

Educação Superior na América Latina e no Caribe

Documento de Estratégia

Washington, D.C.
Julho de 1998 N° EDU-101

Este documento, preparado sob a responsabilidade do SCS/SOC, foi escrito por Cláudio de Moura Castro e Daniel C. Levy, com a assistência de Andrés Bernasconi. Para que o documento fosse razoavelmente breve, a maior parte da documentação de antecedentes, citações, exemplos e dados de apoio às posições nele refletidas, bem como da qualificação dessas posições, pode ser encontrada no documento básico *Higher Education in Latin America: Myths, Realities, and How the IDB Can Help*. A política do Banco será orientada por ambos os documentos. Embora ambas as versões do documento sobre educação superior levem a certas considerações referentes à ciência e à tecnologia, este tema é abordado em outro documento de estratégia.

Índice

Introdução

1

Um Desempenho Irregular

4

Como Decifrar as Funções do Ensino Superior

11

Questões de Política

21

A Ajuda que o BID Pode Proporcionar

28

Introdução

A RAZÃO DESTE DOCUMENTO

Este documento apresenta a posição vista do BID sobre a educação superior na América Latina e no Caribe, bem como uma estratégia pela qual o Banco poderia promover o seu aprimoramento.¹ O documento procura produzir uma avaliação acurada e indicações úteis em termos de políticas. Para tanto, trata da educação superior em sua totalidade evitando a tendência dos documentos normativos de passar por alto boa parte do campo que se encontra para além das universidades e das tarefas a elas associadas.

O primeiro capítulo contém uma avaliação geral da situação atual. O segundo identifica as funções essenciais que a educação superior desempenha na região e que dela são esperadas. Passa em seguida à análise das tendências normativas em diferentes contextos nacionais e a uma exposição dos pontos de vista do BID sobre o desempenho observado até hoje e sobre o que seria uma reforma adequada (terceiro capítulo). O último capítulo trata dos aspectos da reforma que poderiam merecer assistência direta do BID, mediante uma estratégia de financiamento formulada de acordo com aquelas funções. Nem por isso, contudo, o documento é um esquema rígido. Com base nos seus conceitos e dados analíticos, o documento propõe diretrizes para a ação do Banco, sem especificar, porém, os montantes financeiros que apoiariam cada ação. No que tange à atividade de outros, o documento não pretende impor qualquer posição ou política. O que

pretende é, natural-mente, influenciar tanto como estabelecer um diálogo mais produtivo com todas as partes interessadas. E procura também identificar parceiros interessados nos tipos de reforma que o Banco se disporia a apoiar.

Uma posição central do documento é a de que o comportamento do ensino superior na América Latina e no Caribe varia muito entre diferentes países e setores, assim como entre instituições e entre unidades dentro das instituições. A diversidade de funções contribui para a variabilidade, aspecto que é um dos temas centrais destas considerações.

O documento concentra-se em quatro funções principais do ensino superior na região: (i) liderança acadêmica, (ii) educação profissional, (iii) educação técnica, e (iv) educação superior geral. A última dessas funções requer uma explicação inicial. Trata-se de uma educação pós-secundária, que é concebida como profissional e como tal configurada em seu currículo, seu método de instrução e sua retórica, contudo, vem a ser uma educação geral ou **Aquasi-profissional** pelo fato de que forma pessoas que não encontram empregos que correspondam diretamente aos seus campos de estudo. Julgado o seu desempenho pelas funções que deveria desempenhar, esse ensino em geral não é funcional; mas julgado pelo que realmente realiza ou pode realizar, é uma forma de educação superior geral que adiciona ao conhecimento dos alunos. Deixar de identificar estas diferentes funções contribui para avaliações equivocadas e políticas inadequadas.

Quando é avaliada pelo seu desempenho médio, segundo o que ela mesma qualifica como liderança acadêmica ou formação profissional, a educação superior na região sai-se muito mal. Ao mesmo tempo, há ilhas de qualidade onde as quatro funções são desempenhadas a contento, e uma avaliação imparcial teria de apontar muitas reformas bem-sucedidas.

¹ Embora o Caribe esteja situado na esfera de ação do BID, as generalizações contidas neste documento aplicam-se muito mais à República Dominicana e talvez ao Haiti (feito o ajuste para o seu nível de pobreza) do que a Cuba ou aos países de língua inglesa. A Universidade das Índias Ocidentais, por exemplo, tem logrado conter muitos dos problemas destacados no [Capítulo 1](#) deste documento, o que sugeriria uma aplicação seletiva das generalizações nele contidas.

Como motivação fundamental deste documento, encontra-se a convicção de que é importante contar com uma política de ensino superior. Tal política já seria importante em virtude do substancial investimento de anos de vida de milhões de alunos, grandes gastos públicos, etc. (v. Tabelas 1 e 9). Ademais, por questões de demografia e expansão das matrículas no ensino secundário, mudança econômica e aspirações sociais, o ensino superior na América Latina terá significativo crescimento nos próximos anos. Mas a política de ensino superior é importante também pelo fato de que deve estar vinculada ao desenvolvimento, à formação de sociedades mais produtivas, informadas, prósperas, justas, satisfatórias e democráticas. Embora a educação superior venha desempenhando papéis importantes há séculos, nunca foi tão grande como hoje a necessidade de formar recursos humanos para esse fim, através de uma educação formal avançada. A própria modernização e integração da América Latina numa economia e numa sociedade cada vez mais global depende significativamente do ensino superior. Assim, o BID rejeita o ponto de vista de que esse ensino poderia ficar à margem do desenvolvimento nacional ou de que o Estado pode ficar à margem do ensino superior. Mas também rejeita a posição segundo a qual a educação superior só pode desempenhar bem o seu papel se puder crescer e fortalecer-se sustentada por recursos públicos generosos. Noutras palavras, na medida em que se supõem um tamanho e um crescimento significativos, e face à necessidade levar a cabo tarefas vitais, é essencial dar estreita atenção ao âmbito e à qualidade do desempenho do ensino superior. É nesse contexto que este documento se posiciona em favor de importantes reformas adicionais.

O BID pode dar uma contribuição importante. Não pode impor reformas nem retrocederá ao financiamento maciço para desenvolvimento e expansão de universidades (como no período de 1962-74). E não abrirá mão, tampouco, da idéia de que um sólido sistema de ensino superior já com mais de 7 milhões de alunos e a probabilidade de um incremento significativo nos próximos anos é um componente *necessário* do desenvolvimento nacional e deve ser como tal encarado e tratado. O ensino superior já desempenha papel crucial e deve

desempenhá-lo de forma ainda mais decisiva no futuro. É necessário para o desenvolvimento econômico, como acentua este documento, e para o desenvolvimento social e político. Esse desenvolvimento, contudo, requer uma reorientação de políticos e redistribuição de recursos, processo onde o BID pode ajudar colaborando com aqueles que tentam emprender reformas em seus países.

