

# POLÍTICAS DE ENSINO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE COMPARADA

**Lúcia Klein e Helena Sampaio**

A partir das principais mudanças que ocorreram nos sistemas de ensino superior da Argentina, Chile, Brasil e México, este estudo se propõe a analisar as grandes linhas de política para o setor nos últimos vinte anos, identificando os atores que participaram do processo de formulação dessas políticas e as arenas onde foram discutidos os temas básicos e efetuadas as negociações e ajustes que resultaram em novas estratégias e diretrizes.

Nos países em estudo, a expansão dos sistemas de ensino superior veio responder a uma demanda crescente por formação universitária. Essa demanda provinha, sobretudo, de uma classe média que também se expandia rapidamente em função das altas taxas de crescimento da economia e de seu ritmo de terciarização. Na realidade, esse processo marca um ponto de inflexão nos sistemas de ensino superior: o padrão orientado para a formação das elites e da burocracia governamental se esgotara, colocando a necessidade de redimensionar o sistema em direção a um ensino de massas, capaz não só de absorver um contingente crescente de candidatos como também de formar, em ritmo acelerado, profissionais em novas carreiras e áreas de especialização. Em maior ou menor grau, essas mudanças ocorreram a partir de um conjunto de políticas governamentais que visavam a estabelecer as bases para a organização de um sistema mais moderno e eficaz. Embora a expansão em si não tivesse decorrido de uma política, em alguns casos ela ocorreu no rastro de uma reforma universitária que preparou o terreno ou atuou como um fator de estímulo indireto.

A análise que se segue privilegia os seguintes aspectos: quando e como se processou a expansão do ensino superior em cada um desses países e qual a dimensão dos sistemas que daí resultaram; como foram elaboradas as políticas para o ensino superior nos últimos vinte anos, em que medida previam a participação, formal ou informal, dos diferentes atores e quais especializadas eram as arenas onde a participação se deu.

## **Timing da expansão**

Houve, nos países analisados, uma coincidência cronológica no que concerne à expansão dos seus sistemas de ensino superior. Com exceção da Argentina, foi no final dos anos 60 e início da década de 70 que as matrículas cresceram em ritmo mais acelerado. Chile e Brasil se distinguem dos demais pela existência de uma reforma universitária nesse período. Ao estabelecerem as bases para o surgimento de um sistema de massas, essas reformas concorreram para definir o setor dinâmico da expansão. A partir daí, o crescimento dos sistemas adquiriu uma dinâmica própria, espontânea, em que prevaleceu a não-interferência governamental.

No Brasil a intervenção governamental através da reforma limitou-se ao setor público, através da ampliação da oferta de vagas e da criação de novas universidades federais, seguindo um padrão desconcentrado. Entretanto, quando se contrapõem os altos índices de crescimento do setor privado, percebe-se que o setor público pouco se expandiu e que, na realidade, os efeitos da reforma sobre ele foram de caráter essencialmente qualitativo.

No Chile um dos efeitos da reforma de 68 foi a expansão do setor público, interrompida em 1973 pela derrubada do governo democrático. A implantação de um regime autoritário deu lugar a uma dinâmica inversa: sob a forte ação repressiva e depuradora do governo militar, houve uma queda drástica nas matrículas e o sistema se contraiu. Uma nova reforma universitária, promovida no final de 1980, veio inaugurar uma segunda etapa de expansão, em que a diferenciação do sistema foi a tônica. Em um curto espaço de tempo surgiu um amplo setor não-universitário, que respondeu por uma parcela significativa do crescimento das matrículas na década de 80.

	<i>Timing da expansão</i>	<i>Setor público/privado</i>	<i>Controle do executivo</i>
<b>Argentina</b>	1944-1955	predomínio do setor público, setor privado inexistente	forte
<b>México</b>	Década de 70	setor público numericamente dominante; setor privado com prestígio em ascensão	forte
<b>Brasil</b>	1968 - 1978	predomínio do setor privado, setor público de maior prestígio	médio
<b>Chile</b>	1969 - 1974 e 1980 - 1989	coexistência público-privado. Predomínio quantitativo recente do setor privado	mais forte

**Quadro 1: *Timing da expansão***

No caso do México, em lugar de uma reforma universitária, prevaleceu; no plano do discurso, a chamada revolução educativa (1) como um elemento de mobilização política. Na prática, tratava-se de políticas, quase sempre pontuais, implementadas pelos diferentes governos ao longo dos anos 70, dentro do marco de não-interferência governamental nas universidades.

A Argentina é um caso à parte: a expansão das matrículas – embora mantendo inalterado o número de instituições – foi precoce. Coincidiu com o primeiro período peronista, entre 1944 e 1955, e decorreu, sobretudo, da adoção de uma política de ingresso irrestrito. Com a reforma universitária de 1958 o sistema se diversificou institucionalmente, ao mesmo tempo que se redefinia o modelo de universidade, introduzindo a pesquisa científica e diversificando a oferta curricular. Durante os governos militares, a partir de 1966, houve um refluxo do sistema universitário, expresso no declínio das matrículas (2). Com o interregno peronista – 1973 a 1976 – o sistema esboçou sinais de recuperação, mas só retomou o ritmo de crescimento no final daquela década.

Em síntese, a análise das transformações dos sistemas de ensino superior na América Latina revelou a existência de uma coincidência cronológica em surtos de expansão. O primeiro eclodiu entre o final da década de 60 e início da de 70 no México e no Brasil. A segunda fase teve lugar nos anos 80 e atingiu sistemas autoritários em processo de descompressão, como o Chile e, em menor escala, a Argentina. Esse fenômeno de expansão localizada sugere que o refluxo das matrículas experimentado por esses dois últimos países na fase mais dura do regime militar foi compensado por uma ampliação das matrículas e um crescimento relativamente proporcional do número de instituições ao longo dos anos 80.

#### **Políticas de acesso**

As políticas de ingresso adotadas nos diferentes países são fundamentais não só em termos da dimensão – número de matrículas – como também da própria configuração que os sistemas assumem. Na Argentina e no México vigora o sistema de ingresso irrestrito à universidade, em que a única exigência formal para ingressar no ensino superior é o diploma de conclusão do curso secundário (3). Na ausência de um setor de ensino voltado para a formação técnica, a demanda tendeu a convergir para a formação superior. Seu efeito mais imediato foi o crescimento acentuado de matrículas no setor público (4), em especial, nas universidades nacionais localizadas nos grandes centros. A Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), na cidade do México, com mais de 200 mil alunos, e a Universidad de Buenos Aires (UBA), com cerca de 150 mil, estão entre as maiores do mundo, em termos de número de alunos.

As políticas de desconcentração do ensino superior surgiram, nesses países, como uma tentativa de corrigir as distorções geradas pelo afluxo de demanda imposto pelo ingresso irrestrito. Tratava-se de reduzir o peso das mega instituições, redesenhando a distribuição regional de matrículas e ampliando a oferta de vagas, através da criação de universidades nos estados e províncias.

<b>País</b>	<b>Ano</b>	<b>Total de matrículas</b>	<b>Matrículas nas instituições privadas</b>	<b>% Matrículas privadas sobre o total</b>
<b>Argentina</b>	1970	274.634	47.763	17%
	1982	550.556	120.101	22%
	1991	1.077.212	159.475	15%
<b>Brasil</b>	1970	430.473	236.760	55%
	1980	1.345.000	852.000	63%
	1989	1.570.860	943.276	60%
<b>Chile</b>	1970	76.979	26.229	34%
	1980	118.978	43.769	37%
	1990	249.482	130.817	52%
<b>México</b>	1970	188.011	27.276	15%
	1981	785.419	118.999	15%
	1990	1.078.190	187.124	17%

## **Quadro 2: Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados**

**Fonte:** Quadro elaborado a partir das seguintes fontes: Levy, Daniel C., 1986, quadro 1.1, p. 4 e quadro 5.1, p.180; Brunner, J.J., 1986, quadro 31, p. 73, 1992, quadros 7, p. 24, 9, p. 30 e 14, p.36; Balán, J., 1992, quadro 1, p. 47.

No Brasil e no Chile, ao contrário, a política de ingresso no setor público sempre foi bastante seletiva (5) e o acesso ao ensino superior depende de aprovação em exame específico. Não foi por coincidência que, nesses países, a expansão se fez predominantemente através da criação de novas instituições privadas que, em menos de dez anos, passaram a concentrar cerca de 60% das matrículas do ensino superior. Exceção feita à ampliação da rede de universidades federais, no Brasil, e à criação de sedes regionais das grandes universidades tradicionais, no Chile, a opção foi a de limitar o crescimento do setor público, tanto no que tange à oferta de vagas e à contratação de professores, quanto à criação de novas instituições de ensino superior. Nesses países, na medida em que as políticas de ingresso adotadas mantiveram um setor público com dimensões restritas, coube ao sistema privado arcar com os benefícios e custos associados à dinâmica de massificação do ensino superior nos anos 70 e 80. Os benefícios, do ponto de vista das instituições particulares; correspondiam à inserção fácil em um mercado ainda pouco seletivo e altamente lucrativo, em razão da existência de uma grande demanda reprimida; já os custos, que recaíram sobre o sistema como um todo, eram representados pela rápida proliferação de instituições de baixa qualidade. A preservação do setor público da massificação se fez, portanto, ao preço de uma certa estigmatização do setor privado, a quem coube, pelo menos de início, a oferta de um ensino superior quase sempre de segunda categoria (6).

Em contrapartida, há uma nítida associação entre políticas de ingresso irrestrito em um contexto de escassez de recursos e a deterioração do ensino superior público. Na Argentina, esse processo permeou os governos militares a partir de 1966, com a retração de recursos públicos atingindo mais duramente as grandes universidades nacionais, em especial, a UBA. Foram justamente as universidades com maior número de alunos as que, proporcionalmente, mais perderam. Também no México, a partir de 1983, os cortes nos orçamentos das universidades nacionais levaram a uma rápida deterioração do setor público. Desde então, a demanda por parte de segmentos médios e altos da sociedade vem se deslocando para algumas universidades privadas de elite. Em conseqüência, o setor privado, ainda que muito reduzido, tende, cada vez mais, a responder pela qualidade do sistema.

Além de resultarem no crescimento desmesurado do setor público, mais tarde, quando os recursos governamentais se contraíam, as políticas de ingresso irrestrito provocaram uma perda progressiva de qualidade desse setor. Fecha-se, assim, um

ciclo em que o feitiço virou contra o feiticeiro. Como em ambos os países o peso do setor público é muito grande, os efeitos de sua deterioração se estendem ao sistema como um todo. Se, no México, foi possível resguardar um segmento do sistema desse processo com a consolidação de instituições que funcionam como ilhas de excelência (7), o mesmo não parece ter ocorrido na Argentina. Com a tendência crescente à formação das elites no exterior, não foram criadas nesse país condições de compensar a deterioração das universidades públicas através de um reforço na qualidade do setor privado. A recuperação do sistema argentino passa, necessariamente, pela melhoria da qualidade das instituições públicas e não é por outra razão que os planos nesse sentido têm apostado todas as suas fichas na definição de critérios mais rigorosos de ingresso.

### **Governo e ensino superior: da fase repressiva à transição democrática**

O instrumental de que dispõem os governos para regular o sistema de ensino superior e controlar o processo de elaboração de políticas para a área é outra variável que distingue os países da América Latina nos anos 70. A idéia de que países com um Estado forte são necessariamente mais ativos na formulação de políticas de ensino superior nem sempre se sustenta. O caso do México é exemplar nesse sentido: em que pese a presença de um executivo forte e centralizador, dotado de uma burocracia envolvida com a produção de um amplo espectro de bens – públicos ou não – o padrão em vigor nos anos 70 foi o de um Estado que, invariavelmente, se detinha diante dos muros das universidades (8). Na realidade, durante praticamente duas décadas vigorou, no México, um pacto de não-interferência: a universidade só tinha condições de resguardar sua ampla autonomia frente ao governo na medida em que se mostrava eficaz para conter ou reprimir dentro de suas fronteiras a mobilização política de seus diferentes setores. A autonomia da universidade decorria, assim, de sua capacidade de controle sobre a contestação estudantil, preservando, com isso, o governo de seus efeitos disruptivos. Na ausência de canais institucionais de oposição, a universidade detinha um recurso político – crucial para a estabilidade do regime – o controle da mobilização. Nessas condições, a capacidade do Estado de formular políticas universitárias esteve como que suspensa. Seja porque não se tratava de um setor prioritário, seja porque, temeroso em romper o pacto, o governo optou por não legislar sobre essa área.

