4.1- que teve vigência no Brasil na segunda metade da década de 1990. Outra exemplo é a proposta da avaliação institucional do Movimento Docente brasileiro, apresentada pelo ANDES-SN[59].

[59] A proposta da avaliação institucional do Movimento Docente brasileiro foi editada em 1981 pelo ANDES-SN e fez parte da "Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira". Tal proposta foi revisada em 1996 e novamente em 2003. Ver ANDES-SN 2003, 3° ed. revista.

A proposta de avaliação defendida pelo Movimento Docente brasileiro faz parte de um determinado conceito de universidade que a coloca como protagonista da evolução histórica da sociedade. Como um essencial patrimônio social, a universidade caracteriza-se, principalmente, pela capacidade de assegurar uma produção de conhecimento inovador e crítico que respeite a diversidade e o pluralismo. Imbuída nesse conceito, a avaliação da universidade deve conhecer os problemas e encontrar formas de superá-los, objetivando o aperfeiçoamento das IES em busca do "Padrão Unitário de Qualidade[60]. A avaliação universitária para o Movimento Docente brasileiro deve ser participativa e emancipatória, estabelecendo-se, portanto, como um instrumento de democratização.

O neoliberalismo, assim como outras formas prévias do capitalismo, têm seu começo, seu desenvolvimento, contradições, apogeu e também seu fim. Isso não significa que essa ideologia se esgotará por vontade própria; ao contrário, descontentamentos e pressões latentes em seu interior já vêm sendo expostos por várias forças de resistências, mesmo que ainda incipientes, que questionam essa nova etapa do capitalismo.

Em diferentes contextos, esta resistência se dá de forma internacional, nacional, local e até mesmo no âmbito privado, mais pessoal, manifestado nos estilos de vida individuais. Nesse sentido, cabe aqui ressaltar, o alto grau de protestos latino-americanos evidentes ao final dessa última década (1999–2000), com o surgimento de novas formas de luta, novos atores e movimentos sociais que se posicionam claramente em desacordo com as transformações nas estruturas sociais e econômicas resultantes das políticas neoliberais.

Em evidência a partir da década de 1990, os movimentos de indígenas, camponeses, funcionários públicos e estudantes foram os precursores desse novo ciclo de protestos. Em sua quase totalidade, os protagonistas desses movimentos foram atores sociais relativamente recentes, como por exemplo o Movimento dos Sem-Terra (MST) no Brasil, a Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatoriana (CONAIE), o Ejército Zapatista de

[60] Conforme o ANDES-SN (2003:30) os princípios que fundamentam o Padrão Unitário de Qualidade são: a) ensino público, gratuito, laico e de qualidade para todos; b) autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; c) democratização interna e liberdade de organização; d) indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e e)condições de trabalho dos docentes.

Liberación Nacional (ELZN) no México[61], as comunidades camponesa-indígenas da Bolívia, entre outros. Tais movimentos de resistência sinalizaram não somente no sentido de revitalizar e reformular o movimento rural na perspectiva de uma reestruturação agrária, mas também de abrir questionamentos sobre as conseqüências anti-sociais das políticas neoliberais. Neste mesmo sentido, não podemos deixar de evidenciar os movimentos de trabalhadores desempregados, particularmente forte na Argentina, e das mobilizações que desencadearam a destituição do Presidente Fujimori no Peru; fatos que provocaram um similar processo no mundo urbano.

Se ao final do século XX percebemos os ditames das novas formas capitalistas incidindo sobre a universidade latino-americana, já no século XXI as respostas a essas ofensivas vieram logo no começo. Sucessivas manifestações dos sujeitos que compõem as IES (corpo docente, discente e de funcionários) foram ganhando legitimidade, se fortaleceram e chegaram a obter conquistas, ainda que, por diversas vezes, parciais ou transitórias.

Como exemplo dos conflitos vividos no interior das IES, ao iniciar o novo século, citamos a greve ocorrida no México, na UNAM no período de 1999 a 2000. Esse movimento contra uma série de medidas que atrelavam a universidade ao mercado durou quase dez meses e terminou em fevereiro de 2000 com a ocupação semi-militar da universidade e a prisão de estudantes e acadêmicos (ABOITES, 2001)[62].