O Banco já tem uma longa experiência de apoio à reforma do ensino superior. Foi mesmo, e sobejamente, a maior fonte externa de contribuições na Idade de Ouro da assistência (os anos 60 e princípios da década de 70), e continuou sendo a mais atuante desde então (Levy, no prelo). Desde o seu primeiro projeto, em 1962, até 1984, o BID desembolsou US\$540.732.000 para o ensino superior, categoria que não inclui ciência e tecnologia nem pesquisa e extensão agrícola, que absorveram em seu conjunto uma parcela de recursos maior que a da educação superior naquele período, muito embora uma soma de todas essas categorias representasse apenas uma pequena fração da carteira total do BID. Os principais alvos do seu financiamento na área da educação superior foram as universidades nacionais, mas, em princípios da década de 70, universidades particulares absorviam 30% dos recursos e outras instituições públicas também recebiam uma proporção considerável. A partir de então, a maior parte dos recursos foi consignada a organismos dos governos centrais, que os distribuía a diferentes instituições. No que se refere ao período em seu todo, metade dos fundos tocou a organismos centrais, 40% a universidades públicas e 10% a universidades particulares (contudo, como não estão corrigidos pela inflação do dólar, essas cifras sobrestimam o ocorrido nos anos mais recentes e, conseqüentemente, os organismos centrais).

Os objetivos do BID eram amplos. Embora não seguissem uma pauta definida, várias metas se destacam. O crescimento e o aumento do acesso eram considerados como chaves do desenvolvimento nacional, mas a composição dos empréstimos parecia indicar que a reforma trazida também fazia parte da agenda. Apoiou-se a diversidade institucional, especialmente quanto à promessa de inovação. A centralização de certos serviços e

instalações físicas fazia parte da agenda, dado que muitas universidades haviam sido de início pouco mais do que a agregação de escolas profissionais autônomas. Outro impulso foi o de fortalecer a qualidade acadêmica, na forma convencionalmente definida no nível internacional (tempo integral para os professores, pesquisa, estudos de pós-graduação, etc.) Entre outros fatores que determinavam os investimentos do BID por países, fez-se uma tentativa de promover vários países centroamericanos e outros países pobres, onde pequenos sistemas orientados para a reforma podiam crescer rapidamente, com base em novas estruturas e princípios.

A presente proposta reflete uma mudança natural e necessária nas atividades do BID. Embora conserve metas igualmente amplas, ela está voltada para um mundo diferente. Ademais, melhorou a nossa compreensão de certos processos de desenvolvimento da educação. E é preciso tirar proveito das lições extraídas de esforços anteriores do Banco no ensino superior, inclusive o possível impacto positivo de empréstimos cuidadosamente orientados para projetos viáveis a que os reformadores nacionais atribuem alta prioridade. Contudo, a

ausência de um movimento local de reforma corretamente harmonizada com incentivos, financiamento, administração e qualidade, significa muitas vezes a transformação das reformas em enclaves que oferecem apenas alívio parcial para problemas sistêmicos.

O Banco apóia políticas de educação superior que sejam genericamente válidas para investimentos desse tipo. Os seus empréstimos devem financiar atividades que façam sentido em termos econômicos, gerem mais benefícios do que o mercado poderia captar ou representem uma prioridade social que não poderia angariar suficiente apoio somente das forças do mercado. Ademais, numa área onde os gastos são significativos e os clientes imediatos geralmente estão situados na metade superior da distribuição da renda, há que levar em consideração a questão da equidade. O Banco é a favor de projetos que tenham componentes de reforma fortes porém realistas, porque melhoram a eficiência, incrementam os benefícios e/ou melhoram a equidade. Todas as políticas aqui propostas estão relacionadas com essas metas gerais.

Um Desempenho Irregular

O desempenho do ensino superior na América Latina e no Caribe é pouco satisfatório. O desempenho educacional médio é deficiente em vários aspectos comparativos: mais fraco do que na maioria das outras regiões, baixo para o nível de investimento e mais baixo do que era antes. Essa generalização, contudo, abrange uma extraordinária quantidade de variações e conduz a um estereótipo que daria uma base fraca para propor reformas. Uma análise da evidência mostra um quadro complexo e mal definido (Albornoz, 1996; Balán e Trombetta, 1993; Brunner, 1990; Drysdale, 1987; Levy, 1986; Navarro, 1995; Schwartzman, 1996; Task Force, 1994). A avaliação predominantemente negativa é exata mas incompleta, fazendo uso por demais generalizado da retórica da *crise*. Há muita coisa positiva, inclusive tarefas que há muito vêm sendo bem executadas, reformas de grande alcance nos últimos decênios e novas mudanças em andamento.

REALIZAÇÕES

Tendo à frente as universidades públicas, o ensino superior sempre produziu um fluxo de profissionais bem preparados para os setores privado e público (Lorey, 1993). Isso continua acontecendo, não obstante estarem também sendo formados muitos estudantes mal preparados. Mesmo em análises feitas por críticos do ensino superior financiado com fundos públicos, a taxa de rentabilidade mantém-se positiva (Banco Mundial, 1995; Schiefelbein, 1996:34).

A educação superior merece crédito também por muitos impactos que não são simplesmente econômicos nem *educativos* em sentido estrito. Diferentes países, estadistas e sociedades buscam diferentes combinações de resultados do ensino superior e o que é considerado *bom* depende em parte de valores e escolhas políticas; assim, é mais fácil falar sobre desempenho educacional do que

sobre desempenho geral. Seja como for, as universidades da América Latina e do Caribe muitas vezes desempenham papel importantíssimo na promoção da democracia ou no uso do espaço disponível para o pensamento e a expressão crítica. Intelectuais com raízes universitárias têm enriquecido o pensamento nacional, não raro articulando alternativas à política oficial e por vezes desempenhando um papel importante na sua elaboração. Muitas vezes, as universidades têm sido canais essenciais da modernização política e, para bem ou para mal, promovido a legitimidade e a estabilidade política (Levy, 1980). Socialmente, elas têm sido veículos de mobilidade (Schwartzman, 1996:23) e da prestação de serviços importantes, como os de saúde. Em 1980, correspondiam ao sexo feminino mais de 40% das matrículas na maioria dos países, e hoje em dia, dada a sua predominância na maioria dos grandes sistemas, corresponde à mulher mais da metade das matrículas nas instituições de ensino superior da região. Ademais, a universidade pública freqüentemente representa um papel vital na produção e disseminação da cultura nacional e na formação de uma identidade nacional. E embora o desempenho acadêmico na área da pesquisa esteja, via de regra, abaixo do que se espera ou alega, seria justo assinalar também que geralmente está nas instituições nacionais e noutras instituições públicas de ensino superior uma proporção considerável da erudição que a América Latina já produziu. Certos indicadores convencionais creditam a essas instituições aproximadamente 80% das pesquisas levadas a cabo, bem como uma parcela significativa dos esforços nacionais em ciência e tecnologia.