A natureza da relação entre Estado e universidade, no México, não impediu, contudo, que se assegurasse um fluxo estável de recursos para o sistema universitário público. Nessas condições, e excetuados os períodos de ruptura da acomodação entre governo e universidade, o fator que presidiu o financiamento à expansão do ensino superior não só no México como em toda a América Latina foi a disponibilidade de recursos públicos. Períodos de maior dinamismo econômico redundavam em aumento dos recursos públicos para o ensino superior. Crise e recessão, por sua vez, resultavam na retração dos financiamentos.

Embora seguindo, em linhas gerais, o padrão da América Latina, no México a recessão foi sendo retardada pela alta dos preços internacionais do petróleo. As dotações orçamentárias para a universidade tiveram, inclusive, um reforço no final da década de 70; quando a maioria dos países da América Latina já se defrontava com a escassez de recursos orçamentários. A partir de 1982 a crise fiscal do Estado, aliada à queda dos preços, do petróleo, conduziu a uma redução drástica no orçamento das instituições governamentais, com um forte impacto sobre o gasto público com o ensino superior. Entre 1981 e 1989, os gastos governamentais com o setor se reduziram em aproximadamente 25%; caindo de 1.02% do PIB, em 1981, para 0.77% do PIB, em 1989 (9).

A relação entre regimes fortes e a eficácia na formulação de políticas também não se mantém no caso do Chile e da Argentina. Nesses países, a implantação e manutenção de governos militares se fez ao preço da exacerbação de sua componente repressiva, em contraste com o Brasil, onde o regime autoritário assumiu mais cedo uma face modernizante, concentrando-se na eficácia de seu desempenho econômico (10). A iniciativa dos regimes argentino e chileno de formular políticas para o ensino superior foi, nos anos 70; praticamente nula (11). Mais ainda, os conflitos internos no âmbito dos escalões dirigentes e a luta pelo poder envolvendo diferentes facções no governo conferiram a esses regimes uma instabilidade política que produziu efeitos distintos em cada um dos países. No Chile, retardou a instrumentalização da máquina burocrática para intervir na área de ensino superior. Na Argentina, a instabilidade política tornou-se crônica durante toda a década de 70, bloqueando a capacidade dos governos para formular políticas.

A questão que se coloca, portanto, é a de distinguir entre o controle repressivo do Estado sobre o sistema de ensino superior e sua capacidade de produzir políticas para o setor (12).

Na Argentina, a partir de 1966, a instabilidade institucional e a repressão política não só interromperam o processo de expansão e regionalização do sistema como também redundaram em uma redução drástica das matrículas nas grandes universidades, em especial na Universidad de Buenos Aires (UBA). No período entre 76 e 77, que corresponde à etapa mais dura do regime militar, os recursos para as universidades nacionais apresentaram uma taxa de variação anual negativa da ordem de 46.86% em relação aos anos anteriores, acarretando um refluxo acentuado das matrículas (13). Superada essa fase, registrou-se uma recuperação no financiamento. Ainda assim, os montantes globais alocados para as universidades em 1980, ano de maior afluência do ensino superior durante o regime militar, ainda eram inferiores aos níveis atingidos em 1974 (14).

Se os cortes orçamentários para as grandes universidades implicaram na contração do sistema universitário como um todo, na realidade o que estava em jogo era uma estratégia de realocação de recursos baseada em critérios políticos. Enquanto declinavam os recursos para as grandes universidades nacionais, parte substantiva deles era redirecionada para instituições menores e mais complacentes em relação ao regime. Nesse processo de realocação de recursos, em que o volume dos aportes era inverso ao das necessidades reais, o maior beneficiário foi o setor terciário não-universitário, que se expandiu em ritmo acelerado nesse período **(15)**.

A política de financiamento dos governos civis teve, por sua vez, dois momentos distintos. No primeiro, entre 1983 e 1988, houve uma expansão do gasto educacional e aumento das matrículas, com o retorno ao ingresso irrestrito; o segundo, de 1988 a 1990, foi marcado por uma redução crescente nos gastos públicos para o ensino superior, como parte de um conjunto de políticas de ajuste fiscal **(16)**.

No Chile pós-73, a componente repressiva foi mais forte e prevaleceu por toda a década de 70. A dificuldade para superar a fase virulenta do regime concorreu para retardar a sua institucionalização. Da perspectiva do governo militar chileno, o preço da estabilização foi o de concentrar praticamente toda a ação governamental na sua dimensão coercitiva, adiando para o início dos anos 80 a iniciativa de redefinir o modelo de ensino superior.

Durante toda a década de 60, os gastos públicos com o ensino superior, no Chile, mantiveram-se em torno de 1.0% do PIB durante toda a década de 60. A reforma universitária de 1967 acarretou um aumento nos aportes fiscais para a área que, em 1974, subiram para 2.0% do PIB. O traço marcante do regime militar, quer na fase repressiva, quer na fase esclarecida, foi o declínio constante nos gastos públicos com o ensino superior: em 1979 eles representavam 1.1 % do PIB; em 1982, imediatamente depois da -nova reforma universitária, se situavam em 1.0% do PIB, caindo abruptamente para 0.6% do PIB, em 1986 **(17)**.

A contração nos gastos governamentais com o ensino superior decorreu de duas lógicas distintas, que prevaleceram em diferentes fases do regime autoritário chileno. Na primeira fase o predomínio da componente repressiva, que incidiu fortemente sobre a universidade, conduziu a um processo semelhante ao da experiência argentina: uma diminuição substancial do número de matrículas nas universidades com aporte fiscal. A redução nos financiamentos foi utilizada aí como uma estratégia de desmobilização política e de penalização da universidade, cuja meta era o seu esvaziamento enquanto foco de oposição ao regime.

Com a institucionalização do regime, a partir de fins da década de 70, e a formulação de um programa de modernização para a área de ensino superior, a redução nos aportes fiscais para as universidades passou a pautar-se pela lógica neoliberal que presidiu a reforma universitária de 1980. O objetivo agora era o de redefinir o papel do Estado em relação ao ensino superior, desobrigando-o de parte de seus encargos financeiros que, com a introdução da cobrança de matrículas nas instituições públicas, foram transferidos para os usuários do sistema.

A idéia era diminuir o ônus do Estado na manutenção do ensino superior, ampliando, em parte, sua flexibilidade, para investir seletivamente e para redirecionar uma parcela crescente de seus recursos para as melhores universidades. Estas são, para os fins do sistema, as que conseguem atrair os candidatos melhor classificados no exame de seleção.

A partir da reforma de 1980, o governo passou a operar duas linhas de financiamento: (a) aportes fiscais diretos, distribuídos entre as universidades antigas e as novas instituições derivadas de acordo com percentuais fixos estabelecidos em lei; e (b) aportes fiscais indiretos outorgados pelo Estado àquelas mesmas universidades e institutos profissionais, acrescidas, mais recentemente, das novas universidades privadas que tenham matriculado estudantes classificados entre os 27.500 melhores colocados no exame de ingresso **(18)**. Quanto maior a capacidade da instituição de ensino superior de atrair melhores alunos, maior a quantidade de recursos a que ela faz jus através dos aportes indiretos **(19)**.

A reforma universitária de 1980 concorreu, assim, para diversificar as fontes de recursos para o setor de ensino superior com aporte fiscal, instaurando mecanismos de financiamentos múltiplos. A tendência é a de diminuir o peso do financiamento automático, burocrático, representado pelo aporte fiscal direto. Paralelamente, privilegia-se o financiamento baseado em resultados ou em uma avaliação implícita, que preside a alocação dos aportes indiretos e a captação de recursos privados, via cobrança de anuidades. Com isso, o Chile vem se distanciando dos demais países da América Latina, onde a regra tem sido o financiamento burocrático, inercial, e tendendo, cada vez mais, para um financiamento de mercado **(20)**.

Em síntese, o corte substancial nos recursos governamentais para as universidades durante o período autoritário, no Chile – sobretudo na primeira fase – e na Argentina, sugere que além de sua incapacidade de implementar novas políticas para o ensino superior, esses governos freqüentemente se limitaram a adotar uma estratégia negativa, através da qual a política orçamentária foi intensamente utilizada como instrumento de controle e esvaziamento do sistema.

O Brasil configura um caso especial em que, uma vez instalado o governo militar, a burocracia estatal rapidamente se modernizou e ampliou seu potencial para formular políticas. No caso do ensino superior, ao mesmo tempo em que intervinha nas universidades federais, mantendo-as sob constante vigilância, o governo partia para a reestruturação da área, através da reforma universitária de 1968. Paradoxalmente, o período de maior repressão política sobre o meio universitário coincidiu, no Brasil, com a fase em que o regime autoritário se revelou mais atuante na elaboração de leis e diretrizes para o ensino superior.

Nos países com uma longa experiência autoritária, a formulação e implementação de políticas de modernização do ensino superior resultou da confluência de dois fatores: a existência de um consenso mínimo entre os atores relevantes do regime e a criação de mecanismos governamentais eficazes de intervenção em diferentes áreas e setores. O Brasil ilustra essa situação com clareza desde o final dos anos 60, ao passo que; no Chile, a conjugação entre aquelas duas variáveis só viria a ocorrer cerca de dez anos mais tarde.

Quando a reforma universitária foi implantada, em 1968, já se encerrara, no Brasil, a fase de instalação do regime militar. A resolução das disputas internas de poder inaugurou um período de relativa estabilidade política, permitindo ao regime partir para a sua institucionalização. Através da racionalização da máquina administrativa e da execução de políticas nas mais diversas áreas, os governos militares colocavam em prática um projeto desenvolvimentista como parte de uma estratégia para legitimar o regime com base na eficácia.

No início da década de 70, a excepcional folga financeira do Estado permitiu o aprimoramento da rede pública, através de um incremento significativo nos recursos alocados para as universidades federais. Absorção de docentes em regime de dedicação exclusiva, ampliação das matrículas; expansão das instalações da rede federal, criação de universidades federais em estados onde elas não existiam: tudo isso fez parte de, um conjunto de políticas de administração da expansão financiadas através do aumento das dotações orçamentárias do Ministério da Educação e Cultura. Entre 1972 e 1982, o aporte total de recursos para as universidades federais cresceu quase que ininterruptamente. Entre 1983 e 1985, ele registrou uma queda, voltando a subir em 1986. Assim, apesar da séria crise financeira enfrentada pelo Estado brasileiro desde 1977, o orçamento das universidades federais escapou; durante grande parte dos últimos vinte anos, ao rigor dos cortes orçamentários executados pelas autoridades da área econômica (21). A recuperação registrada em 1986 se vinculou ao incremento significativo nos recursos para as instituições públicas, em consequência da regulamentação da Emenda Calmon (22).

Nesse quadro, chama a atenção o crescimento dos gastos com pessoal, que quase quintuplicaram entre 1974 e 1989. A exceção foram os períodos 1980-84, quando os gastos com pessoal ficaram estagnados, e, mais recentemente; o que se inicia em 1990 e vem se prolongando até hoje, em que as despesas com pessoal têm declinado de forma acentuada.

Mais do que o crescimento do número de instituições federais, do aumento de seu quadro de professores, ou da melhoria de sua titulação, a grande expansão dos gastos com pessoal a partir de 1974 decorreu, sobretudo, do impacto da introdução do regime de, tempo integral sobre a folha de pagamento das universidades. Esse fato, acrescido da ausência de critérios para a adoção da nova política, explica porque algumas universidades federais funcionam; hoje, com quase 100% dos professores em regime de dedicação exclusiva, sem uma contrapartida necessária em termos da eficácia com que essas instituições funcionam (23).

### **Diferenciação e diversificação do sistema: a modernidade do caso chileno**

Na América Latina, a expansão dos sistemas de ensino superior foi acompanhada pela diferenciação institucional, ou seja, os sistemas passam a se compor de instituições que se diferenciam tanto em termos de seu formato organizacional – universidades e instituições não-universitárias-quanto de sua natureza administrativa – públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas.

Diferenciação institucional é um processo espontâneo e não implica necessariamente em uma diversificação do sistema, no sentido de um distanciamento da formação superior tradicional ou do surgimento de novas alternativas a ela. Embora esses processos possam ocorrer simultaneamente, a tendência à diversificação do sistema, como um efeito da expansão, teve um caráter mais acentuado nos Estados Unidos e na Europa (24). O Chile e o México, em menor medida, ensaiam essas vias.