Além desse país, no Brasil, também no período de 2000 até 2004, as prolongadas greves nas universidades públicas demonstraram a insatisfação desse segmento com as políticas neoliberais que desqualificam, cada vez mais, o processo do conhecimento produzido nas respectivas IES.

Podemos ainda enfatizar outras resistências como os protestos estudantis ocorridos na Guatemala em abril de 2000 contra a alta de preço nos coletivos; as reivindicações estudantis chilenas contra a diminuição no financiamento público e o aumento no valor das mensalidades escolares (secundárias e universitárias); as diversas manifestações no Uruguai

[61] O ELZN é um movimento mexicano pela paz e dignidade dos povos indígenas que atualmente reivindica a aprovação da lei de reconhecimento dos direitos e da identidade dos índios mexicanos, chamada "Ley de la Copa".
[62] Ainda conforme Aboites (2001) em 1994 os docentes entraram em estado de greve em luta por aumento salarial; em 1996, pais e estudantes fazem protestos nas ruas da cidade do México contra a aplicação de exames padronizados para o ingresso no ensino médio; em 1988, 1989 e 2000 outros grandes protestos mobilizaram a cidade do México.

convocadas pelos estudantes, que se iniciaram em setembro de 2000 e culminaram numa greve de todo o segmento universitário; as mobilizações de estudantes peruanos para a destituição do Presidente Fujimori e os grandes protestos estudantis argentinos em 2003, contra os cortes orçamentários na educação propostos pelo governo[63].

As respostas a essa nova etapa do modelo capitalista que vem sendo implantado no continente latino-americano evidenciam-se no crescimento de protestos e de um novo ciclo de mobilizações dos sujeitos coletivos nos planos local, nacional e também internacional.

O surgimento de ações internacionais que convergem numa perspectiva antineoliberal denuncia, entre outros, a perda de direitos sociais, a privatização e mercantilização da educação, o aumento de conflitos armados e de enfermidades endêmicas, a precarização e falta de perspectivas de trabalho e a eliminação dos espaços públicos de lazer como conseqüência das privatizações dos mesmos.

Neste sentido, um exemplo de ação internacional que se contrapõe às políticas neoliberais e busca construir alternativas para favorecer o desenvolvimento humano e a superação da dominação dos mercados em cada país e nas relações internacionais é o Fórum Social Mundial (FSM)[64].

O FSM, realizado a partir de sua criação em 2001, na cidade de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, Brasil[65], vem desafiando a ordem mundial neoliberal desde então.

---

[63] Maiores detalhes ver SEOANE E TADDEI, 2004.

[64] "Dentro do processo FSM, foram realizados diversos fóruns temáticos e regionais, discutidos no âmbito do Conselho Internacional do FSM. Veja aqui a agenda: 2002: Fórum Social Temático na Argentina: "Crise do modelo neoliberal", em Buenos Aires, de 22 a 25 de agosto de 2002. Fórum Social Europeu, em Florença, na Itália, de 6 a 10 de novembro de 2002. Fórum Social Temático Palestina: "Solução negociada de conflitos", em Ramallah, Palestina, de 27 a 30 de dezembro de 2002. 2003: Fórum Social Asiático, em Hyderabad, Índia, de 2 a 7 de janeiro de 2003. Fórum Social Africano, em Addis-Abeba, Etiópia, de 2 a 7 de janeiro de 2003. Fórum Social Panamazônico, em Belém, Pará, de 16 a 19 de janeiro de 2003. Fórum Social Temático "Democracia, Direitos Humanos, Guerra e Tráfico de Drogas", em Cartagena de Índias, Colômbia, de 16 a 20 de junho de 2003. Fórum Social Europeu, em Paris, St Denis, Bobigny (Seine-Saint-Denis) e Ivry (Val de Marne), na França, de 12 a 15 de novembro de 2003.2004: Fórum Social Pan-Amazônico, em Ciudad Guayana, Venezuela, de 4 a 8 de fevereiro de 2004. Fórum Social Américas, em Quito, Equador, de 25 a 30 de julho de 2004. Fórum Social Europeu, em Londres, Reino Unido, 14 a 17 de outubro de 2004" www.fsm.org.br