Assim, ao concentrar-se este documento principalmente no desenvolvimento econômico, não pretende captar a totalidade das contribuições da educação superior. Mas o Banco acredita que grande parte do que é desejável, dos pontos de vista acadêmico, social, cultural e político, é compatível

com uma boa política econômica. Embora não sejam automaticamente errôneas, as políticas que violam critérios econômicos teriam que apresentar boas justificativas e provavelmente não seriam boas candidatas para financiamento do Banco.

A maioria das tarefas continua sendo bem executada, mas está agora nas mãos de instituições diferentes das que existiam há poucas décadas. Grande parte da transformação ocorreu em virtude da adaptação a condições externas, como o aumento da demanda e a evolução dos mercados de trabalho. A maior parte da mudança deu-se fora do âmbito do planejamento em grande escala ou da legislação nacional. Um exemplo digno de nota é o crescimento do ensino superior particular, setor heterogêneo que absorve quase 40% das matrículas, proporção essa mais alta do que a registrada na maior parte do resto do mundo.

A educação superior na América Latina e no Caribe mudou também em virtude de iniciativas explícitas e em grande escala. Neste caso, um exemplo significativo é a aliança entre reformadores nacionais e organismos internacionais, que teve o seu apogeu nos anos 60 e princípios da década de 70 (Levy, no prelo). Esse esforço, que é o principal precedente histórico da atual preocupação internacional com a reforma, ajudou a expandir o acesso, promover a diversificação entre instituições e criar novos papéis dentro do ensino superior. Além disso, ampliou consideravelmente os núcleos de excelência acadêmica em determinadas universidades, centros de pesquisa, programas de pós-graduação e similares, aumentando as fileiras de uma legítima profissão acadêmica.

Finalmente, verificou-se nos últimos anos uma onda de reformas no ensino superior. Sistemas de credenciamento, por exemplo, cresceram a partir de quase nada e se tornaram um movimento influente. Como na maioria de outros destaques da agenda de reforma contemporânea, o credenciamento registra avanços em certos lugares e merece em outros ao menos uma atenção maior. A agenda do Grupo de Iniciativas para um Novo Pacto Acadêmico, da República Dominicana, por exemplo, é coerente com as principais idéias deste documento.

O que caracteriza os países mais bem-sucedidos da região é, sem dúvida alguma, não a ausência de instituições fracas, mas a coexistência do positivo com o negativo. O Chile oferece o mais notável exemplo nacional de um êxito considerável de uma reforma voltada para o mercado. A reforma criou novos problemas, ao lado de problemas persistentes, e o objetivo neste caso não é enaltecer a reforma chilena como remédio heróico ou modelo a ser emulado em todos os aspectos, mas sim destacar os aspectos positivos e pioneiros do que tem sido ali realizado. A autonomia institucional tem desempenhado novos papéis em mercados estudantis e financeiros, enquanto a subvenção estatal cedeu lugar em grande parte ao financiamento misto público e privado. O financiamento público baseado no desempenho cresceu, tornou-se possível manter sob controle o dispendioso aumento das matrículas universitárias, ao mesmo tempo que apareceram outras instituições atendendo à demanda pós-secundária e foram criados sistemas de avaliação (Brunner, 1992).

O Chile não foi o único país que demonstrou a sua capacidade reformar políticas públicas capazes de abranger todo o sistema de ensino superior (embora as reformas em muitos outros países muito apropriadamente se manifestem de uma forma mais gradual). Vale mencionar avanços que, ainda há poucos anos, muitos julgavam impossíveis (Wolff e Albrecht, 1992). A nova legislação nacional da Argentina permite às instituições públicas cobrar anuidades e tomar decisões próprias em matéria de admissões, embora os reitores das grandes universidades públicas hajam reiterado o seu compromisso com a garantia constitucional do ensino gratuito. No México, a maioria das universidades estatais hoje em dia cobra taxas de ensino, que geralmente haviam se reduzido a quantias apenas simbólicas nas últimas décadas, e muitas buscam ativamente outros tipos de receita não-governamental (Ornelas, 1995; Kent, 1996). Para ajudar na triagem de alunos, elas fazem uso cada vez maior de um novo centro nacional de avaliação, operado por uma instituição não governamental seu objetivo de lucro. Ademais, têm proliferado os institutos públicos de tecnologia, rompendo os monopólios tradicionais das

universidades públicas (que em certos casos abriram mão deles de forma voluntária e cooperativa). Tais institutos geralmente são muito diferentes das universidades, tanto em função quanto em governabilidade. Entrementes, certas universidades públicas (como a Unicamp, no Brasil, e a Simón Bolívar, na Venezuela, por exemplo) libertaram-se de padrões típicos de administração, finanças, padrões acadêmicos e fatores semelhantes.

Nos casos em que a educação superior pública mudou muito pouco ou muito lentamente para atender às várias demandas dos estudantes ou do mercado de trabalho, a lacuna muitas vezes é preenchida por instituições particulares. Sem dúvida, muitas destas são criadas com a finalidade precípua de absorver a demanda de estudantes não atendidos pelo setor público, não obstante a sua freqüentemente desacreditada massificação. A maioria das novas instituições particulares não é inovadora do ponto de vista acadêmico e muitas vezes oferece uma educação deficiente. Outras, porém, são academicamente sérias e inovadoras, e algumas alegam, com uma certa razão, ser instituições sem fins de lucro que estão cumprindo uma missão pública. Seja como for, se forem comparadas as instituições particulares com a média das instituições públicas, e não apenas com as instituições públicas líderes, as generalizações mais apropriadas mostrarão mais uma certa superposição de níveis acadêmicos do que uma clara superioridade de qualquer deles. Mesmo no Brasil, que concentra aproximadamente 35% das matrículas em instituições particulares de toda a região (e é o exemplo mais citado quando se criticam as instituições particulares como visivelmente inferiores e como uma fraude, e cujas universidades públicas têm custos anuais de quase US\$10.000 por aluno), os primeiros dados de caráter geral do teste aplicado aos estudantes a um semestre da graduação em três carreiras mostram certa variedade: como seria de prever, as instituições públicas predominam na categoria AA, na qual, porém, existem poucas instituições; enquanto a categoria AB mostra principalmente instituições públicas e particulares lado a lado, as instituições privadas predominam na categoria AC, intermediária, e na categoria AD. Na categoria mais baixa, AE, há duas vezes mais instituições públicas

do que particulares (segundo dados do INEP, 1997). Ademais, nos aspectos em que as instituições particulares (ou públicas) da região saem-se razoavelmente bem em qualquer das quatro funções (mencionadas adiante), a falta de semelhança com a idéia do que deve ser uma universidade de verdade não é prova de que de nada valem. Finalmente, a maioria das instituições particulares classificadas como academicamente medíocres ou fracas enquadra-se em certos aspectos da agenda da modernização, tais como diferenciação institucional, financiamento privado, resultados consideravelmente melhores nas avaliações normais de eficiência, limitado conflito político, novas formas de opção e responsabilização e uma sensibilidade maior ao mercado do trabalho do que mostra grande parte das suas concorrentes públicas (Levy, 1986; Balán e Fanelli, 1993; Carlson, 1992). Quer aprovemos, condenemos ou estejamos indecisos quanto a esse tipo de modernização, ela certamente põe em dúvida a alegação de que o ensino superior na América Latina não está mudando.