No México, a tentativa de sobrepor a diversificação à diferenciação institucional, a partir dos anos 60, deu origem ao setor tecnológico, com a criação, em várias regiões do país, de institutos técnicos públicos inspirados no modelo do Instituto Politécnico Nacional. Chama a atenção o fato de o ritmo de criação de novos institutos ter-se acelerado precisamente nos anos 80, quando a expansão de matrículas já havia perdido parte de seu ímpeto. Com uma participação percentual variável nas matrículas das diferentes regiões – seu peso é maior nos estados menos desenvolvidos – o grande afluxo de estudantes nas macroinstituições como a UNAM e a Universidade Autónoma Metropolitana (UAM) e os altos índices de ociosidade com que grande parte dos institutos tecnológicos vem operando indicam a baixa institucionalização desse tipo de formação superior (25).

Fica claro que os institutos tecnológicos têm demanda apenas naquelas regiões onde a oferta de vagas nas universidades é reduzida.

Paralelamente, proliferaram instituições privadas não-universitárias, configurando um setor bastante fragmentado, em que predominam instituições com uma oferta reduzida de cursos, em geral concentrados na área de humanidades e ciências sociais aplicadas. Embora, na média, essas instituições se caracterizem pela baixa qualidade acadêmica de seus cursos, algumas se destacam pela excelência da formação profissional que oferecem.

No Brasil, a expansão resultou em um sistema altamente diferenciado, não apenas do ponto de vista geográfico, como também em termos das instituições que o compõem e do público que atende. Diferentemente do México, onde o setor público também se diversificou, no Brasil a diferenciação praticamente se restringiu ao setor privado, com o surgimento de instituições de ensino que vão desde as escolas isoladas, passando por faculdades integradas – em geral de baixo prestígio acadêmico (26) – até as universidades, onde se sobressaem as católicas de alguns estados (27).

Na Argentina, a expansão desencadeou um processo de diferenciação no interior tanto do setor público como no privado. No setor público, ao lado das grandes universidades nacionais (28) lideradas pela UBA, criou-se, a partir da Universidade Tecnológica Nacional, um subsistema orientado para formação nas engenharias; além disso, surgiram universidades públicas de menor porte cuja oferta de cursos está concentrada na área de humanidades e ciências sociais aplicadas (29). A expansão do setor privado, que se acelerou entre 1958 e 1973, deu origem a universidades de três tipos: universidades com uma ampla oferta de cursos, outras com uma oferta mais restrita e perfil acadêmico mais acentuado e, por fim, pequenas universidades, quase sempre católicas e localizadas no interior, de baixo prestígio acadêmico. Todavia, no rastro da expansão, foi o segmento não-universitário que mais ganhou peso. Embora o chamado terciário não-universitário tivesse surgido ainda nos anos 50, foi entre o final dos anos 70 e início dos 80 e com o apoio do regime militar, que esse subsistema assume uma dimensão importante tanto em termos de número de instituições como de matrículas (30).

A diferenciação está, portanto, relacionada com os *timings* da expansão. O crescimento acelerado das instituições e matrículas do ensino superior durante a década de 70 deslançou uma diferenciação espontânea, através da qual o sistema tornou-se mais complexo de forma a comportar a ampliação e heterogeneidade da demanda. A diversificação enquanto proposta de política, entretanto, é um fenômeno dos anos 80; trata-se, antes de mais nada, de reconhecer a heterogeneidade existente, através da definição de instituições com perfis e vocações distintas, e de conferir maior flexibilidade ao sistema com a criação de mecanismos de mobilidade interinstitucional.

Dos países da América Latina, foi o Chile que mais avançou na implementação de uma política de diversificação institucional, através de um conjunto de medidas editadas ao longo de 1981 (31). A lógica subjacente à criação de instituições com perfis diferenciados era a de que o modelo único, centrado na universidade, não mais correspondia às novas exigências colocadas pela dinâmica do mercado. A verdade, entretanto, é que embora tenha perdido o monopólio sobre o sistema, a universidade conserva seu prestígio como parâmetro de qualidade.

#### **Políticas de apoio à pesquisa e à pós-graduação**

Com a transformação de sistemas de ensino de elite em sistemas de massa, a questão da democratização do ensino superior, antes central, dá lugar à preocupação com a qualidade. A instalação da pós-graduação e a institucionalização da pesquisa científica dentro e fora da universidade foram as principais medidas de intervenção governamental no sentido de aprimorar a qualidade do sistema.

O principal instrumento das políticas de estímulo à pós-graduação e à pesquisa na América Latina foi o financiamento por contrato, concedido por agências governamentais especializadas, através de uma negociação direta com as instituições beneficiadas. Ao contrário do financiamento burocrático, que tem caráter homogeneizador, o papel do financiamento por contrato é precisamente o de fortalecer áreas específicas, cujos resultados são passíveis de serem avaliados. A lógica que rege sua distribuição é a de estimular a competitividade entre as instituições, com o objetivo de aprimorar o seu desempenho, o que, inevitavelmente gera assimetrias dentro da universidade (32).

Os financiamentos por contrato operam de várias formas, que incluem desde o apoio institucional – *block grants* que, na prática, arcavam com o custo global da instituição – até o financiamento a projetos específicos, cujos beneficiários podiam ser instituições, grupos de pesquisa ou pesquisadores individuais. A concessão de bolsas individuais, de pós-graduação ou de pesquisa, constitui também uma modalidade, ainda que bem mais frouxa, de financiamento por contrato, uma vez que pressupõe o comprometimento com um programa de mestrado ou doutorado, ou ainda a realização de um projeto de pesquisa individual.

A existência de uma política clara de apoio à pesquisa não foi a regra na América Latina. Mais do que uma política

explícita e integrada, as agências de fomento à pesquisa e à pós-graduação executaram políticas *ad hoc*, segmentadas e flexíveis, quase sempre com alguma participação, formal ou informal, da comunidade acadêmica.

#### A montagem dos sistemas de C& T na América Latina

Na maioria dos países analisados, o sistema de pós-graduação e pesquisa foi sendo montado em etapas, definindo *timings* diferentes de criação e consolidação desses sistemas. Na Argentina, o Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) foi criado em 1958, centralizando os mecanismos de apoio à pesquisa universitária. A Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), criada em 1967, no Chile, e o Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), em 1970, no México, funcionaram como agências centrais de financiamento à pesquisa e concessão de bolsas, constituindo-se no núcleo de sistemas cuja montagem só veio a se completar na década de 80.

Nesses países, o traço básico da estrutura de financiamento à pesquisa e à pós-graduação foi o seu formato centralizado.

Diferentemente, no Brasil o sistema de pós graduação e pesquisa foi marcado, desde o início, pelo pluralismo institucional e pela especialização funcional. As agências que compunham a estrutura original do sistema - Coordenação de Aperfeiçoamento do Ensino Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), criadas em 1954 - tinham funções e áreas de atuação razoavelmente diferenciadas (33). Bem mais tarde, em 1968, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que veio a funcionar como a base financeira do sistema (34).



Países	Timing de criação das agências	Formato Institucional	Dimensão da PG (Mestrado/Doutorado)	Modelo de PG Matrículas*	Tipo de apoio
Argentina	1958 - CONICET	centralizado	9.006 (1987)	endógeno (ênfase na PG profissionalizante)	- individual - institucional (somente aos institutos de pesquisa do CONICET)
Brasil	1954 - CAPES e CNPq 1967 - FNDCT e FAPESP**	descentralizado	46.062 (1989)	endógeno	- institucional (FNDCT/CAPES) - individual (CNPq)
Chile	1968 - CONICYT 1981 - FONDECYT*** 1990 - FONDEF* e FONTEC**	centralizado	2.392 (1989)	endógeno	individual
México	1970 - CONACYT	centralizado	26.913 (1989)	exógeno	individual

**Quadro 3: timing, formato institucional e dimensão dos sistemas C&T, segundo os países analisados**

\* Dados apresentados por Lúcio, 1993, p. 6

\*\* Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

\*\*\* Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico

+ Fondo de Fomento

\*\* Fondo de Desarrollo Tecnológico

No Chile, a existência de órgãos centrais de financiamento no âmbito de cada universidade contribuiu para dar um impulso significativo à atividade de pesquisa. Na maioria das universidades com aporte fiscal foram criados fundos centrais que operavam com base em um percentual fixo das dotações orçamentárias para as universidades. Administrado por uma Diretoria de Pesquisa, esse orçamento arcava com os custos fixos da investigação científica – salários, instalações e infra-estrutura – e incluía as dotações de pesquisa das diferentes faculdades e institutos destinadas a financiar os serviços básicos (35).

A criação, em 1969, do CONICYT, representou uma primeira tentativa de centralizar o fomento à pesquisa. O corte drástico no financiamento ao ensino superior determinado pelo governo militar em 1974 acarretou uma redução significativa nos recursos globais tanto para o CONICYT como para os fundos centrais de pesquisa das universidades. Com isso, em apenas um ano a participação das universidades no gasto nacional com pesquisa caiu de 47% para 37% (36).

A nova lei de financiamento à universidade, de 1981, introduziu mudanças importantes na estratégia global de financiamento à pesquisa. De um lado, reduziu progressivamente o peso do aporte fiscal direto, ou seja, dos recursos orçamentários, no financiamento às universidades, resultando numa forte contração nos fundos centrais de pesquisa das instituições com aporte fiscal<sup>17</sup>. De outro lado, criou o FONDECYT com o objetivo de, através de concursos, financiar a investigação tanto nas universidades como nos institutos profissionais e centros de pesquisa independentes, governamentais e privados. Com isso, o FONDECYT ampliou o escopo do financiamento público à pesquisa, estendendo-o para além das fronteiras da universidade. A criação do FONDECYT significou também uma realocação interna dos recursos para o ensino superior, através de um remanejamento, em favor da pesquisa, de recursos até então distribuídos pela via do financiamento burocrático. Isso porque, aparentemente, parte das dotações orçamentárias das universidades foi redirecionada para o Fundo.

A crise fiscal do Estado deixou o FONDECYT em uma situação extremamente vulnerável. Entre 1982 e 1986, não foi possível assegurar um teto mínimo para o fundo, e em consequência, houve uma queda nos salários dos pesquisadores e na própria qualidade da pesquisa. Até 1986, a nova política de financiamento do ensino superior continuou produzindo efeitos negativos sobre a pesquisa universitária, ao mesmo tempo em que, no geral, os benefícios gerados pelo FONDECYT ficaram aquém do esperado<sup>3g</sup>. Embora tivesse experimentado um incremento substancial a partir de 1987, o volume de recursos do fundo ainda é baixo e incapaz de resolver o problema da modernização da infraestrutura de pesquisa na universidade. Com o objetivo de enfrentar essas dificuldades, o FONDECYT foi complementado, em 1990, por um programa de aquisição e manutenção de equipamentos de grande porte financiado através de um tripé formado pelas universidades, pelo governo e pelo PNUD (39). O novo governo constitucional partiu também para a diversificação do financiamento à pesquisa, com a criação do FONDEF e do FONTEC, em 1990 (40).

A Argentina desempenhou um papel pioneiro no apoio à pesquisa, com a criação do CONICET, em 1958. O âmbito de atuação do CONICET abrangia o financiamento à pesquisa dentro e fora da universidade, embora os grupos de pesquisa de maior prestígio e a produção científica de melhor qualidade se situassem dentro da universidade (41). Com o apoio do CONICET, criou-se também uma estrutura privada de pesquisa, constituída de institutos isolados especializados, grande parte dos quais concentrados nas ciências sociais e humanas (42).

Originalmente, o CONICET desempenhava as seguintes funções: (a) financiamento integral de centros de pesquisas do próprio CONICET; (b) apoio à carreira de investigador científico e técnico mediante complementação salarial fixa, concedida em caráter individual e com base em processo competitivo; (c) concessão de bolsas de pós-graduação no país e no exterior, e (d) apoio à pesquisa, atendendo a uma demanda de balcão, onde a unidade de apoio era o projeto.

Na prática, a política de financiamento do CONICET oscilou em função das discontinuidades político-institucionais e da alternância nos setores que controlavam as decisões da agência (43). Até o final da década de 60, o CONICET esteve sob a influência de um importante setor da comunidade científica, ligado à área biomédica e fortemente identificado com o papel das universidades nacionais como centros de pesquisa. Isso explica por que grande parte dos recursos do órgão se concentrou na pesquisa universitária (44).

A decisão do CONICET, de desinvestir na pesquisa universitária, representou um forte retrocesso no sistema de apoio que, durante o governo Alfonsín, recuperara seu dinamismo e alargara o seu âmbito de atuação: eliminou-se a complementação salarial aos docentes com dedicação exclusiva, reduziu-se o valor das bolsas e salários para pesquisadores e alteraram-se os mecanismos internos de avaliação e alocação de recursos (45).