[65] Em 2004, pela primeira vez, o Fórum Social Mundial foi realizado fora do Brasil. A decisão foi tomada pelo Conselho Internacional com o objetivo de iniciar o processo de construção da internacionalização do FSM. O local escolhido foi Mumbai, na Índia e a data: de 16 a 21 de janeiro de 2004. www.fsm.org.br

Seu objetivo primeiro era de se contrapor ao Fórum Econômico Mundial de Davos[66]; com o passar dos anos o FSM foi ampliando e fortalecendo a luta internacional contra a globalização neoliberal.

Isto posto, podemos afirmar que a reforma educacional, faz parte de um processo de reestruturação do capital cujos efeitos educativos são negativos no que tange à produção do conhecimento em prol do desenvolvimento social, político-econômico e científico-tecnológico dos países latino-americanos.

Especificamente, o processo de avaliação das IES, nesse continente, "carro chefe" da referida negatividade, vem imprimindo, a partir da década de 1980, uma concepção de educação superior identificada com o sistema capitalista, advinda de organismos internacionais. Por sua vez, não somente a implementação de tais processos, mas, toda a política comprometida com o ideário neoliberal também está sendo fortemente criticada por movimentos nacionais e internacionais.

Enfim, não estamos aqui tomando uma posição de simples resistência nem tampouco de conformação ao projeto de transformação capitalista das IES. Estamos, sim, apresentando o esforço de sua análise, discussão e crítica, vislumbrando reforçar o coro dos que lutam pela superação do projeto neoliberal, na defesa consciente e intransigente da universidade pública, gratuita, socialmente referenciada.

Se por um lado percebemos a ameaça do projeto do capital, ao desenvolvimento societário latino-americano, por outro, cabe a nós, educadores do sistema público, elucidar a crítica e manter acesa a certeza de que a América Latina é, historicamente, um continente rebelde.

[66] Esse Fórum Econômico tem cumprido, desde 1971, papel estratégico na formulação do pensamento dos que promovem e defendem as políticas neoliberais em todo mundo. Sua base organizacional é uma fundação suíça que funciona como consultora da ONU e é financiada por mais de 1.000 empresas multinacionais. Ver: www.fsm.org.br.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÀFICAS

ABOITES, H. A privatização do ensino superior no México: novas e velhas realidades. In: GENTILI, Pablo (org.) *Universidades na penumbra.* São Paulo: Cortez, 2001. p.189-216.

AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação Educacional: regulação e emancipação* : para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2000

ALTBACH, Philip G. y PETERSON, Patti Mcgill (Ed.). *Educación superior en el siglo XXI;* desafío global y respuesta nacional. Buenos Aires: Biblos, 2000.

ALVAREZ, Sonia. La evaluación de la calidad en la argentina. In: CATANI, A. M. (org.). *Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI.* Campinas: Autores Associados, 1998, p.229-246.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da Educação Superior:* Estado x mercado. São Paulo: Cortez, 2003.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). *Pós neoliberalismo*: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p.9-23.

ANDES-SN. *Proposta do Andes/sn para a universidade brasileira.* 3ª ed. rev. aum. Florianópolis: ANDES-SN, 2003. 101p. (caderno 2).

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Reseistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI*: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000, p.95 –116.

ARGENTINA. Ley N.°24.521 – 7 de agosto de 1995. Ley de educación superior. *B.O.R.A.,* Buenos Aires, 10 de agosto de 1995.

AROCENA, Rodrigo y SUTZ, Judith. *La universidad latinoamericana del futuro:* tendencias – escenarios – alternativas. México: UDUAL, 2001.