Ademais, o dinamismo e a diferenciação do setor privado não estão limitados às universidades ou outras instituições que se concentram no ensino universitário básico. Na maioria dos países, existe um conjunto de centros particulares independentes que não oferecem esse tipo de graduação, mas fazem parte do ensino superior (Levy, 1996a; Calderón e Provoste, 1990). Tais centros não resultaram do planejamento centralizado; ao contrário, surgiram em oposição à política pública central (Brunner e Barrios, 1987). Eles evoluem com rapidez, adaptam-se logo às novas condições e realizam muito daquilo que as universidades públicas nunca fizeram ou, na opinião de alguns, esta-riam fazendo de forma inadequada. Atuam em mercados competitivos, geram a sua própria renda e governam-se autonomamente. São importantes na pesquisa social e política, e muitas vezes na formação pós-graduada em campos semelhantes, embora raramente em ciências básicas e tecnologia. Prestam serviços a governos democráticos, a empresas e a um crescente grupo de organizações não-governamentais dedicadas ao serviço social, desenvolvimento de base e defesa de causas.

Naturalmente, não deixam de ter também problemas e graves deficiências.

O setor público não ficou parado no que se refere a centros de pesquisa. Em primeiro lugar, as entidades públicas criaram inúmeras parcerias com centros privados. Em segundo, existem centros de pesquisa importantes dentro de muitas entidades governamentais. Em terceiro, há vários centros públicos autônomos ou filiados a universidades, muitas vezes em terrenos especializados em que quase não se nota a presença do setor privado. Recebem dinheiro do governo, mas geralmente mantêm certo grau de flexibilidade na gestão e no relacionamento com agentes externos, o que não é comum no caso das universidades públicas.

Alguns dos mais expressivos exemplos de excelência e trabalho intelectual sério encontram-se nas escolas de pós-graduação, geralmente com financiamento público. Muito embora esse nível de educação esteja também contaminado pela má qualidade e deficiências nas tarefas que pretende executar, ainda merece reconhecimento por excelentes programas que alimentam um mercado de trabalho seletivo e fomentam o desenvolvimento nacional (Albornoz, 1996:27).

DEFICIÊNCIAS

Não devemos subestimar as deficiências dos sistemas de educação superior da região. Algumas dessas deficiências resultaram de práticas mal orientadas. Outras vieram principalmente de problemas ou mudanças emanadas de outros lugares, aos quais o ensino superior deve responder mais ou melhor do que tem feito. Mesmo entre aqueles que, substancialmente, concordam até agora na identificação das deficiências que reclamam correção, não é necessário concordar ou debater interminavelmente sobre a sua fonte. Diferentes observadores podem legitimamente destacar diferentes fontes. Seja como for, este documento deve concentrar-se no que a própria educação superior e os nela interessados podem fazer para melhorar a situação. Assim, dedicaremos mais espaço à maneira de encarar as deficiências do que a considerações sobre o que foi feito até agora, porque a meta é aprimorar a política.

A expansão acelerada do ensino superior iniciada em meados deste século ocorreu em condições que não levavam a níveis aceitáveis de desempenho qualitativo. Essas condições com-preendiam o sub-desenvolvimento e a instabilidade econômica, outras limitações financeiras, o atraso e a dependência tecnológica, a repressão e a insegurança política, e a indiferença cultural para com a ciência e a pesquisa. O número de instituições de ensino superior cresceu muito mais depressa do que a base de recursos humanos adequadamente preparados, no que se refere tanto a graduados das escolas secundárias como a professores. Os gastos em educação superior cresceram enormemente, onerando os orçamentos educacionais e, talvez, desviando recursos que poderiam ter sido encaminhados para o nível primário, cronicamente sub-financiado (contudo, nenhuma das mazelas que se atribuem à educação superior podem ser identificadas como explicam as razões fundamentais do financiamento insuficiente e desempenho deficiente do ensino primário). Uma distribuição equivocada de recursos públicos entre a educação primária e a superior não conduz à equidade nem à eficiência. Por isso, além de serem medíocres os resultados médios do ensino superior, constitui motivo de preocupação o fato de que foram obtidos com o gasto de fundos públicos que poderiam haver financiado melhorias nos níveis inferiores.

Os estudos sobre eficiência interna freqüentemente apontam uma falta de planejamento, gestão e controle institucional (Winkler, 1990). A responsabilização é rara. O baixo número de alunos por professor é uma preocupação, assim como o baixo número de alunos por administrador. Um número excessivo de alunos nunca chega a graduar-se ou passa na escola um período muito mais longo do que a duração prescrita de seus programas. Os orçamentos fixos são demasiadamente elevados em comparação com os fundos flexíveis ou baseados nos resultados, e a parcela do orçamento alocada a despesas de pessoal é desproporcionalmente alta em comparação com os investimentos em infraestrutura. Muitos destes indicadores revelam situações graves e seriam necessários argumentos muito convincentes para ignorá-los. E mesmo

quando os dados se referem principalmente a universidades públicas, essas instituições ainda detêm o maior volume de matrículas e de despesas. Entretanto, no lado do ensino particular, não é muito animadora a constatação de que a mais potente defesa suscitada contra a alegação de que as instituições particulares tendem a ser academicamente fracas, de uma forma por vezes escandalosa, é o fato de que o mesmo também se aplica ao setor público. Em países como El Salvador e a República Dominicana, existe apenas uma universidade pública, que passa por dificuldades, cercada de muitas instituições particulares de dúbia qualidade, ao lado de umas poucas academicamente sólidas. Mesmo as universidades particulares fortes e os centros de pesquisa independentes tendem a ser pequenos, com um escopo limitado, e posicionados marginalmente em face da pesquisa básica e da educação avançada, pelo menos no terreno científico e noutros campos em que os custos são altos. A eficiência das instituições particulares em geral é muito limitada em termos de significado acadêmico e repercussão social; o mesmo que acontece com o rendimento baixo do ensino superior, também sucede com a reduzida eficiência: embora certas formas de privatização tenham ajudado e devem ser fomentadas, outras são problemáticas. A privatização está longe de ser uma panacéia eficaz e existem em ambos os setores instituições tanto medíocres como de valor, com saldos que variam consideravelmente de um para outro país. (Outra crítica comum mas julgada errônea do ponto de vista deste documento seria uma fraca eficiência externa, graduados subempregados e por uma taxa de rentabilidade relativamente baixa e em declínio.)