No que se refere à pós-graduação, na Argentina, a ênfase na dimensão profissionalizante foi o traço marcante do sistema. A pós-graduação se expandiu para atender a uma demanda de mercado, com o objetivo de, formar especialistas em certas carreiras, como a medicina, ou em outras, mais ligadas à atividade econômica. Com a permissão de cobrar anuidades na pós-graduação, a criação de programas em áreas competitivas se converteu em um filão rentável para as universidades privadas, que vêm rapidamente encampando o modelo da pós-graduação profissionalizante (46).

Em contraste, a pós-graduação acadêmica é rarefeita tanto nas universidades públicas quanto nas privadas. Sua finalidade é treinar docentes e pesquisadores vinculados ao ensino superior e à pesquisa pura ou aplicada. Entretanto, como a pós-graduação não funciona como um requisito formal para a docência universitária, o sistema de pós-graduação acadêmica pouco se expandiu e tampouco se diversificou internamente (47). Comparado com o Brasil, que desde a década de 70 já dispunha de uma pós-graduação ampla e diferenciada, e com países como o Chile e México, cuja pós-graduação foi reforçada por uma série de estímulos a partir dos anos 80, o sistema de pós-graduação acadêmica na Argentina virtualmente estacionou.

No México, a política de apoio à pesquisa e à pós-graduação foi executada basicamente pelo CONACYT, através de avaliações efetuadas por comitês de pares. O CONACYT era, a arena que congregava os atores relevantes daquela política – a comunidade acadêmica e os escalões burocráticos do próprio órgão – para decidir como alocar bolsas de estudo e auxílios de pesquisa. Embora o âmbito de atuação e o peso dos apoios concedidos pelo CONACYT tivessem superado as expectativas iniciais, a defasagem entre a criação da agência – em 1970 – e o momento em que ela de fato, começou a funcionar – 1976 – sugere que o CONACYT foi, de, certa forma, contaminado pela burocratização excessiva do Estado mexicano (48). Até o início da década de 80, o CONACYT se defrontou com dificuldades para definir seu próprio papel e funcionou, basicamente, como uma agência de financiamento à pesquisa e de concessão de bolsas de pós-graduação (49). Durante esse período, a agência destinou cerca de 40% de seus recursos para a concessão de bolsas, em sua maioria no exterior, financiando em torno de 25 mil professores de diferentes níveis de especialização (50).

Chama a atenção a ausência de uma política mais agressiva de expansão da pós-graduação no México. A primeira vista,

teria faltado uma perspectiva de longo, prazo à comunidade científica no sentido de, através da criação de novos programas de pós-graduação, criar as bases para sua própria qualificação, ampliação e diferenciação interna. Tudo leva a crer que, de fato, não se investiu em uma estrutura de pós-graduação compatível com o tamanho de seu sistema de ensino superior, com a política de qualificação de docentes seguindo : um padrão diferente do resto da América Latina. Sua ênfase recaiu na formação de pesquisadores no exterior, através da sua vinculação a programas de mestrado e doutorado nos EUA e na Europa. A execução de uma política de custo tão alto era viabilizada pela grande disponibilidade de recursos do CONACYT e pela definição de seu papel como uma agência essencialmente voltada para a concessão de bolsas. A ausência de uma linha de financiamento de caráter institucional capaz de respaldar a ,criação de programas de pós-graduação e de garantir, por um tempo, a sua manutenção, contribuiu para limitar a ação do CONACYT ao apoio individual, nos moldes, por exemplo, do CNPq no Brasil.

As chances de sucesso de uma política desse tipo, no entanto, eram muito limitadas. Em tempos de afluência, a formação de pesquisadores no exterior sem uma política paralela de fomento à pós-graduação endógena tem uma capacidade restrita para reproduzir e ampliar a comunidade. Em tempos de escassez, contudo, é que o modelo de pós-graduação voltado para fora se revelaria uma autêntica armadilha: os cortes nos gastos governamentais acarretaram não apenas uma diminuição drástica no número de bolsistas para o exterior, inviabilizando, portanto, o modelo adotado, como também dificultaram a montagem de uma estrutura de pós-graduação ampla e diferenciada no país.

O resultado foi que, ao final da década de 80, o México tinha uma comunidade acadêmica pequena – em torno de 6 mil pesquisadores – e, sobretudo, desproporcional ao tamanho de seu corpo docente – cerca de 100 mil professores universitários.

Assim, depois de desperdiçar uma conjuntura duplamente favorável de afluência de recursos e estabilidade política 52 para criar uma estrutura endógena de pós-graduação, o México vem se defrontando, a partir de 1982, com uma inflexibilidade quase total com relação às políticas de apoio à pesquisa e à pós-graduação. A exceção foi a criação, em 1985, do Sistema Nacional de Pesquisadores, que concede bolsas individuais a pesquisadores, a título de complementação salarial.

No Brasil, o sistema de apoio à pesquisa e à pós-graduação foi montado em momentos distintos, a partir da criação da CAPES e CNPq, em 1954, do FNDCT/FINEP, no final da década seguinte e, em nível estadual, da FAPESP (53), em São Paulo. Sua principal característica foi a diferenciação e a descentralização decisória reforçada pelo surgimento, na década de 80, de fundações estaduais de apoio à pesquisa. As fontes de recursos também eram diversificadas, embora, com o tempo, o FNDCT viesse a se constituir na base financeira do sistemas.

A diferenciação deu margem a uma especialização funcional cujo efeito foi o de organizar a demanda por financiamento à pesquisa. A existência de uma pluralidade de agências com tarefas distintas significava, na prática, que o sistema operava através de balcões que ofereciam formas de financiamento diversas a uma clientela também diferenciada: grupos de pesquisa, pesquisadores individuais e estudantes de pós-graduação. Atuando em diversas pontas, o sistema multiplicava as alternativas de financiamento e tinha condições de beneficiar uma mesma instituição através de modalidades distintas de apoio.

O funcionamento eficaz dessa estrutura complexa esteve condicionado, de um lado, a um afluxo maciço e contínuo de recursos, via FNDCT, e de outro, a uma coordenação centralizada. Durante toda a década de 70, período em que produziu seus melhores resultados, a coordenação do sistema esteve centrada na alta cúpula da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). Tanto a repartição dos recursos quanto a definição das áreas de influência dos diferentes órgãos de fomento obedeceram mais a uma negociação política entre as próprias agências do que a uma rígida determinação burocrática (55).

Já na década de 80, o declínio nos recursos do Fundo conduziu o sistema a uma situação extremamente precária. A disputa entre as agências pelos recursos do Fundo se acirrou, colocando em risco a complementaridade que, no geral, marcara o seu desempenho. Na prática, as agências lutavam contra sua incapacidade de satisfazer a uma demanda que se expandira enormemente sob o estímulo de sua própria política de fomento.

As quedas sucessivas nos recursos do FNDCT e a tendência à sobreposição do papel das agências concorreram também para desorientar a demanda. Na ausência de uma oferta de financiamento, a demanda passou a convergir para a agência com mais recursos. A lógica que orienta a comunidade acadêmica é a de maximizar suas chances de obter apoio para garantir a sobrevivência de seus programas de pesquisa e de pós-graduação. Trata-se, portanto, de uma demanda atrelada às condições da oferta, e que se desloca conforme a maior ou menor disponibilidade das diferentes agências.

A redução do FNDCT aos seus níveis mais baixos, no governo Collor (56), e sua incapacidade de sequer manter a estrutura de pesquisa e pós-graduação, deixam patente o paradoxo do sistema de C&T brasileiro. Dentre os países latino-americanos, o Brasil foi o que primeiro conseguiu montar uma estrutura diferenciada de financiamento à pesquisa, com base em um aporte de recursos governamentais que cresceu durante praticamente toda a década de 70. O resultado foi a implantação do

maior sistema de pós-graduação da América latina (57) e a proliferação de uma grande quantidade de grupos de pesquisa pelo país afora, alguns considerados centros de excelência (58). Surgiu uma comunidade científica nacional, ampla e diferenciada, capaz de, através de uma elite de cientistas e pesquisadores, estabelecer um intercâmbio permanente com a comunidade científica internacional. Além de repassadores do conhecimento de ponta, parte dessa elite acadêmica vem desempenhando um papel crucial para a continuidade da pesquisa científica: a de captadores de recursos junto a fontes externas para financiar projetos institucionais, compensando em certa medida, a situação de engessamento orçamentário das agências governamentais (59).

### **Onde e como se decide a política de C&T: principais atores e arenas**

Que setores interferem ou, pelo menos influem, na formulação das políticas de pesquisa e pós-graduação e qual a duração dessas alianças, são fatores que dependem não apenas do formato organizacional da estrutura de apoio à pesquisa nos diferentes países, como da estabilidade de seus sistemas políticos. Em alguns países, a presença de uma componente autoritária teve também um papel importante na definição do espectro de seus processos decisórios.

Na Argentina, o CONICET funcionou como arena de enfrentamento entre diferentes segmentos ligados à universidade: um setor empenhado na renovação das instituições acadêmicas em função de um projeto nacional e outro que se opunha ao planejamento científico e à politização das instituições (60). O grau de influência dessas duas correntes nas decisões do CONICET se refletiu na diminuição gradual do apoio à pesquisa universitária, que atingiu o seu nível mais baixo com o regime militar de 1976. Esse período marca o fortalecimento de uma aliança entre a burocracia interna do órgão, ligada aos setores militares, e uma ala da comunidade científica de direita. O novo arranjo de poder do CONICET se expressou no redirecionamento dos recursos da agência: a maior parte dos financiamentos passou a favorecer os institutos de pesquisa autônomos, alguns deles criados com o apoio do próprio CONICET. Até a redemocratização, em 1983, os recursos do CONICET se concentraram na pesquisa não-universitária (61).

Essa situação se reverteu, no governo Alfonsín, com a implantação de um sistema de apoio à pesquisa e à docência universitária em que o CONICET passou a financiar a ampliação do regime de tempo integral nas universidades e a elevar os recursos para a pesquisa. Na verdade, o CONICET atuou como uma espécie de braço auxiliar da universidade, uma vez que os atores que controlavam tanto a agência quanto a universidade eram; na prática, os mesmos.

Com sua desvinculação do Ministério da Educação desde o início do governo Menem, essa secretaria vem adotando uma postura hostil às universidades nacionais, por considerá-las as principais beneficiárias dos apoios concedidos durante o período em que o Partido Radical esteve no poder. O CONICET reforçou seu apoio ao setor privado e, com isso, seu comprometimento com as universidades públicas diminuiu sensivelmente.

As políticas do CONICET vêm refletindo, portanto, o grau de porosidade do órgão em relação aos interesses das universidades nacionais e tornado transparentes as clivagens político-partidárias que perpassam todos os setores da sociedade argentina. Nesse sentido, os segmentos que disputam o controle político tanto nas universidades nacionais quanto no CONICET não são mais que a expressão localizada de uma disputa entre os grandes partidos nacionais – radicais e peronistas – que, desde 1988, vêm se alternando no poder.

No Chile, a participação dos atores na formulação e implementação das políticas de apoio à pesquisa e à pós-graduação esteve condicionada à trajetória político-institucional do país. Durante o regime democrático, a política de ensino superior ocupou um lugar de destaque no discurso partidário e era uma peça importante na execução do programa global de governo. Diferentemente da Argentina, onde a partidarização do ensino superior sempre foi o traço dominante, no Chile, pelo menos até o governo democrata-cristão, as demandas que partiam da área universitária dispunham de uma certa autonomia e eram canalizadas, sobretudo através de organizações estudantis. Sua absorção pela estrutura partidária se fazia em um momento posterior.

Durante o governo da Unidade Popular, no entanto, esse quadro se alterou: a intensa mobilização política que marcou a fase final do governo Allende conduziu à polarização dos diferentes segmentos do ensino superior em torno da antinomia governo-oposição, acirrando clivagens e transformando as linhas partidárias no principal divisor de águas (62). Nesse contexto, passou a prevalecer a partidarização nos moldes da Argentina, em que a vinculação aos partidos em conflito se transformou no carro-chefe ao qual se atrelavam as clivagens em áreas e setores específicos.