AYARZA, Hernán y GONZÁLES, Luis Eduardo. Calidad, evaluación institucional y acreditación en la educación superior en la región latinoamericana e del caribe. In: CRESALC / UNESCO. *La educación superior en el siglo XXI;* visión de América Latina y el Caribe. Caracas:Cresalc/Unesco,1997, p. 337 –390.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública.* Campinas: Autores Associados, 1997. (Coleção polêmicas do nosso tempo)

BALÁN, La universidad privada en América Latina. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR; desafios de la educación superior. La Paz:Unidad de análisis de politicas sociales, 1993.

BANCO MUNDIAL. *La Educación superior en los países en desarrollo;* peligros y promesas. Trad. Maria Angélica Monardes. Washington: Banco Mundial. 2000. (original Inglês)

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior;* les lecciones derivadas de la experiencia (el desarrollo en la práctica). Washington: BIRD / Banco Mundial. 1994.

BARRIGA, Angel Díaz. Financiamiento y gestión de la educación superior en América Latina. In: CRESALC / UNESCO. *La educación superior en el siglo XXI;* visión de América Latina y el Caribe. Caracas:Cresalc/Unesco,1997, p. 643 – 706.

BIANCHETTI, Roberto G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais.* 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época; v.56)

BRASIL. Lei nº 9131 - 24 de nov. 1995. Altera dispositivo da Lei nº *4024 - 20 dez. 1961, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, *Brasília, 25 nov. 1995a.*

BRASIL. A política para as instituições federais de ensino superior. Brasília, 1995b. (Mineo.).

BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1988.

BRASIL. Decreto N.° 2026 – 10 de out. 1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Diário Oficial da União, *Brasília, 11 out. 1996a.*

BRASIL. Lei N.°9394 – 20 dez. 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário oficial da União. Brasília, 23 dez. 1996b.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Ensino Superior. Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras (PAIUB). Brasília, 1994.

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara Federal N.°101 – 1993. Fixa diretrizes e bases da educação nacional. *Senado Federal*, Brasília, 1993.

BRASIL. Lei N°10.861 – 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação Superior – SINAES e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 15 de abril de 2004.

BUARQUE, Cristovam. A universidade na encruzilhada. In: SEMINÁRIO UNIVERSIDADE: PORQUE E COMO REFORMAR? 2003, Brasília. *A universidade na encruzilhada.* Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação, 2003. p.23-66.

CAMPBEL E., Juan Carlos. La universida en Chile. In: SGUISSARDI, Valdemar e SILVA Jr., João dos Reis. *Plóticas públicas para a educação superior.* Piracicaba: UNIMEP, 1997. p. 101 – 120.

CAMPBEL E., Juan Carlos. O processo de modernização da educação superior no Chile, 1981-1995. In: CATANI, A. Mendes. (org.). *Universidade na América Latina:* tendências e perspectivas. São Paulo: Cortez, 1996. (Coleção questões da nossa época; v.60)

CATANI, A. Mendes (org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI,* Campinas: Autores Associados, 1998.

CATANI, A. Mendes et al. (org.). a política de avaliação da educação superior no Brasil. In: DIAS SOBRINHO, José. RISTOFF, Dilvo I (orgs.). *Avaliação democrática;* para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002. p. 99-118.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

CATANI, A. Mendes. (org.). *América latina:* impasses e alternativas. São Paulo: Humanitas, 2000.

CATANI, A. Mendes. (org.). *Universidade na América Latina:* tendências e perspectivas. São Paulo: Cortez, 1996. (Coleção questões da nossa época; v.60)

CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas, 2002.

CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a universidade.* São Paulo: Editora Unesp, 2001.

CHILE. Decreto con Fuerza de Ley: n° 1 de 30 de diciembre de 1980. Fija normas sobre universidades. *Diario Oficial*, Chile, 03 jan. 1981a. Disponível em: http://www.conicyt.cl/legislacion/legi-inst-edsuperior/LEY1.html acessado em 12 de setembro de 2004.