Enquanto isso, uma série de indicadores mais difíceis de quantificar sugere que os currículos estão desatualizados, falta material didático e alguns estudantes passam pelo sistema com esforço e aproveitamento mínimos, sendo tudo isso comum tanto no setor público como no setor privado. Ademais, por vezes falta rigor nas admissões e estas são injustificadamente politizadas nos poucos casos em que a universidade conta com seu próprio ciclo secundário, a partir do qual os alunos têm ingresso imediato ao nível universitário (vale notar que também neste caso os reformadores lograram certo grau de êxito). Uma rigidez particularmente

excessiva, na ausência de um sistema de créditos acadêmicos, é o fato de que, a não ser que comecem tudo de novo, os alunos geralmente ficam impedidos de mudar de campo de estudo. Esse aspecto, que seria indesejável em qualquer sistema de ensino superior, é especialmente inconveniente para a grande proporção de estudantes que, uma vez formados, não conseguem emprego em seus campos de estudo. Embora seja natural o conflito interno nas instituições públicas, especialmente aquelas que dão valor à participação e ao debate, pouco se tem feito para responder ao difícil desafio de conciliar esse fato com a necessidade de uma sólida política acadêmica e econômica. Nos casos em que os conflitos prejudiciais e outros fatores políticos afetam demasiadamente os assuntos acadêmicos, as instituições aplicam políticas que são racionais a curto prazo para certos indivíduos e grupos, mas não para o desenvolvimento do magistério e da pesquisa. Contudo, é importante resistir aos estereótipos de uma hiperpolitização onipresente. E não nos esqueçamos que repressão militar, em muitos países, prejudicou severamente a liberdade e o desempenho acadêmico.

No plano internacional, novas tecnologias e inovações organizacionais afetam a transmissão e geração de conhecimentos. O modelo tradicional da sala de aula tendo um docente como centro passa a ser apenas uma dentre muitas opções. O computador, o vídeo, a televisão e a Internet criam toda uma série de novas opções. Podemos mencionar também as estratégias de aprendizagem modular. As fronteiras geográficas do ensino desaparecem e a localização física dos recursos torna-se menos restritiva. A lógica e a economia fundamental da transmissão de conhecimentos são alteradas. Contudo, apesar dos esforços pioneiros de certas instituições particulares mais ágeis e de algumas das grandes instituições públicas, a educação superior na América Latina e no Caribe geralmente se acha muito distante dessas tendências. Devido a isso, as instituições existentes abrem mão de um grande número de benefícios do progresso técnico e correm o risco de serem ultrapassadas por outras instituições mais agressivas, como as que oferecem educação a distância via Internet.

Essas deficiências das instituições individuais chamam atenção também para outras áreas nas quais esforços inovadores dispersos devem ceder lugar a atividades muito mais difundidas. Entre estas conta-se o fortalecimento dos vínculos entre as instituições de ensino superior. Quer se trate de necessidades e de oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias, quer de empreendimentos onerosos que requerem economias de escala (por exemplo, certos programas de pós-graduação ou instituições e projetos de pesquisa), a resposta sensata está muitas vezes numa cooperação inovadora ou na formação de consórcios. Assim também, há necessidade de uma cooperação muito maior entre as instituições de ensino superior e o público a que servem. As referências à inadequação dos vínculos atuais muitas vezes parecem ser apenas mais um disparo na fuzilaria contra a educação superior, mas o fato é que existem pela frente consideráveis oportunidades para que o ensino superior não só ofereça respostas, mas também empreenda iniciativas inovadoras. O ensino superior pode beneficiar-se de vínculos cuidadosamente configurados, do fortalecimento da sua base de recursos, de contribuições visíveis e da legitimação pública. Embora esses vínculos devam incluir cada vez mais o mercado de trabalho, o aspecto em questão é ainda mais amplo: a educação superior deve fortalecer os seus laços com os diversos setores e atividades da sociedade. A mescla de vínculos seria logicamente diferente para diferentes funções e instituições do ensino superior.

Tão grave como as deficiências identificadas até agora é o fato de que elas raramente geram o tipo de reação política ou administrativa que poderia levar à sua correção. De fato, há motivo para preocupação em face da repetição dessas deficiências em muitos programas de pós-graduação que estão crescendo rapidamente. A impunidade e a perpetuação do *status quo* são indefensáveis, mas têm sido fracas na América Latina as principais forças que impulsionam uma educação superior mais sólida em outras partes do mundo. Faltam, por exemplo, responsabilidade perante os consumidores ou financiadores, controles estatais úteis e uma ética acadêmica bem desenvolvida. Alguns países têm dispositivos constitucionais que alocam às universidades públicas uma parcela do orçamento

nacional. Tais medidas podem dar um senso de segurança e garantir abundantes recursos mesmo diante de um desempenho inadequado. Por outro lado, quando não são postas em prática, elas alimentam tanto a indiferença em face da política pública como da falsa convicção de que a chave do melhoramento está na expansão dos direitos adquiridos. Uma preocupação concreta (que se aplica à política pública e, conseqüentemente, a este documento) é a falta de conexão entre os resultados e a estrutura de recompensas: são muito escassas as recompensas à excelência no desempenho e muito raras as sanções por incompetência ou irresponsabilidade.

Muitas vezes, as deficiências do ensino superior traduzem-se numa preocupante perda de legitimidade e prestígio. Segundo uma percepção comum entre empregadores, financiadores, estudiosos nesse campo e outros que trabalham na própria área da educação superior, a realidade é desanimadora e está ficando pior. É também perturbador ver vitupérios lançados contra as universidades públicas, imputando-lhes males que vão muito além da sua responsabilidade ou de uma razoável capacidade para resolvê-los. Na medida do possível, este documento procura compreender as dificuldades, consignar as realizações e propor políticas que se concentrem mais em melhorar do que em acusar.

A CONFUSÃO NO USO DAS PALAVRAS

Usa-se muito a palavra **universidade** como sinônimo aproximado de educação superior. Muitas vezes, faz-se referência passageira à diversificação, mas esta raramente é examinada com seriedade. Ninguém nega explicitamente essa diferenciação, mas poucos fazem dela parte integrante de suas análises e das políticas. Na realidade, alguns estabelecimentos que não são considerados universidades realizam uma grande parcela do que tradicionalmente se considera como educação universitária, enquanto (o que é muito mais freqüente) instituições conhecidas como universidades ministram muito pouco dessa educação.

Grande parte da confusão terminológica procede da diferenciação e complexidade que vieram à tona com o passar do tempo e se multiplicaram nas últimas décadas. Como já se observou, uma parte do ensino acadêmico (graus avançados, publicações significativas, diálogo, avaliação e ensino pós-graduado) ocorre em centros de pesquisa relativamente autônomos. Quando as universidades realizam esse trabalho, fazem-no dentro de unidades bastante independentes. Ademais, em diferentes ocasiões, a educação superior na região foi inspirada por vários modelos europeus e americanos, o que contribui ainda mais para a sua complexidade.