O regime militar instalado em 1973 neutralizou os principais atores do sistema de ensino superior: seja através da tortura, do expurgo ou do exílio, professores e líderes estudantis perderam sua posição de interlocutores do sistema político e de parceiros na formulação das políticas para a área universitária (63). Superada a fase essencialmente repressiva, o regime se institucionalizou e partiu para a formulação de uma política para o ensino superior. Entretanto, as medidas que compunham a

espinha dorsal da reforma universitária de 1980 foram elaboradas por **atores externos** ao sistema, operando em arenas exógenas à universidade. Mais que em qualquer outro regime militar-tecnocrático da América Latina, foi no Chile que se manifestou com maior clareza a tendência ao deslocamento das políticas de ensino superior da área da educação para a de planejamento. Nos anos 80, os tecnocratas se transformaram em atores centrais da formulação e elaboração da nova política de ensino superior, enquanto as associações representativas dos diferentes setores vinculados à universidade permaneciam excluídas do processo decisório (64). Apenas alguns membros da comunidade acadêmica e "experts" em ensino superior foram convocados, enquanto consultores, a participar da formulação das medidas, sempre na qualidade de ,atores individuais.

No Brasil, as agências de fomento, principais atores da política de apoio à pesquisa e à pós-graduação, surgiram, de um modo geral, da área de planejamento. A CAPES, vinculada ao Ministério da Educação, foi a exceção.

A lógica incremental que presidira a alocação de recursos durante a década de 70 foi substituída, nos anos 80, por um cenário em que a crise fiscal do Estado e a redução nos recursos para a pesquisa deram o tom. Com isso, a negociação deu lugar à competição como traço dominante na relação entre as agências e passou a prevalecer um jogo de soma zero em que os ganhos orçamentários de uma agência implicavam, necessariamente, em perdas para as demais. CAPES, FINEP e CNPq se envolveram em uma verdadeira guerra por recursos em que a centralidade dos atores e seu trânsito junto aos centros de poder responsáveis pela execução da política econômico-financeira continuavam a ser o grande trunfo para barganhar recursos. Nesse contexto, a CAPES e, em menor escala, o CNPq, foram capazes de garantir acréscimos significativos em suas dotações, ao passo que o FNDCT sofreu perdas sucessivas, caindo, em 1984, para cerca de um terço de seu montante em 1978.

O ator governo é, portanto, bastante diferenciado internamente: agências de financiamento, SEPLAN e, mais tarde, Ministério da Ciência e Tecnologia. Frequentemente, atuam ainda como arenas onde se desenrolam as negociações e onde interesses diferenciados ora são compatibilizados, ora entram em confronto (65). Era esse o caso da SEPLAN, que atuava simultaneamente como **arena** onde a articulação política entre as agências se realizava, e como **ator** informalmente incumbido de arbitrar e ratificar o resultado daquelas negociações.

Um novo ator - o Ministério da Ciência e Tecnologia (66) – emerge no cenário em 1985, absorvendo parte das funções normativas e de planejamento do CNPq (67). Para compensá-lo desse esvaziamento, o Ministério esboçou um novo formato de especialização para as agências, convertendo o CNPq no órgão responsável pelo apoio à área científica e limitando cada vez mais o papel da FINEP ao financiamento à área tecnológica. As decisões cruciais, no entanto, continuaram a ser tomadas no âmbito da SEPLAN, em cujas instâncias orçamentárias eram definidas as dotações das agências e os recursos do FNDCT. Até o início do governo Collor a Secretaria de Orçamento e Finanças da SEPLAN funcionou como arena permanente de negociação, para onde convergiam os pleitos das agências por recursos orçamentários e suplementações.

Do outro lado do guichê, a comunidade acadêmica assistiu e, eventualmente participou, da movimentação das agências na disputa por mais recursos. Terceira ponta do tripé da política de apoio à pesquisa, a comunidade acadêmica foi a grande beneficiária da conjugação entre afluência de recursos governamentais e a compatibilização dos interesses das agências que vigorou nos anos 70. Sob o impacto da expansão da pós-graduação, do financiamento a novas linhas de pesquisa e da consolidação de centros de excelência, a comunidade cresceu e se diferenciou internamente. O corolário desse processo foi o surgimento de associações científicas por áreas específicas do conhecimento, através das quais a comunidade se organizou e passou a vocalizar seus interesses.

Nos anos 80, entretanto, face ao sucateamento dos equipamentos e à desativação de grupos importantes, as sociedades científicas e membros sênior da comunidade protestaram, reivindicando mais recursos para as agências. A atuação concertada entre agências e comunidade acadêmica teve alguma eficácia na medida em que, dessa forma, se exercia uma dupla pressão sobre a SEPLAN. Embora não participasse diretamente das decisões que envolviam a alocação de recursos, a comunidade enquanto ator político dispunha de uma visibilidade que lhe permitia exercer uma certa influência a partir de **fora** dos centros decisórios. Desde o início dos anos 90, entretanto, essa estratégia de pressão parece ter-se tornado inócua, e os recursos para pesquisa vêm caindo em ritmo vertiginoso.

No México, a concentração da pesquisa em poucas universidades, regra geral a toda América Latina, resulta de uma confluência de interesses dos segmentos da própria comunidade acadêmica – representados no CONACYT – e da burocracia dessa agência, em favor das universidades maiores e de maior prestígio. A exemplo do que ocorria na Argentina e no Brasil, no México o CONACYT desempenhou uma dupla função: o de agência de financiamento à pesquisa e o de fórum de representação dos interesses de uma comunidade acadêmica de dimensões ainda restritas empenhada em influenciar as decisões internas do órgão em favor de suas instituições de origem.

A ênfase, até o início da década de 80, em um modelo de pós-graduação que privilegiava a formação de pesquisadores no exterior sem um investimento paralelo na implantação de uma estrutura endógena, resultou não só em uma comunidade

acadêmica numericamente reduzida como também com um peso político restrito em termos de sua influência na formulação das pesquisas para a área.

A criação, em 1985, do Sistema Nacional de Pesquisa, contribuiu para modificar esse quadro. Ao instituir uma complementação salarial para os cerca de 6 mil pesquisadores do país, esse sistema reflete o aumento de poder da comunidade acadêmica enquanto grupo de pressão que, além de demonstrar uma capacidade de organização interna, vem ampliando seu trânsito junto aos escalões decisórios do governo (68).

Em síntese, a montagem do sistema de apoio à pesquisa e à pós-graduação, o jogo dos principais atores e a relação entre as agências revelam alguns traços comuns à América Latina.

O primeiro é a criação das agências de fomento **dentro** da área de planejamento. Essa tendência foi inaugurada em 1958 pelo CONICET, na Argentina, e reforçada, dez anos mais tarde, pela criação do CONICYT, no Chile, da FINEP/ FNDCT, no Brasil, e do CONACYT, no México, acrescida da transferência do CNPq para a esfera do planejamento, no início dos anos 70, no Brasil. A origem disso está no fato de que, desde o final dos anos 50 e, sobretudo, a partir da década de 60, as instâncias de planejamento representavam o segmento moderno, inovador da burocracia governamental na América Latina, atuando simultaneamente como centro de formulação de uma estratégia de desenvolvimento e como núcleo irradiador da dinâmica de modernização administrativa do Estado, quase sempre através de uma especialização funcional que redundou na criação de novas agências governamentais.

Outro aspecto comum foi o de que, praticamente desde a sua criação, as agências de fomento à pesquisa se institucionalizaram enquanto arenas de representação de interesses . da comunidade acadêmica. Embora, no Brasil, o CNPq tivesse se legitimado enquanto a "casa do cientista", funcionando formalmente como fórum de expressão da comunidade como um todo, a verdade é que o processo decisório das agências esteve, quase sempre, influenciado por interesses de setores específicos da comunidade, quer em função de sua visibilidade acadêmica, quer em função de suas vinculações políticas. Esse fenômeno é mais visível na Argentina, onde as políticas de apoio do CONICET variam de acordo com o segmento da comunidade que detém o controle da agência. Mas é perceptível também no Brasil, onde a disputa burocrática entre FINEP e CNPq no início dos anos 80 embute interesses de segmentos rivais da comunidade. No México, a existência de uma burocracia forte provavelmente dificultou a ação inicial da comunidade sobre a definição das políticas do CONACYT. Contudo, o padrão extremamente concentrado dos recursos alocados pela agência, sobretudo nos anos 70, sugere a existência de uma aliança informal com os setores vinculados à pesquisa nas universidades nacionais de maior prestígio.

Em alguns casos, como o Chile no início dos anos 70 e a Argentina até hoje, a tendência à partidização de toda a sociedade se impõe também à área de ensino superior, de forma a que tanto os conflitos envolvendo os setores vinculados à universidade como a disputa pelo controle das agências passam a se amoldar às clivagens partidárias.

Por fim a tendência a concentrar nos setores mais ágeis da burocracia governamental a tarefa de formular as políticas de ensino superior se acentuou no Brasil e no México a partir do início dos anos 80 e tem contribuído para ratificar o esvaziamento dos Ministérios ou Secretarias Nacionais de Educação enquanto arenas de elaboração de políticas.

Foi no Chile, entretanto, que se definiu um espectro mais amplo de atuação para essa tecnocracia. Ao lado da alocação dos financiamentos à pesquisa e à pós-graduação, seu âmbito de decisão passou a abarcar a reformulação de toda a sistemática de financiamento do ensino superior e a estratégia de diferenciação do sistema. O mais interessante é que a redemocratização do país não significou a deslegitimação da reforma universitária de 1980. Pelo contrário, embora o novo regime constitucional viesse a reincorporar antigos atores ao processo de formulação de políticas para o ensino superior, as linhas mestras da reforma executada pelo regime militar foram, no geral, preservadas.

Em suma, a criação de uma estrutura de apoio à pesquisa e à pós-graduação na América Latina se fez através de ondas que correspondem a momentos diferenciados de implantação e consolidação do sistema de C&T. A primeira coincide com a década de 50, quando foram criados o CNPq e a CAPES no Brasil e, pouco depois o CONICET, na Argentina. A segunda ocorreu entre o final dos anos 60 e início da década de 70, e corresponde ao período de valorização da ciência e da tecnologia para o desenvolvimento econômico. A atuação de agências internacionais empenhadas em estimular a implantação de uma infraestrutura de pesquisa na América Latina e em institucionalizar, no âmbito da máquina governamental dos diferentes países, um segmento técnico especializado na formulação de uma política de C&T. Em seu rastro surgem, no final dos anos 60, o CONICYT no Chile, o FNDCT no Brasil e o CONACYT no México. A última fase, que se estende por toda a década de 80, tem um caráter mais localizado e incide, sobretudo, no Chile, onde está associada à criação do FONDECYT, do FONTEC e FONDEF.

Finalmente, chama a atenção o fato de que em três dos quatro países (69) analisados a montagem de um sistema de apoio

à pesquisa e à pós-graduação ocorreu na esteira de reformas universitárias, configurando-se como instrumentos necessários à consecução dos objetivos prioritários da reforma - o aprimoramento da qualidade e o aumento da eficácia do sistema de ensino superior.

### **Anos 90: a agenda das políticas para o ensino superior**

Os sistemas de ensino superior na América Latina estão em crise, e a qualidade é, com certeza, seu calcanhar de Aquiles. De um lado, identifica-se na expansão desordenada do ensino superior, através da proliferação de instituições privadas de baixa qualidade, e na deterioração do ensino público, enfim, na massificação, a causa do declínio da qualidade do sistema. Acrescem, ainda, dois aspectos cruciais: a incapacidade do sistema de atender às necessidades de uma economia competitiva em constante mudança e a configuração que o ensino superior assume, com a proliferação de cursos em áreas *soft*. A longo prazo, o *gap* entre demanda do setor produtivo e sistema de ensino superior tende a reforçar-se. Esse descompasso gera dificuldades crescentes de absorção dos egressos e conduz a uma descrença na utilidade do diploma universitário.

De outro, ao lado desses fatores internos, a queda da qualidade tende a se acentuar devido à crise fiscal do Estado, com a qual, desde o início dos anos 80, os países latino-americanos vêm convivendo. Em um contexto de escassez generalizada de recursos, o Estado se encontra virtualmente tolhido em sua capacidade de atender às demandas de diferentes setores e se depara com o imperativo de redirecionar seus recursos. Passa a vigorar uma política redistributiva em que outras áreas, como saúde, ensino básico, habitação, emergem como prioritárias.

Qualidade, adequação ao sistema produtivo, rigidez curricular e financiamento constituem os pontos de estrangulamento dos sistemas de ensino superior hoje. Na perspectiva do planejamento, o ensino superior passa a ser avaliado a partir de uma lógica que se aproxima da de mercado: a visão que prevalece é a de que o sistema oferece um serviço de má qualidade a um custo alto (70). É neste quadro que o tema da avaliação se coloca como central na agenda dos anos 90 (71).