CHILE. Decreto con Fuerza de Ley: n° 5 de 05 de febrero de 1981. Fija normas sobre institutos profesionales. *Diario Oficial*, Chile, 16 feb. 1981b. Disponível em: http://www.conicyt.cl/legislacion/legi-inst-edsuperior/LEY1.html acessado em 15 de setembro de 2004.

CHILE. Decreto con Fuerza de Ley N.°24. Fija normas sobre centros de formacion tecnica. *Diario Oficial*, Chile, 16 de abr. 1981c. Disponível em: http://www.mineduc.cl acessado em 06 de setembro de 2004.

CHILE. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18962 de 1990 (LOCE/90). Disponível em http://www.lpp-uerj.net/olped/conflictos/documentos/area_trabalho/0135.pdf. acessado em 01. Out. 2004.

CRESALC / UNESCO. *La educación superior en el siglo XXI;* visión de América Latina y el Caribe. Caracas:Cresalc/Unesco,1997, v. I e II.

CUNHA, Luiz Antônio. Reforma universitária em crise; gestão, estrutura e território. *Separata da revista avaliação,* Campinas, v.3, n.2, p.7-21, jun. 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Evolução da educação superior no Brasil; a participação do setor público e da iniciativa privada. *Revista brasileira de política e administração da educação*, Porto Alegre, v.13, n.1, p. 39-69, jan. 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Lei de diretrizes e bases e perspectivas da educação nacional. *Revista brasileira de educação*, São Paulo, n.8, p.72-79, mai./jun./jul./ago. 1998.

DE BLASI, J. *Auto-avaliação Institucional: Os Limites de uma Concepção. Um Estudo de Caso numa Instituição de Ensino Tecnológico.* Dissertação de mestrado, Belo Horizonte: Programa de Mestrado em Tecnologia, CEFET-MG, 1999.

DE VRIES, Wietse. Caminos sinuosos; experiencias de una década de evaluación y acreditación en México. In: YARZÁBAL, Luis, VILA, Ana, RUIS, Roberto [ed.]. *Evaluar para Tranformar.* Cracas: IESALC / UNESCO, 1999. p. 277 - 321.

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação da Educação Superior.* Petrópolis: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação; políticas educacionais e reformas da educação superior.* São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Desafios da avaliação universitária na América Latina. In: TRINDADE, H. e BLANQUER, J. *Os desafios da educação na América latina.* Petrópolis: Vozes, 2002a. p.115 – 156.

DIAS SOBRINHO, José. Evaluación de la educación superior no Brasil. In: YARZÁBAL, Luis y VILA Ana R. (orgs.) *Evaluar para transformar.* Caracas: Ediciones IESALC/UNESCO, 1999. p.125-153.

DIAS SOBRINHO, José. Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras. In: CATANI, A. Mendes (org.). *Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI,* Campinas: Autores Associados, 1998. p.137-154.

DIAS SOBRINHO, José. *Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado.* Florianópolis: Insular, 2002b.

DIAS SOBRINHO, José. RISTOFF, Dilvo I (orgs.). *Avaliação e compromisso público;* a educação superior em debate. Florianópolis: Insular, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes e CATANI, Afrânio Mendes (orgs.). *Universidade pública;* políticas e identidade institucional. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 70)

ESQUÍVEL, Juan Carlos Campebel. La educación superior en Chile; cambios e desafios. In: CATANI, A. Mendes (org.). *Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI,* Campinas: Autores Associados, 1998. p.247-255.

ESQUÍVEL, Juan Carlos Campebel. La universidad en Chile 1981-1995. In: CATANI, A. Mendes. (org.). *Universidade na América Latina:* tendências e perspectivas. São Paulo: Cortez, 1996. p.71 – 89. (Coleção questões da nossa época; v.60)

FELDFBER, Myriam; IMEN, Pablo. Las propuestas de privatizacion de la universidad publica en argentina. *Revista Avaliação,* Campinas, v.8, n.1, p.129-142, mar. 2003.

GENTILI, Pablo. A privatização da política educacional: dez questões. *Boletim de políticas públicas.* LPP? UERJ, Rio de Janeiro,v.1, n.2, 2000.