Nos últimos decênios, a educação superior assumiu papéis de treinamento e desenvolvimento como parte de uma tendência geral de impor ao nível pós-secundário uma boa parcela do treinamento e do ensino normal outrora oferecido num nível mais baixo, bem como de atender à necessidade de treinamento que antes ocorria no local de trabalho. Muitos programas e instituições técnicas buscam os benefícios da isonomia oficial e do tratamento paralelo com as universidades infelizmente, o sistema demonstra escassa capacidade de compreender e

formular políticas que sejam adequadas para uma diferenciação ainda maior entre as instituições de ensino superior bem como para as necessárias diferenciações internas.

As políticas de *isonomia*, ou seja, de igualdade no tratamento de todos, vem reforçar a tendência das instituições a aspirar ou proclamar que são algo que definitivamente não são. Quando a política oficial reconhece a existência de mais de uma forma, ela também glorifica e recompensa os lugares que alegam estar desempenhando tarefas de liderança acadêmica, desestimulando aqueles que desempenham outras funções do ensino superior e mesmo aqueles que de fato desempenham funções de liderança acadêmica melhor do que as universidades mas não ostentam a denominação oficial de universidade.

Também há atitudes e valores incorretos que afetam as instituições. Por exemplo, o ensino é relegado à condição de tarefa secundária e o corpo docente é impelido pelo sistema de recompensas a publicar pesquisas, ou o que passa por pesquisa (Gil, 1995).

Como Decifrar as Funções do Ensino Superior

UMA TIPOLOGIA

Em vez de julgar que todo o ensino superior busca os mesmos fins já consagrados ou de desmerecer muito do que ele realiza, deveríamos dar a máxima consideração possível às suas verdadeiras funções. Aceitando o desafio lançado por um recente trabalho preparado para o Banco (Schwartzman, 1996), a tipologia que se segue baseia-se em quatro funções que são fundamentais para o diagnóstico, para a reforma proposta e para a estratégia do BID apresentada neste documento. São elas: a liderança acadêmica, a educação profissional, a formação técnica e o ensino superior geral. O Banco encara cada uma dessas funções como essenciais para o ensino superior moderno e rejeita a tendência comum de encarar a liderança acadêmica como *a melhor*, e a educação técnica ou a geral como *a pior*. Assim, uma das justificativas essenciais da tipologia, no que se refere à política, é ajudar a melhorar o desempenho de cada função, aplicando-lhe os recursos, normas e incentivos que sejam mais apropriados. Essa justificativa aplica-se também a países ou regiões dentro de países que ainda não atingiram um nível de desenvolvimento que ponha ao seu alcance a formação acadêmica avançada ou a educação profissional que muito exige em termos de recursos.

A tipologia aqui apresentada é preliminar e tem limitações. Apesar de a educação superior muito contribuir para o desenvolvimento social, cultural e político, a tipologia está voltada em grande parte para a contribuição econômica da educação, dando ênfase ao ensino e à aprendizagem. Ainda assim, as funções são mais do que esferas particulares de conhecimento ou de metodologias, e podemos considerar, dentro de cada uma delas, as funções comumente identificadas da educação superior, isto é, ensino, pesquisa e extensão (termo este pouco adequado para o tipo de esforço conjunto, serviço e

responsabilização que estamos considerando). Cada uma das nossas quatro funções abrange o ensino, a pesquisa e a extensão, mas, o que é crucial, cada uma deve também definir e combinar de diferentes maneiras essas três categorias. No que se refere à cobertura, outro problema é a falta de uma exclusividade, uma vez que uma determinada tarefa poderia se situar em mais de uma categoria, ou na divisa entre duas delas, e as tarefas múltiplas poderiam se misturar.

Outra limitação é o fato de que uma tipologia organizada a partir de funções deve ser aplicada a um mundo real contendo instituições que desempenham mais de uma função. Assim, em certos casos, a aplicação da tipologia será complexa, difícil e discutível, mas em geral será bastante simples: mas mesmo nos casos difíceis, a tipologia poderá proporcionar uma orientação. Não cabe perguntar se a tipologia pode resolver todos os problemas, mas se ajuda a esclarecer o raciocínio e aprimorar a política.

As dificuldades de aplicação não resultam tanto de falhas da taxonomia, mas das realidades das instituições que desempenham diversas funções e tornam-se confusas no que tange às normas e aos incentivos apropriados para cada uma. De fato, a maioria das universidades procura desempenhar diferentes funções em muitas das suas unidades ou cursos. A taxonomia poderia ser igualmente útil em tais casos, porque delinearía funções às quais muitas vezes são erroneamente aplicadas normas concebidas para funções diferentes. Para dizê-lo com clareza, o problema não consiste propriamente na combinação de funções dentro das instituições ou mesmo dentro de unidades internas; de fato, as universidades desempenham papéis por vezes positivos na integração de várias tarefas e proporcionam combinações salutares para tarefas que ficariam mais isoladas noutras circunstâncias. O

problema se manifesta quando as instituições não prestam suficiente atenção à sua própria diferenciação funcional.

Liderança Acadêmica

Uma das funções históricas das universidades e instituições similares é a liderança acadêmica. O descobrimento e a transmissão de conhecimentos estão no cerne do sistema de educação superior. Contudo, além dos resultados acadêmicos que definem mais direta e claramente o objetivo, esses epicentros do pensamento e do ensino mais avançado proporcionam boa parte da liderança para a vida política, econômica e cultural moderna, que transcende seus muros. Assim, a função de liderança acadêmica é essencial tanto para a sociedade quanto para o próprio ensino superior e como tal deve ser avaliada (embora seja justo assinalar os aspectos tanto reprodutivos como produtivos dessa função). Para assegurar uma liderança competente, é necessário algo semelhante à *Ivy League* ou Oxbridge.

As tarefas de ensino e pesquisa pertinentes a essa função podem ser executadas paralelamente e de modo a permitir um reforço recíproco, sobretudo no nível de pós-graduação, embora possam também avançar separadamente. Do mesmo modo, o estudo das ciências pode ser feito em vários contextos organizacionais, mas nada supera nesses aspectos as universidades e outras instituições de ensino superior ou suas subdivisões. Embora a função de liderança acadêmica possa assentar-se em escolas tanto públicas como particulares, os altos custos seriam suficientes para tornar a alternativa particular muito menos freqüente e extremamente rara para a pesquisa sem a assistência de fundos públicos. Nenhum defensor sério da privatização pode fugir a esse fato. Um aspecto correlato é o fato de que a função de liderança acadêmica demonstra de forma categórica que as funções não se limitam a formar e a servir aos estudantes. De fato, na preparação de futuros líderes, na pesquisa inovadora (tanto nas ciências como nas humanidades) e no seu trabalho de orientação, desempenho e ações similares para grandes setores da sociedade e do governo, a função de liderança acadêmica está

claramente ligada a uma visão ampla do desenvolvimento nacional.