Na América Latina, as propostas de avaliação aparecem com dois sentidos bem distintos. Em alguns casos a avaliação é entendida como um instrumento corretivo, que deve identificar as falhas, carências e desvios mais graves no financiamento das instituições. A avaliação serviria, assim, de base para a adoção de medidas de reestruturação do sistema, ficando a critério de cada instituição a decisão de adotá-las. Em outros casos, concebe-se a avaliação como um instrumento seletivo, através do qual é possível identificar os fatores de eficiência e o potencial de produtividade acadêmica com que as instituições operam.

Os dois sentidos atribuídos à avaliação não são excludentes. O que varia é o peso conferido a essas duas dimensões na agenda de cada país. No México, por exemplo, a avaliação vem sendo tratada com uma certa ambigüidade, predominando ora o sentido corretivo, ora o seletivo. No Brasil, a avaliação assume um caráter mais seletivo, na medida em que suas primeiras propostas foram formuladas por iniciativa de grupos com forte viés acadêmico em conexão com agências governamentais da área de ensino superior.

Uma outra dimensão importante da avaliação diz respeito ao seu alcance: em que medida ela se restringe ao setor público ou se estende também ao setor privado, traduzindo uma intenção do Estado de redefinir a postura de desregulação que tem vigorado até o momento?

Se, enquanto critério de financiamento para o setor público, a avaliação introduz racionalidade ao processo de alocação de recursos, estimulando as instituições a buscarem fontes alternativas de financiamento, a inclusão do setor privado no processo de avaliação remete à perspectiva de que "o ensino superior é um serviço público; o importante não é quem o oferece e sim se o faz bem ou não" (72).

No Brasil, as propostas de avaliação têm passado ao largo do setor privado. A força dos *lobbies* das instituições privadas, tanto no Executivo como no Congresso, e o peso do corporativismo docente, concorreram para circunscrever o debate sobre a avaliação ao ensino público. Na forma como vem sendo encaminhada, a avaliação se restringe a organizar o financiamento público do ensino superior, e assim, a funcionar basicamente como o princípio organizador da competição pelos recursos do Tesouro.

A adoção de um formato misto de avaliação, que inclui tanto o setor público quanto o privado, na realidade, vai implicar em uma transformação profunda na configuração dos sistemas de ensino superior. Curiosamente, a avaliação mista vem sendo implementada em países – Chile e México – que têm em comum governos de acentuado caráter neoliberal. A composição de seus respectivos sistemas de ensino superior, no entanto, é bastante diferente. No Chile, a demarcação entre setores público e privado sempre foi fluida, e as instituições privadas absorvem mais da metade das matrículas. No México, ao contrário, o ensino público responde por cerca de 80% das matrículas, além de ter sofrido uma forte deterioração nos últimos anos.

No Chile, a lógica subjacente à implantação de um sistema misto de avaliação é a de ampliar a competição pelos recursos públicos, reforçada com a extensão dos aportes fiscais indiretos às instituições de ensino superior privadas. Consolidar a indiferenciação pública e privada, atenuando suas fronteiras, parece ser a tônica das políticas do novo governo chileno. A competência, entretanto, está concentrada no setor público, sobretudo nas instituições mais tradicionais, que continuam a funcionar como paradigma de qualidade para todo o sistema.

No México, ao contrário, a deterioração do ensino público nos últimos vinte anos levou a um deslocamento da qualidade para algumas instituições privadas, que atendem a uma demanda crescente de setores de elite. Embora boa parte das instituições mais competentes seja pública, a expansão do sistema implicou em uma perda substancial do prestígio do setor público. Paralelamente, um segmento moderno de instituições privadas, especializadas na formação de profissionais em economia e administração, se consolidou, passando a definir um novo padrão de qualidade para o conjunto do sistema. Com isso os termos da relação entre governo e setor privado se alteraram, vindo a influir no processo de reorganização do setor público de ensino superior via avaliação.

A recorrência da avaliação na agenda dos diferentes países nem sempre resulta, contudo, em sua conversão em políticas governamentais. O grau de centralidade do tema nas agendas, bem como a capacidade do debate de envolver diferentes atores e arenas, são aspectos que concorrem para que as políticas de avaliação se apresentem de modo bastante diverso em cada um dos países analisados.

No Brasil, o tema da avaliação foi levantado em 1985 pela Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior (73), durante o governo Sarney. Diante de fortes resistências por parte do movimento docente e de alguns segmentos da própria comunidade acadêmica, as recomendações da Comissão foram engavetadas. Pouco depois, o tema seria retomado por setores da burocracia do Ministério, vinculados à Secretaria Nacional de Ensino Superior (SENESU), que funcionou como o principal centro de disseminação do debate sobre a avaliação. O monopólio que, durante algum tempo, a SENESU exerceu sobre o tema avaliação foi uma estratégia não só para mantê-lo sob seu controle, como para postergar o seu desfecho. Na condição de arena para onde convergiam pressões de diferentes grupos, o custo político de se comprometer com a política de avaliação era muito alto. Nessas circunstâncias, a SENESU tendeu a um imobilismo, funcionando, na prática, como uma arena não-decisória.

Com o deslocamento do fórum de discussão sobre a avaliação para arenas da própria comunidade acadêmica, o tema ganhou centralidade e o debate se ampliou, incorporando novos setores. Nesse cenário, a formulação de uma política de avaliação tem-se defrontado, de um lado, com uma oposição quase sempre velada da parte do movimento docente e, de outro, com posições divergentes quanto a critérios e metodologias. No Brasil parece haver uma relação inversa entre o potencial mobilizador do tema avaliação e as chances de convertê-la em política: quanto maior o número de atores que participam do debate, maiores são as dificuldades para a obtenção de um consenso mínimo necessário para colocarem prática as propostas de avaliação.

No México, a discussão sobre avaliação envolveu, de início, apenas um grupo reduzido de *experts* da área de ensino superior. Diferentemente do Brasil, a centralidade do tema não decorreu de sua capacidade de mobilizar segmentos ligados à universidade e sim de seu caráter prioritário no programa de governo do então candidato à presidência Salinas de Gortari. Se, no Brasil, a visibilidade do tema resultou da ampliação do debate, no México a avaliação ganha destaque porque surge como uma política de governo. Como o debate sobre a avaliação sequer chegou a amadurecer, o tema não suscitou uma resistência organizada. Na realidade, a decisão do governo de implantar um sistema de avaliação contribuiu para abortar a discussão sobre o tema, tornando a avaliação um fato consumado. Assim, a agilidade na implantação da avaliação se fez ao preço da exclusão de grande parte dos atores envolvidos com a área de ensino superior.

No Chile a avaliação integrou o conjunto de medidas de reestruturação do ensino superior deslançadas pela reforma universitária de 1980/74. Em 1990 o novo governo civil retomou a questão da avaliação, convertendo-a em uma modalidade de monitoramento à distância, com vistas à melhoria da qualidade do sistema.

Na Argentina, só bem recentemente, a avaliação da qualidade surge na agenda. Por iniciativa de setores do próprio governo – Ministério de Cultura y Educación e Conselho Universitário Nacional – e de alguns setores da comunidade acadêmica, foi elaborado um documento que inclui uma série de estudos visando a fornecer instrumentos de políticas para o ensino superior e desenvolver ações que resultem na adequação da universidade aos desafios contemporâneo (75).

O que se verifica, portanto, é que nos quatro países partiu das instâncias governamentais vinculadas ao ensino superior a iniciativa de desencadear o debate sobre a avaliação. O grau de ressonância dessas iniciativas variou bastante. Em todos os países, o movimento docente tem se constituído em um foco de resistência permanente à implantação de um sistema de avaliação. A razão disso é que a avaliação supõe uma diferenciação em termos de qualificação, tanto da produtividade acadêmica quanto de salários, que colide com o princípio da isonomia defendido pelas associações docentes.



No Brasil, a cooptação por parte do governo de membros da comunidade acadêmica para a formulação de propostas de avaliação instituiu uma espécie de parceria entre governo e setores da comunidade que, entretanto, não impediu o surgimento de uma oposição renitente no interior da própria universidade.

Também no México o movimento docente opôs uma forte resistência à idéia de avaliação. Entretanto, a forma unilateral como o sistema de avaliação foi implantado – o executivo se sobrepondo aos segmentos ligados à universidade – interrompeu o debate e neutralizou a oposição a essa política. Na realidade, o México é um caso extremo em que o Estado detém o controle sobre todo o processo de avaliação, desde a colocação do tema em pauta, passando pelo debate, até à implantação do atual sistema de financiamento condicionado à avaliação. Em lugar de uma parceria com a comunidade, o Estado é o ator que monopoliza o cenário da política de avaliação. A comunidade acadêmica vem praticamente a reboque.

Em um primeiro momento, a experiência do Chile se aproxima bastante da do México. O tema avaliação nasce igualmente na esfera governamental, na esteira da reforma universitária de 80. Nos anos seguintes o debate ficou circunscrito à arena tecnocrática com uma participação limitada de membros da comunidade, cooptados enquanto atores individuais.

A abertura do próprio regime favoreceu a ampliação do debate sobre o tema e, com o retorno a um governo constitucional, as propostas de avaliação resultaram na formulação do projeto ora em tramitação no Parlamento. Diferentemente do México, no Chile o tema da avaliação evoluiu de uma discussão em circuito fechado, centrado em atores e arenas do executivo, para um projeto cuja formulação incorpora demandas de novos atores e cuja decisão se transfere para o legislativo.

Na realidade, o controle do executivo sobre a formulação das políticas de avaliação está diretamente vinculado à agilidade – ou não – com que elas são implementadas. Quanto maior a amplitude do debate e sua capacidade de incorporar novos atores, maiores as dificuldades das propostas para se converterem em políticas. Esse impasse, que adia indefinidamente decisões, leva a uma paralisia decisória (76). Nos países em que o Executivo teve uma liderança incontestável na formulação da política de avaliação, os atores diretamente vinculados ao ensino superior tiveram um papel subsidiário e, aparentemente, a implantação da avaliação transcorreu sem maiores percalços. Contudo, a rapidez com que a avaliação é implementada não é por si só garantia de sua eficácia. Nessas condições, há sempre o risco de a avaliação se converter em um procedimento predominantemente burocrático que em essência, premia individualmente docentes melhor qualificados. Embora podendo reverter em uma melhoria da qualificação do sistema, a implantação do formato burocrático de avaliação se faz ao preço de uma rígida hierarquização do corpo docente e da exclusão de atores relevantes da própria comunidade acadêmica.

## NOTAS

1. De acordo com Levy, a reforma educativa não corresponde a um plano educacional, na medida em que não tem um programa definido nem metas identificáveis a serem alcançadas. Na realidade, o regime apresentava a reforma como "uma atitude permanente de mudança, uma plataforma contínua, uma renovação da consciência mexicana" (Levy, 1980, p. 44).

2. Segundo Jorge Balán, o refluxo da matrícula universitária, na Argentina, resultou não só da instauração de um sistema de seleção para o ingresso na universidade como da utilização de critérios mais rigorosos para definir quem é o estudante universitário. O exame dos registros com base nesses critérios implicou na exclusão de aproximadamente 20 a 25% do alunado do ensino superior. Esses foram, com certeza, fatores que contribuíram para o refluxo do sistema de ensino superior argentino durante os governos militares. Além disso, não há como ignorar que o clima de repressão política vigente nas universidades foi um fator decisivo tanto para o êxodo de pesquisadores das instituições de ensino superior como para a queda da demanda (Balán, entrevista, 18.03.93).

3. A existência de políticas de ingresso irrestrito, nesses dois países, está diretamente associada, ainda que de maneiras diferentes, às suas formas tradicionais de se fazer política. No México, a reiteração do discurso revolucionário não é meramente um marco de referência histórica; esse discurso expressa e reforça alguns tipos de compromissos com a tradição popular revolucionária. Na Argentina, o ingresso irrestrito se vincula às políticas dos governos populistas e à importância dos estudantes e da universidade na história e na cultura política desse país.

4. Porta, 1991.

5. Costa, Ribeiro, 1987.

6. A complementaridade entre expansão do setor privado e aprimoramento da qualidade do setor público é analisada em Martins, 1988.

7. No México tanto o setor público, através do Colégio de México e da Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), como o setor privado, representado, sobretudo, pelo Instituto de Estudios Técnicos Superiores de Monterrey e pelo Instituto Técnico Autónomo do México, conseguiram preservar nichos de qualidade dentro de um sistema altamente massificado.