GONZÁLEZ, Luis Eduardo. Acreditación y fomento de la calidad; la experiencia chilena de las últimas décadas. In: In: MOLLIS, Marcela [et al.]. *Las iniversidades en América Latina: ?reformadas o alteradas?;* la cosmética del poder financiero. Buenos Aires: Clacso, 2003. p.141-159.

GUADILLA, Carmen Garcia. Balance de la década de los 90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. In: MOLLIS, Marcela [et al.]. *Las iniversidades en América Latina: ?reformadas o alteradas?;* la cosmética del poder financiero. Buenos Aires: Clacso, 2003. p.17 – 37.

GUADILLA, Carmen Garcia. *Conocimiento, educación superior y sociedade en América Latina.* Caracas: Nueva sociedad, 1996.

GUADILLA, Carmen Garcia. Educación superior en América Latina: una perspectiva comparada de la década de los noventa. In: TRINDADE, H. e BLANQUER, J. *Os desafios da educação na América latina.* Petrópolis: Vozes,. 2002. p.32-60.

GUADILLA, Carmen Garcia. *Situación y principales dinàmicas de transformación de la educación superior en América Latina.* Caracas: CRESALC / UNESCO, 1998.

IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicilio – PNDA.* Brasília, 2001. Disponível em www.ibge.gov.br acessado em 05/abril/2004

INEP. Disponível em www.inep.org.br.

IPEA. *Políticas Sociais 3: acompanhamento e análise.* Brasília, 2002.

KROTSCH, Pedro. Gobierno de la educación superior en argentina. In: CATANI, Afrânio Mendes, (org.). *Novas perspectivas da Educação Superior no limiar do século XXI.* Campinas: Autores Associados, 1998. p.204-228.

KROTSCH, Pedro. La emergencia del estado evaluador, el sistema universitario argentino y el surgimiento de la institución. In: LARRONDO, Juan E. Esquivel (coord.). *La universidad hoy y mañana:* perspectivas latinoamericanas. México: ANUIES, 1995. p. 63-80.

KROTSCH, Pedro. Las lensiones en el proceso de formación e implementación de las plíticas de evaluación de la calidad en la argentina. In: TRINDADE, H . e BLANQUER, J. *Os desafios da educação na América Latina.* Petrópolis: Vozes, 2002, p.157-186.

LAMARRA, Norberto Fernandéz. Evaluación y acreditación en la educación superior argentina. In: EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2003, Buenos Aires. *Conferências...* Buenos Aires: IESALC/CONEAU, 2003a. Disponível em http://www.google.com/search?q=cache:AFbsmJ7V1ToJ:www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Fernandez_Norberto.pdf++%22Lamarra%22&hl=pt-BR&start=6&lr=lang_es, acessado em 20 de abril de 2004.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRC

LAMARRA, Norberto Fernández. *La educación superior argentina en debate*; situación, problemas y perspectivas. Buenos Aires: Eudeba, 2003b.

LAMARRA, Norberto Fernández. Los procesos de evaluación de la calidad y de acreditación en la universidad argentina. *Revista Avaliação*, Campinas, v.8, n.1, p.103-128, mar. 2003c.

LARRONDO, Juan E. Esquivel (coord.). *La universidad hoy y mañana:* perspectivas latinoamericanas. México: ANUIES, 1995.

LEHER, Roberto. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para alívio da pobreza.* São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1998. (Tese, Doutorado em Educação).

LEITE, Denise. Avaliação institucional, reformas e redesenho capitalista das universidades. In: DIAS SOBRINHO, José. RISTOFF, Dilvo I (orgs.). *Avaliação e compromisso público;* a educação superior em debate. Florianópolis: Insular, 2003. p.53-76.

MARTINS, Carlos Benedito. *Ensino pago: um retrato sem retoques.* 2 ed. São Paulo: Cortez, 1988.

MARTINS, Carlos Benedito. *Ensino superior brasileiro,* transformações e perspectivas. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MÉXICO. Ley para la Coordinación de la Educación Superior, 1978. *Diario Oficial de la Federación,* México, 29 de diciembre de 1978. Disponível em http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/182.pdf. acessado em 3 de agosto de 2004.