A expressão liderança acadêmica indiscutivelmente designa uma função de elite e pode ser considerada politicamente incômoda para alguns. Entretanto, não denota elitismo socioeconômico, expressando, ao contrário, a realidade mundial e histórica de que certo tipo de ensino e pesquisa só ocorre onde são excepcionalmente elevados os níveis de preparo intelectual e financiamento. A função de liderança acadêmica é responsável apenas por uma pequena parcela das matrículas totais no ensino superior, mesmo em países ricos. Por exemplo, embora as cifras variem segundo o rigor da definição, liderança acadêmica é uma descrição que se aplica com precisão a não mais do que 3% das mais de 3.000 instituições de ensino superior dos Estados Unidos. (Essa cifra poderia ser maior, se acrescentarmos as principais faculdades de artes liberais, mas também poderia baixar para cerca de 1% se limitarmos a contagem a faculdades e universidades onde praticamente todo o corpo docente atua seriamente na área da pesquisa.) Por outro lado, a função assume um vulto maior quando avaliada em termos de gastos: os custos por aluno são inevitavelmente altos, os professores que exercem funções de liderança acadêmica são os que recebem melhor remuneração, a relação aluno/professor é baixa e a pesquisa onera consideravelmente os encargos financeiros. Contudo, o custo total de um enclave de liderança acadêmica é moderado, uma vez que, mesmo em países relativamente ricos, tais atividades não são realizadas em todas as instituições de ensino superior. O que poderia custar caro seria o financiamento das muitas instituições que proclamam estar dedicadas principalmente a essa função, mas que não têm condições para tal.

A realização de pesquisas e a preparação das elites intelectuais futuras requerem alto grau de autonomia. Isso significa uma considerável liberdade para desenvolver atividades acadêmicas internamente definidas, as quais dependem, por sua vez, de certa distância do mercado. Daí a necessidade de substancial apoio financeiro público, equilibrado por igual necessidade de proteção contra uma excessiva ingerência governamental. É nesse aspecto que faz mais sentido uma ampla liberdade

de cátedra. Há também necessidade de proteção contra certas pressões geradas pelo crescimento rápido ou muito grande dentro das instituições. A função de liderança acadêmica deve ser avaliada principalmente por colegas acadêmicos (grupos de pares). Também neste caso, tais opiniões podem ser consideradas elitistas, mas a verdadeira liderança merece esse tratamento; na verdade, necessita dele (Clark, 1983). Contudo, contra o estereótipo da torre de marfim isolada ou indulgente, levanta-se a convicção de que essa educação deve ser, em última análise, tão respon-sável como qualquer outra e de que deve ser continuamente reexaminada, não só internamente como pelos mais rígidos critérios internacionais e por mecanismos competitivos.

Estão associados a essa função dois problemas principais. Primeiro, embora ela se tenha expandido nos últimos anos, continua muito escassa na região. Segundo, o que de fato existe está em permanente risco de ser absorvido, diluído ou confundido com outras funções. Entre outras abordagens, faz sentido a idéia de centros de excelência nacionais e mesmo regionais, com vistas tanto à expansão do porte da liderança acadêmica como à redução do número de pretendentes carentes de preparação ou de cobertura financeira. Por exemplo, deveria existir pelo menos uma excelente biblioteca à disposição de todos os que se dedicam com seriedade à formação acadêmica de um país. Um subproduto saudável seria a promoção da integração interamericana, conforme exemplificada pelo Mercosul, Nafta e outros casos similares.

Educação Profissional

A função de formação profissional consiste, principalmente, em preparar estudantes para um mercado de trabalho específico, que requer uma educação formal avançada de duração bastante longa. Isso implica a transmissão de conhecimentos especializados para enfrentar desafios bastante concretos, tais como tratar dos doentes, projetar edifícios ou manejar disputas judiciais. Tradicionalmente, pois, estamos falando de médicos, dentistas, veterinários e dos engenheiros, arquitetos e advogados empregados em tarefas que fazem uso direto das aptidões que aprenderam em seus programas de estudo. Ademais, nos últimos

anos, foi criado um grande número de campos profissionais, compreendendo as ciências informáticas, especialidades da engenharia moderna e muitas outras carreiras.

Tal como a função de liderança acadêmica, a verdadeira função de formação profissional não é um empreendimento de massa. Ela inclui liderança não somente dentro do campo específico em questão, mas também para além dele. De fato, a região tem uma rica história de profissionais que se tornaram líderes na política e noutros campos. A prática profissional específica, porém, geralmente constitui a meta e o ponto focal imediato do currículo básico. O centro de gravidade ou a principal razão de ser continua sendo a preparação direta para o trabalho, e este deveria ser, por isso mesmo, o principal padrão utilizado na avaliação da qualidade. Mesmo essa preparação, porém, deixa margem para a liderança e as iniciativas bem pensadas, e é mais necessária para interpretar os sinais do mercado de trabalho e, quando possível, antecipar as novas necessidades, do que para reagir servilmente e, não raro, tardiamente ao seu aparecimento.

A educação profissional inclui também a pesquisa aplicada realizada em algumas das escolas de renome. De fato, grande parte das atividades de pesquisa e desenvolvimento ocorre nas grandes escolas de engenharia e medicina, e isso constitui uma importante contribuição do ensino superior. (De fato, muitas vezes, a liderança acadêmica surgiu dentro dessas escolas, o que demonstra a diversidade funcional que ocorre dentro das diferentes unidades.) Isso não quer dizer, porém, que a pesquisa seja sempre essencial para a preparação de profissionais competentes ou para a extensão profissional. As escolas que formam profissionais raramente necessitam de fazer pesquisas sistemáticas para desempenhar bem o seu papel principal. No que se refere à extensão, muitos serviços são particularmente apropriados para a função profissional, o que é exemplificado por boas escolas de agricultura, belas-artes, etc.

Nem todas as escolas profissionais são muito seletivas. É possível proporcionar educação profissional muito séria a grande número de alunos.

Uma sociedade moderna necessita de muita gente com aptidões específicas para executar tarefas para as quais a aprendizagem no trabalho, o autodidatismo ou a improvisação são alternativas inadequadas. Para programar computadores, projetar casas ou manter uma escrituração complexa para empresas comerciais, geralmente é necessário passar certo tempo de aprendizagem em instituições de ensino superior. E o principal papel das escolas que formam profissionais é fornecer à sociedade pessoas dotadas daquelas aptidões avançadas e especializadas. Ao mesmo tempo, a boa formação profissional continua sendo uma condição necessária, embora insuficiente, para levar a cabo um trabalho de pesquisa e extensão apropriado para o ensino superior profissional.