8. Levy, 1980, pp. 39-40, 141, 143, 150, 153 e 239.

9. Kent, 1993a, pp. 7-8.

## 10. O'Donnell, 1988.

11. É importante distinguir, no caso da Argentina, entre setor universitário e não-universitário. Embora políticas para o setor universitário fossem quase inexistentes, o setor não-universitário, orientado fundamentalmente para a formação de docentes de 1.º e 2.º graus, foi alvo de uma estratégia política importante, a saber, profissionalizar o trabalho e a captação docente como um incentivo para amplos setores da população que perseguiram o diploma de 3.º grau como forma de ascensão social. Através dessas medidas de incentivo criou-se um circuito paralelo, não articulado com o setor universitário (Daniel Suárez, da Secretaria de Ciência y Técnica da Universidade de Buenos Aires, entrevista, 14.04.93).

12. A repressão política nas universidades foi uma constante em todos os países. Ela derivou da confrontação estudantil e, eventualmente, docente, com os regimes militares que emergiram relativamente na mesma época em alguns países latino-americanos - Argentina, depois de 1966, Brasil, no início de 1964, mas intensificado em 1969, Chile, em 1973, sem esquecer do massacre dos estudantes na Cidade do México, em 1968. Para os militares, sobretudo no início, os problemas do ensino superior eram uma questão de polícia e disciplina. Com diferentes ênfases em um e outro país, reitores eleitos foram substituídos por coronéis, professores foram demitidos, estudantes foram presos, as ciências sociais acabaram sendo banidas e a educação cívica obrigatória foi introduzida. Amplos setores das universidades foram destruídos e desmoralizados, enquanto milhares de estudantes se engajaram na guerrilha urbana.

13. Balán, 1992, pp. 4-5.

14. Balán, *idem*, pp. 3-4.

15. O setor terciário não-universitário é formado, na Argentina, por instituições isoladas com o objetivo de formar professores para o ensino médio (Marquis, 1992, *mimo*).

16. *Idem*, pp. 3-5.

17. Brunner, 1986, pp. 112-3.

18. Brunner, 1986, pp. 61-2; Brunner, 1993, pp. 31-4.

19. Ao instaurar uma competição entre as instituições de ensino superior pelos melhores alunos, o novo padrão de financiamento opera, implicitamente, com a idéia de avaliação institucional e prevê, a médio prazo, uma melhoria da qualidade acadêmica das instituições. Enquanto a proporção dos financiamentos diretos se reduz, a dos financiamentos indiretos aumenta. O objetivo final é o de que os aportes indiretos venham a representar 50% dos recursos globais para o ensino superior. Em suma, o financiamento governamental no Chile opera através de dois mecanismos: um fixo, o aporte fiscal direto, e outro variável, o aporte indireto. Como o valor dos aportes diretos é previamente definido - uma vez que a legislação determina o percentual que cabe a cada uma das instituições, deixou de existir, no Chile, a negociação por recursos orçamentários entre universidades e governo, como é de praxe nos demais países (Brunner, 1993, pp. 67-72).

20. Clark, 1983, capítulo 5.

21. Klein, 1993, pp. 195-6.

22. A Emenda determinava a aplicação, pelo governo federal, de um teto de 13%, e pelos estados e municípios, de 25% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A educação passou, assim, a contar com uma fonte de recursos vinculada à capacidade extrativa do governo em seus diferentes níveis. Como, na prática, a maior parte dos recursos federais para a educação - cerca de 70% - é canalizada para o ensino superior, a Emenda Calmon teve um duplo efeito: de um lado, assegurou uma ampla margem de autonomia ao financiamento às universidades, preservando-as das oscilações da política orçamentária e, de outro, representou um reforço expressivo no montante global alocado para as instituições federais. A Emenda Calmon contribuiu, através desses mecanismos, para transformar o ensino superior em uma área afluyente em um contexto de escassez generalizada. É interessante observar que a Emenda Calmon é, na realidade, uma faca de dois gumes: ao estabelecer um teto de 50% para os gastos do governo com ensino superior - quando, na prática, cerca de 75% dos recursos do Ministério da Educação são canalizados para a área - ela poderia, se obedecida, transformar-se em uma justificativa legal para se reduzir os recursos governamentais alocados para o ensino superior (Klein, 1993, pp. 195-6):

23. Schwartzman, J., 1993, especialmente às páginas 4, 8, 12 e 19.

24. Em sua análise sobre os efeitos da expansão dos sistemas nos EUA e na Europa Ocidental, Peter Scott ressalta o aspecto da diversificação: "nos anos 60 e 70, o ensino superior passou a ser visto como uma grande igreja que se estendia para muito além do território da universidade tradicional. (...) O atendimento às demandas de um contingente cada vez maior de jovens que concluíam o secundário e de adultos que buscavam acesso à universidade passou a requerer um sistema de ensino superior muito mais diferenciado e flexível. Ambos os processos refletiam, por sua vez, o fortalecimento da consciência democrática e de um mercado de trabalho que se sofisticava rapidamente, especialmente a partir da década de 60. No plano intelectual, dois processos evoluíram simultaneamente: de um lado, o crescimento e o sucesso da ciência levaram a uma divisão cada vez mais "fina" do trabalho intelectual e, de outro lado, a coerência cultural ou ideológica da antiga universidade foi sendo solapada pela diversificação social de seu alunado. De fato, as disciplinas passavam a depender de conhecimentos cada vez mais especializados e de técnicas cada vez mais específicas (para não dizer exclusivas), e as universidades começaram a perder sua identidade, a se parecerem cada vez mais umas com as outras e a serem encaradas como grandes burocracias administradas segundo as modernas regras de gerenciamento profissional" (Scott, 1990, pp. 2-3).

25. Kent, 1990, pp. 13-14.

26. Pesquisa que vem sendo desenvolvida pelo NUPES/CEBRAP aponta para a existência de uma diferenciação interna no âmbito das escolas isoladas até então insuspeitada. Existem escolas isoladas que vêm operando em níveis de excelência, tanto em termos da qualificação do corpo docente como em termos do prestígio do seu diploma no mercado. Em geral, essas instituições têm uma vocação profissionalizante.
27. As universidades católicas do Rio de Janeiro e de São Paulo estão classificadas entre as dez melhores universidades do país em um *ranking* que inclui também as públicas (*Guia do Estudante*, Editora Abril, 1991).
28. Universidades de Córdoba, La Plata, Tucumán e Rosário.
29. Balán, 1990, pp. 22-4.
30. Balán, 1990, p. 28. Em geral essas instituições estão voltadas para a formação de professores primários e secundários.
31. O sistema chileno é formado, atualmente, por universidades, institutos profissionais e centros de formação técnica, os dois últimos orientados exclusivamente para a formação profissional ou para carreiras técnicas de curta duração (Brunner, 1991a).
32. Brunner, 19~ 3, pp. 41-44 e 73.
33. Com base na especialização das agências, cabia ao CNPq, ainda que formalmente, elaborar a política científica e financiar auxílios à pesquisa e bolsas de iniciação científica e de pós-graduação (Romaní, 1982). A CAPES atuava na pós-graduação, apoiando a implantação e manutenção de programas, quase sempre de mestrado, e concedendo bolsas.
34. Constituído por dotações do Tesouro Nacional, o FNDCT significou um aporte maciço de recursos para a pesquisa e pós-graduação, elevando substancialmente o patamar dos financiamentos. Também em 1968, surgiu a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), encarregada de administrar o FNDCT e financiar a criação e consolidação de grupos de pesquisa e programas de pós-graduação.
35. Além disso, através desses fundos, as universidades financiavam projetos e apoiavam congressos, publicações e equipamentos de pequeno porte (Brunner, 1986, pp. 18,125).
36. Hachette, 1990, pp. 225-70; Brunner, 1986, p. 171.
37. Hachette, 1990, pp. 229-30.
38. Brunner, 1986, pp. 161-2.
39. Hachette, 1990. No Brasil, desde 1985, as agências de financiamento à pesquisa vêm se defrontando com um problema semelhante: o sucateamento da infra-estrutura de pesquisa na universidade, resultado da forte retração nos financiamentos concedidos através do FNDCT a partir de 1978. Diante da impossibilidade de modernizar laboratórios e equipamentos via suplementações do FNDCT com recursos do Tesouro Nacional, foram iniciadas negociações junto a fontes externas, em especial com o Fundo Nakasone, do Japão. A falta de disponibilidade financeira do governo brasileiro não lhe permitiu, contudo, integralizar a contrapartida necessária à liberação dos recursos japoneses e a questão permanece até hoje em suspenso. Apenas a Universidade de São Paulo conseguiu atualizar sua infraestrutura de pesquisa, através de um convênio firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no final da década de 80.
40. Brunner, 1993, pp. 69-70.
41. Balán, 1990.
42. Embora eventualmente recebessem financiamentos do CONICET, os institutos de pesquisa privados, que se multiplicaram em ritmo acelerado durante os governos militares, eram mantidos basicamente com recursos de fundações estrangeiras, em especial, a Ford e a Fullbright, e da cooperação internacional, particularmente do BID. Dentre eles destacavam-se a Fundação Bariloche, voltada para a área tecnológica e nuclear, e o Instituto Di Tella, para a área de Ciências Sociais e Artes.
43. Balán, entrevista, 17.02.93.
44. Balán, 1990, p. 18.
45. Baláo, entrevista, 17.02.93.
46. Balán, 1990, p. 53.
47. Idem, p. 53.
48. Os dados relativos aos gastos do CONACYT entre 1971 e 1980 indicam que somente a partir de 1976, quando o Conselho concluiu o seu plano de bolsas e efetivamente começou a funcionar, o volume de recursos gastos se tornou significativo. De 1976 até 1980 os gastos do CONACYT cresceram numa proporção média de 30% a 40% ao ano, atingindo, em 1980, níveis cerca de 80% superiores aos do ano anterior.