MINEDUC – Ministerio de Educación de Chile. *Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP) 1999-2003.* Dispinível em www.mecesup.cl. acessado em 16 de out. de 2004.

MOLLIS, Marcela. *El camp de la evaluación universitaria argentina y los organismos internacionales: entra la autonomía y la heteronomía.* In: Revista Perfiles Educativos, 83, v.XXI, Centro de estudios sobre la universidad. México: UNAM, 1999.

MOROSINI, Marília Costa (org). *Universidade no mercusul*, 2 ed., São Paulo: Cortez, 1998.

MURAD, Rames Hakim. Estado actual de la educación superior en Colômbia, problemas que enfrenta, retos en el marco de las tendencias de la sociedad del conocimiento. In: PRIMER SEMINARIO INTERNACIONAL, EDUCACIÓN SUPERIOR, CALIDAD Y ACREDITACIÓN, 2002, Cartagena. *Anais* ...Cartagena: Consejo Nacional de Acreditacion, 2002.

NEIBURG, Frederico. *Os intelectuais e a invenção do peronismo,* São Paulo: Edusp, 1997. (Trad.: Vera Pereira).

OROZCO SILVA, Luis Enrique. La reforma de la educación superior en Colômbia: balance crítico. In: CATANI, A. Mendes (org.). *Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI,* Campinas: Autores Associados, 1998. p. 269 – 201.

PAUL, Jean-Jacque, RIBEIRO, Zoya, PILATTI, Orlando. As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior: balanço crítico. In: DURHAM, Eunice R, SCHWARTZMAN, Simon (Orgs.). Avaliação do ensino superior. *São Paulo: EDUSP, 1992. p.141-165.*

PAULA, Maria de Fátima de. *A modernização da universidade e a transformação da intelligentzia universitária.* Florianópolis: Insular, 2002.

PAULA. Maria de Fátima de. *A modernização da universidade e a transformação da intelligentzia universitária.* Florianópolis: Insular, 2002.

RANIERI, Nina Beatriz. Legislação de ensino: há espaço para a liberdade de iniciativa nas instituições de ensino superior? Reflexões sobre as implicações da legislação de ensino na vida acadêmica. *Revista Avaliação*, Campinas, v.5, n.4, p. 9-15, dez. 2002.

RIEZNIK, Pablo. Argentina: bancarrota econômica, dissolução social e rebelião popular. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.). *América Latina; encruzilhadas da história contemporânea.* São Paulo: Xamã, 2003. p. 111-119.

RIVAS, Susana M. La educación superior en argentina. *Revista Avaliação*, Campinas, v.7, n.4, p.143-163, mar. 2002.

RUIS, Roberto. Evaluación académica y educación superior. In: YARZÁBAL, Luis, VILA, Ana, RUIS, Roberto [ed.]. *Evaluar para Tranformar.* Cracas: IESALC / UNESCO, 1999. p. 31 – 87.

SAMPAIO, Helena. *Ensino superior no Brasil; o setor privado*. São Paulo: Hucitec - Fapesp, 2000. (estudos Brasileiros, 34).

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Análise teórico-política do exama nacional de curso. *Revista Avaliação*, Campinas, v.4, n.3, p.9-24, set. 1999.

SAVIANI, Demerval. Neo-liberalismo ou pós-liberalismo? Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. *Estado e Educação.* Campinas: Papirus, 1992. (Coletânea CBE).

SEMINÁRIO UNIVERSIDADE: PORQUE E COMO REFORMAR? 2003, Brasília. *A universidade na encruzilhada.* Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação, 2003. p.224.

SEOANE, José e TADDEI, Emilio. Cuestionando el presente, recuperamndo el futuro: juventudes, mundialización y protestos sociales. In: GÓMES, José Maria (comp.). *América Latina y el (des) ordem global neoliberal: hegemonia, contrahegemonia, perspectivas.* Buenos Aires: Clacso, 2004, p. 261-277.

SEPÚLVEDA, Julio Castro. *Analisis comparativo del financiamiento a la educacion superior, universidades estatales y universidades privadas con aportes 1981 - 1989 y 1990 – 1998.* Disponível em: http://www.cpu.cl/Publicaciones/Publicaciones/PUB_Financ_Ed_Sup.htm

SGUISSARDI, Valdemar. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. In ---. (org) *Avaliação universitária em questão*: reformas do Estado e da educação superior. Campinas: Aurores associados, 1997.

SGUISSARDI, Valdemar. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In: SGUISSARDI, Valdemar (org.). *Educação Superior:* velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000, p. 47- 62.

SILVA Jr., João dos Reis e SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil;* reforma do estado e a mudança na produção. 2ª ed. rev., Bragança Paulista: Edusf, 2001.

SILVA Jr., João dos Reis. Reformas do Estado e da educação superior no Brasil; as ações dos atores em cena e o processo de privatização. In: CATANI, A. Mendes (org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI,* Campinas: Autores Associados, 1998, p. 83 – 102.

SIQUEIRA, Angela de. As reformas do ensino superior no Chile e na China. *Revista Avaliação*, Campinas, v.8, n.4, p.141 - 161, dez. 2003.

SIQUEIRA, Angela de. O documento çonjunto babco mundial-unesco sobra ensino superior (2001). *Separata da Revista Avaliação*, Campinas, v.12, n.1, p.3-8, mar. 2001.

SOARES, Maria C. Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: De Tommasi, L., WARDE, M. J., e HADDAD, S. (orgs). *O banco mundial e as políticas educacionais.* São Paulo: Cortez, 1996. p.15 – 40.

TLCAN – *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. 1994. http://www.nafta-sec-alena.org/ acessado em 10 de abril de 2004.

TRINDADE, Hélgio (org). *Universidade em Ruínas na República dos Professores.* Prtrópolis: Vozes, 1999. 2 ed.

TRINDADE, Hélgio. As metáforas da crise: da "universidade em ruínas" às "universidades na penumbra" na América Latina. In: GENTILI, Pablo (org.) *Universidades na penumbra.* São Paulo: Cortez, 2001. p.13-45.

TRINDADE, Hélgio. e BLANQUER, J. *Os desafios da educação na América latina.* Petrópolis: Vozes, 2002.

UNESCO. *Política de mudanças e desenvolvimento no ensino superior.* Trad. Laura A. Ferrantini Fusaro. Rio de Janeiro: Gramond, 1995. (original Francês).

UNESCO. *Tendências da educação superior para o século XXI :* anais da conferência sobre o ensino superior. Trad. Maria Beatriz Ribeiro de Oliveira Gonçalves. Brasília: UNESCO, 1999. (original Francês).

URTUZÁSTEGUI, Hugo A. y THIERRY, Rocío Ll. La evaluación y acreditación de la educación superior en México. In: PRIMER SEMINARIO INTERNACIONAL, EDUCACIÓN SUPERIOR, CALIDAD Y ACREDITACIÓN, 2002, Cartagena. *Anais* ...Cartagena: Consejo Nacional de Acreditacion, 2002.

VILANUEVA, Ernesto F. El sistema argentino de evaluación y acreditación universitaria. In: PRIMER SEMINARIO INTERNACIONAL, EDUCACIÓN SUPERIOR, CALIDAD Y ACREDITACIÓN, 2002, Cartagena. *Anais* ...Cartagena: Consejo Nacional de Acreditacion, 2002.

YARZÁBAL, Luis, VILA, Ana, RUIS, Roberto [ed.]. *Evaluar para Tranformar.* Cracas: IESALC / UNESCO, 1999.

YARZÁBAL, Luis. *Consenso para a mudança na educação superior.* Curitiba: Insular, (Trad. José Dias Sobrinho), 2002. (Coleção Educação: políticas e gestão da educação superior).

ZAINKO, Maria A Sabbag. e GISI, Maria Lourdes (orgs.). *Políticas e gestão da educação superior.* Curitiba, 2003. (Coleção Educação: gestão e política,2).