49. Outras instituições também credenciam bolsas de estudo, como a Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), a Secretaría de Educación Pública (SEP), a Fideicomiso Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos (FIDERH) e a própria UNAM. Entretanto, no período 1971-80, o CONACYT foi o responsável pela concessão de 67% das bolsas, seguido, de longe, pela SEP, com 12%, e pela UNAM, com 11% (Silva, 1986, p.117).
50. Silva, 1986, p. 113.
51. Entre 1981 e 1989, os recursos para o ensino superior e para a pesquisa declinaram cerca de 25%, caindo de 1.02% do PIB para 0.77% do PIB, em oito anos - enquanto a população estudantil aumentava em 15%.
52. Dentre os países analisados, México e Brasil foram os únicos a experimentarem a confluência entre disponibilidade de recursos governamentais e estabilidade política por um período prolongado, com duas vantagens para o México: a de ser mais afluente, por se tratar de um país exportador de petróleo, e institucionalmente mais estável. Nesse mesmo período, Chile e Argentina enfrentavam problemas seríssimos relacionados com o alto grau de repressão política de seus regimes e com suas dificuldades para se institucionalizar.
53. Desde o início dos anos 60, a FAPESP administra uma percentagem fixa da receita do estado de São Paulo (inicialmente 0,5% e 1,0% nos últimos anos) e dá auxílios a pesquisadores individuais na forma de apoio a projetos, bolsas de estudo e viagens, e auxílios para a organização de eventos científicos, tendo, nos últimos anos, começado a desenvolver uma área de projetos integrados (Schwartzman, S., 1993b, p. 13).
54. O processo de criação das principais instituições de apoio à pesquisa no Brasil, sua inserção burocrática e a definição de seu elenco de funções está em Schwartzman, S., 1993a, pp. 11-13.
55. Klein e Delgado, 1988b, pp. 8-9.
56. O pico do FNDCT foi alcançado em 1975, quando o Tesouro repassou recursos da ordem de US\$ 236 milhões. Em 1977, as transferências chegaram a alcançar US\$ 208 milhões, em um período de contenção orçamentária para toda a máquina estatal. Desde então, o FNDCT teve uma queda quase contínua, com pequena recuperação na segunda metade dos anos 80. A partir daí, porém, a média anual, até 1991, situou-se em torno de US\$ 40 milhões, equivalentes a um sexto do montante de 1975 (Frischtak e Guimarães, 1993).
57. O Brasil dispõe de 951 programas de mestrado - dos quais 372 se concentram no sistema paulista - e 429 de doutorado - dos quais 274 são oferecidos por universidades paulistas.
58. Klein e Delgado, 1988a, p. 29.
59. Ainda assim, como ressalta Schwartzman, "o afastamento, por parte da FINEP, das atividades de apoio institucional a centros e laboratórios de pesquisa dentro e fora das universidades, não foi compensado por nenhuma outra agência, deixando os centros de pesquisa do país sem uma fonte adequada de apoio institucional, além dos salários pagos aos professores universitários e pesquisadores dos institutos governamentais" (Schwartzman, S., 1993b, p. 43).
60. Em seus dez primeiros anos de existência, prevaleceu, dentro do CONICET, uma tensão entre grupos distintos da comunidade acadêmica. Um desses grupos era ligado às ciências físico-matemáticas, defensores do planejamento e de um papel mais atuante do Estado no processo de desenvolvimento. Situado mais à esquerda, e vinculando-se mais tarde ao peronismo, esse segmento mantinha articulações eventuais com setores militares. O outro grupo, que manteve, até 1976, o controle sobre a área de decisão do CONICET, era ligado às ciências biomédicas, uma área de grande prestígio acadêmico na Argentina e com uma certa visibilidade internacional. Esse setor defendia a liberdade acadêmica e era refratário à intervenção do Estado (Balán, entrevista, 17.02.93).
61. Entre 1976 e 1983, por exemplo, a área biomédica, que envolvia o segmento mais qualificado da pesquisa universitária, deu lugar à pesquisa militar enquanto área preferencial de apoio do CONICET. A alocação de uma massa expressiva de recursos para a pesquisa militar ou para áreas estratégicas nas quais os militares tinham um papel de destaque parece ter sido, em maior ou menor grau, uma espécie de tributo necessário pago pelas agências de financiamento aos governos militares em alguns países. Dentre os países analisados, foi na Argentina que esse fenômeno ocorreu com maior intensidade, na medida em que o apoio do CONICET virtualmente se deslocou dos centros universitários para as instituições autônomas de pesquisa. No Brasil, também houve um incremento significativo nos financiamentos para os institutos militares de pesquisa. Durante os anos 70, a pesquisa aeronáutica e aeroespacial, por exemplo, recebeu um montante significativo de recursos da FINEP, provenientes tanto de repasses efetuados através do convênio BID/ FINEP quanto, diretamente, do FNDCT. O mesmo ocorreu com institutos ligados à Marinha que faziam pesquisa em informática e na área nuclear, sem falar no apoio institucional ao Instituto Militar de Engenharia (IME) que vigorou, por muitos anos, com recursos do FNDCT.
- O apoio à pesquisa militar teve, no entanto, um significado distinto nos dois países. Na Argentina prevaleceu um jogo de soma zero, em que os recursos antes canalizados para a pesquisa universitária foram redirecionadas em sua quase totalidade para a pesquisa militar. Já no Brasil, parece ter havido espaço para uma aliança entre os atores, agências de financiamento e centros decisórios governamentais, estabelecendo-se a garantia de apoio maciço e contínuo à pesquisa militar como condição *sine qua non* para o financiamento à pesquisa acadêmica, dentro e fora da universidade.
62. Sobre a politização das universidades chilenas, com a articulação crescente dos conflitos dentro da universidade às lutas políticas de âmbito nacional, a partir de 1970, ver Brunner e Cox, 1991, pp. 6-8.
63. Brunner, 1991 a, pp. 37-8; Brunner e Cox, 1991, pp. 8-11.
64. O deslocamento da esfera decisória sobre o ensino superior para a área de formulação da política econômico-financeira é analisado por Brunner e Cox, 1991, pp. 34 e 40-1.
65. A SEPLAN funcionou durante toda a década de 70 como a arena no âmbito da qual CNPq e FINEP negociavam suas respectivas áreas de atuação e onde os montantes anuais do FNDCT eram decididos. O ajuste de interesses, entre os principais atores - as agências - se fazia através de barganhas e concessões que

envolviam elevados repasses para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o banco estatal de desenvolvimento industrial, pioneiro, através do Fundo Técnico e Científico (FUNTEC), no financiamento à área tecnológica. De uma certa forma, a FINEP assegurava a anuência das demais agências de financiamento para o privilégio de operar o apoio institucional, injetando em seus orçamentos recursos adicionais provenientes do próprio FNDCT.

66. A formação do governo democrático, em 1985, abriu um espaço autônomo para o apoio à pesquisa, com a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Durante o curto período em que desfrutou de um acesso privilegiado aos centros de poder, o MCT adotou uma política de financiamento nitidamente seletiva, face a restrições severas no montante global do FNDCT. Em razão disso, optou-se por investir na pesquisa de melhor qualidade, na tentativa de recuperar centros de excelência ameaçados pela desatualização de sua infra-estrutura e pela dispersão de suas equipes. A FINEP investiu maciçamente em instituições e centros de pesquisa de maior peso acadêmico, enquanto o CNPq recebeu uma grande dotação do Tesouro para financiar bolsas de estudo no país e no exterior, em áreas consideradas estratégicas. Ver *Programa de Formação de Recursos Humanos nas Áreas Estratégicas*, Ministério da Ciência e Tecnologia, 1987.

67. Para a definição das funções normativas e de planejamento do CNPq, ver Romaní, 1982.

68. Além de uma importante conquista da comunidade, o sistema introduziu uma diferenciação salarial baseada na produtividade, rompendo com a isonomia salarial e abrindo caminho para o uso da avaliação como critério básico para uma política de financiamento ao ensino superior (Kent, 1993a, p. 78).

69. O México é uma exceção, uma vez que lá não houve uma reforma universitária formal como a de outros países.

70. Schwartzman, S., 1993.

71. O tema da avaliação não é específico às agendas dos países latino-americanos. Na maioria dos países da Europa Ocidental, a massificação do ensino superior, aliada a uma situação de recursos escassos e a um desenvolvimento tecnológico acelerado, tornavam a avaliação um tema central das políticas governamentais. A esse respeito, ver Teichler, 1989, p. 203.

72. Gago Huguet, 1992, pp. 9-11.

73. No âmbito da pós-graduação, a CAPES já vinha operando, desde 1977, um sistema de avaliação baseado em comitês de pares. Esse sistema de avaliação - periodicamente atualizado e aperfeiçoado - permitiu à agência distribuir seus apoios de forma criteriosa e seletiva.

74. Brunner, 1991b.

75. Para uma análise mais detalhada, ver *Avaliación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria - Estrategia, Procedimientos e Instrumentos*, Janeiro de 1993, Ministério de Cultura e Educación, Secretaría de Educación (Go'verno Argentino/BIRF/PNUD).

76. Como bem assinala Abranches, "os mecanismos decisórios disponíveis não são suficientemente eficientes para lidar com a mobilidade de decisores, a diversificação e crescimento das demandas, a complexidade das questões e com as defesas adaptativas da sociedade (...). As transições se tornam, assim, longas, desordenadas, desreguladas cheias de incerteza e risco (Abranches, 1993, pp. 7-8).

## BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio H. (1993), *Do possível ao desejável: lógicas de ação coletiva e modelos de desenvolvimento*, paper, apresentado no V Fórum Nacional, São Paulo, 3-6 maio.
- BALÁN, Jorge. (1990), *La universidad y la reforma de la educación superior en la Argentina: financiamiento y calidad como tema de la agenda en los años 90*, Trabalho apresentado na B Reunião do Projeto Comparado sobre Ensino Superior na América Latina, Buenos Aires, 13-15 de agosto, mimeo.
- \_\_\_\_\_. (1992), *Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992*, Buenos Aires, CEDES, mimeo.
- BRUNNER, José Joaquín. (1986), *Informe sobre la educación superior en Chile*, Santiago, FLACSO.
- \_\_\_\_\_. (1991a), *El contexto actual de la educación superior en América Latina*, São Paulo, NUPES, Documento de Trabalho 7/91.
- \_\_\_\_\_. (1991 b), *The Chilean higher education: general overview and prospects for institutional accreditation and evaluation*, FLACSO, Santiago.
- BRUNNER, J. J. e COX, C. (1991), *Políticas públicas de educación superior en Chile durante el régimen militar: generacion, ejecucion, resultados*. Documento de Trabalho apresentado na reunião do Projeto Comparado de Ensino Superior na América Latina, Santiago, 4-6 de novembro, mimeo.
- BRUNNER, J. J. (1993), *Estudio comparado sobre el financiamiento de la educación superior en seis países de América Latina: estado actual, tendencias e innovaciones*, Santiago, fevereiro.
- CLARK, Burton. (1983), *The higher education system*, Los Angeles, University of California Press.
- COSTA RIBEIRO, Sérgio. (1987), "A visão dos professores e alunos das IES hoje", in *Vestibular Hoje*, Brasília, Ministério da Educação/SESU, setembro.
- DURHAM, Eunice R. (1993), *Uma política para o ensino superior*, São Paulo, NUPES, Documento de Trabalho 2/93.
- FRISCHTAK, Claudio e GUIMARÃES, Eduardo A. (1993), *O sistema nacional de inovação*, trabalho apresentado no Fórum Nacional, São Paulo, 3 a 6 de maio.
- GAGO HUGUET. (1991), "La evaluación institucional en debate", *Universidad Futura*, Vol. 2, n.º 6-7.
- HACHETTE, Dominique. (1990), "Financiamiento de la investigación universitaria", in LEHMANN, Carla (ed), *Financiamiento de la educación superior: antecedentes y desafíos*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, pp. 227-268.
- KENT, Rollin. (1990), *La diferenciación institucional del sistema de educación superior*, DIE/CINVESTA V/IPN, agosto, mimeo.

- \_\_\_\_\_. (1993a), "Higher education in Mexico: from unregulated expansion to evaluation", in *Higher Education*, vol. 25, n.º 1, janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1993b), *Las políticas de evaluación en cinco sistemas nacionales: Colombia, Chile, México, Brasil y Argentina*, Cidade do México, DIE-CINVESTAV, mimeo.
- KLEIN, Lúcia e DELGADO, Nelson G. (1987), *FNDCT. evolução e impasses*, Rio de Janeiro, FINEP, mimeo.
- \_\_\_\_\_. (1988b), *A FINEP e o FNDCT. fragilidade institucional e apoio à pesquisa científica*, Rio de Janeiro, FINEP, mimeo.
- KLEIN, Lúcia. (1993), "Política y políticas de enseñanza superior: 1970-1990", in COURARD, Hernán (ed), *Políticas comparadas de educación superior en America Latina* Santiago, FLACSO.
- KLEIN, L. e SCHWARTZMAN, S. (1993), "Higher education in Brazil: 1970-1990", in *Higher Education*, vol. 25, n.º 1, janeiro, pp. 21-34.
- LEVY, Daniel C. (1980), *University and government in México*, Nova York, Praeger Publishers.
- MARQUIS, Carlos. (1992), *El gobierno nacional y las universidades argentinas*, Buenos Aires, mimeo.
- MARTINS, Carlos B. (1988), "O novo ensino superior privado no Brasil - 1964-1980", trabalho apresentado no XI Encontro Anual da ANPOCS, mimeo.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN/ BIRF/ PNUD. (1993), *Avaliación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria - Estratégias, Procedimientos y Instrumentos*
- PORTA, Laura M. (1991), *Evolución del sistema de educación superior argentino, 1960-1990*, Buenos Aires, CEDES, novembro.
- ROMANÍ, Jacqueline P. (1982), "O Conselho Nacional de Pesquisas e a institucionalização da pesquisa científica no Brasil", in SCHWARTZMAN, S. (org), *Universidades e instituições de pesquisas no Rio de Janeiro*, Brasília, CNPq.
- SCHWARTZMAN, Jacques. (1993), *Universidades federais no Brasil: uma avaliação de suas trajetórias (décadas de 70 e 80)*, Universidade Federal de Minas Gerais, mimeo.
- SCHWARTZMAN, Simon. (1991), "O ensino superior no Brasil: tradição e modernidade", *Revista USP*, 8, dezembro-1990/fevereiro-1991, pp. 33-38.
- \_\_\_\_\_. (1993a), "Policies for higher education in Latin America: the context", *Higher Education*, vol. 25, n.º 1, janeiro, pp. 9-20.
- \_\_\_\_\_. (1993b), *Ciência e tecnologia na década perdida: o que aprendemos?*, Trabalho apresentado no seminário sobre "O Brasil na década perdida: o que aprendemos?", realizado pelo Núcleo de Análise Interdisciplinar de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo, com o apoio do United Nations Research Institute for Social Development, São Paulo, 3 e 4 de maio.
- SCOTT, Peter. (1990), *Postmodernism and neoliberalism: challenges to the modern tradition in higher education and science*, Londres, The Times Higher Education Supplement.
- SILVA, Teresa W. (coord.). (1986), *Postgrado in America Latina - Investigacion sobre el caso de México*, Caracas, CRESALC-UNESCO.
- TEICHLER, Ulrich. (1989), *Government Strategies and Innovation in Higher Education*, Londres, Higher Education Policy Series, 7, Jessica Kingsley Publishers.