A educação profissional tem sido vítima de dois problemas paralelos: a indiferença, quando se deixa levar para o ensino quasi-profissional (examinado adiante), e a rigidez excessiva, quando se deixa isolar demasiadamente e os currículos se tornam acanhados ou desatualizados. Mas o ensino profissional tem por vezes traçado uma rota segura entre essas ciladas. De fato, o ensino superior na América Latina e no Caribe certamente tem realizado mais a função profissional do que a de lide-rança acadêmica. Neste aspecto, o que se percebe como perda tem menos a ver com um sonho não realizado do que com a deterioração. Um bom exemplo é o corpo docente: tradicionalmente, este era composto principalmente dos mais importantes profissionais do país. Com o crescimento do ensino superior, reduziu-se a percentagem de profissionais na prática no exercício do magistério, em face do influxo, freqüentemente valioso mas por vezes problemático, de especialistas acadêmicos sem experiência profissional. Ademais, sob um prisma claramente negativo, a percentagem de profissionais no magistério foi reduzida ao mínimo pelo recente influxo de graduados que não possuíam aptidões práticas nem acadêmicas. E o ensino profissional necessita tanto dos que têm experiência prática, para as disciplinas aplicadas, como dos que possuem grande experiência acadêmica, para as disciplinas fundamentais e para fomentar o aprofundamento cognitivo, o raciocínio flexível e ponderado e a apreciação das preocupações sociais relevantes. Embora o ensino profissional ideal procure as

melhores combinações, é preciso tomar cuidado para não censurar a formação profissional direta quando seus substitutos seriam pretensões acadêmicas que não podem ser atingidas na realidade ou que afastam indevidamente as necessidades profissionais básicas.

Nessa área, outro perigo é a possibilidade de que a educação profissional situada dentro da universidade venha a ficar demasiadamente isolada das profissões propriamente ditas e dos seus mercados, especialmente em face das demandas sociopolíticas de expansão. Disso resultam subemprego, desperdício de recursos, emprego estatal excessivo para evitar inquietação política, desprofissionalização e perda de legitimidade.

O principal mecanismo de controle de que a formação profissional necessita é o mercado. Em grande parte, é ele que deve determinar as necessidades em termos de número e currículo. A especificidade de o mercado face às profissões não poder ser ignorado na remuneração dos professores, sem o que a escola perderia a capacidade de contratar mestres que fossem líderes nos seus campos. O mercado também deve ajudar a definir a competência, uma vez que, nesse particular, os diplomas em si mesmos são comprovantes inadequados, sejam quais forem os direitos automaticamente conferidos aos diplomados pelas leis nacionais. Não é necessário que o mercado de graduados seja inteiramente privado, nem devemos contestar a sua utilidade social, que passa além das puras medidas de mercado, mas a formação do profissional deve ser usualmente impulsionada mais pela demanda econômica do que pela social. Em última análise, o principal objetivo é responder à demanda específica do mercado, e não à pressão de estudantes que querem ter diplomas de curso superior. Dado que o número de candidatos a matrícula pode ser maior que a de vagas nas carreiras específicas, um problema crucial da educação profissional é o ajuste da oferta de graduados à demanda corrente no mercado.

A educação profissional é boa candidata para a certificação individual de graduados, pelo fato de que o mercado gira em torno de aptidões específicas. A existência de estreitos vínculos com

as próprias profissões é um requisito óbvio da preparação de profissionais, assim como para a maior parte da pesquisa e da extensão profissional. Da mesma forma, o credenciamento de cursos por associações profissionais, antes que pela própria instituição, é um complemento lógico do mercado. Tudo isso ainda deixa certa margem para a auto-avaliação e a avaliação por pares usualmente associada à função de liderança acadêmica.

Educação técnica

Ao contrário das funções de liderança acadêmica e formação profissional, a função técnica é relativamente nova no ensino superior. A maior parte do que se nesta função não existia antes ou estava sendo oferecida como parte do ensino técnico secundário ou se aprendia pelo treinamento em serviço. Pouco a pouco, muitos cursos vão passando aos níveis pós-secundários, acompanhando a tendência comum de ascensão paulatina dos programas.

A educação superior técnica é a que menos se envolve em questões teóricas ou culturais de caráter mais geral. Das quatro funções, ela é provavelmente a mais limitada. Contudo, mais limitada não significa menos importante; trata-se de uma categoria que abrange tanto a pesquisa técnica aplicada, essencial para o desenvolvimento técnico nacional, como a extensão, que permite aumentar na qualidade da vida quando, por exemplo, conduz à adaptação de tecnologias apropriadas às condições locais. A formação técnica é, contudo, a mais estreitamente vinculada a aptidões específicas para o mercado de trabalho imediato (por exemplo, técnicos de contabilidade, gerentes de turismo, técnicos em eletrônica, operadores de raios X, fisioterapeutas). Ao contrário de um curso em ciências humanas, que proporciona uma sólida base acadêmica e deixa a provisão de aptidões específicas por conta da aprendizagem em serviço, a educação técnica ensina os aspectos específicos de uma ocupação e dá menos ênfase a disciplinas de caráter geral. Quando são necessárias outras aptidões, o indivíduo pode voltar à escola. Em geral, o setor privado absorve uma alta proporção dessas matrículas, mas tanto o setor privado como o setor público participam (como nas **A**parauni-versidades@ privadas e

públicas da Costa Rica), dependendo muitas vezes do campo técnico em questão.

Tal como a educação profissional superior, a função técnica por vezes custa caro, por vezes não, embora tenda a custar menos, porque os cursos geralmente são mais curtos. Os baixos custos são especialmente comuns no setor privado, devido em grande parte aos tipos de disciplinas técnicas oferecidas. Não obstante, mesmo na América Latina, algumas instituições públicas de ensino superior trabalham em estreito entrosamento com a indústria e realizam atividades de pesquisa e desenvolvimento com bastante êxito. Esse novo modelo de institutos de tecnologia industrial merece considerável atenção como alternativa viável às modalidades mais comuns de educação superior (Cinterfor/OIT, 1998; Castro, 1989).

O ensino superior técnico, tanto na formação como na pesquisa e desenvolvimento, é ainda muito pequeno em comparação com o sistema geral (Mollis, 1995; Courad, 1992; Bracho e Pádua, 1995). Como na maior parte do mundo, mas em grau maior, o despreço para com o trabalho manual, o alto prestígio da educação profissional, as aspirações à liderança acadêmica e os privilégios legais conferidos a essas outras funções minaram as bases do ensino superior técnico. O problema básico da educação técnica é a tendência a imitar o ensino superior convencional. Não obstante, à medida que uma proporção maior de uma faixa etária passa ao ensino de nível pós-secundário, o caráter prático e possibilidade de aplicação imediata dessa educação melhoram as possibilidades de êxito para muitos alunos que poderiam não se distinguir no manejo de conceitos abstratos. Ademais, a ênfase dada às aplicações práticas torna mais fácil ensinar a teoria em que se baseiam. Por essas razões, muitos países encaram essa modalidade de educação como uma das maneiras mais rápidas e eficientes de atender à crescente demanda de acesso ao ensino superior e de oferecer carreiras significativas a uma crescente parcela da população. (Evidentemente, isso deixa aberta a questão de saber em que circunstâncias é mais aconselhável a educação superior técnica ou o treinamento em serviço.)

A maioria das necessidades da formação técnica é semelhante às da preparação de profissionais. Predomina a necessidade de um sólido vínculo com o mercado, ainda que com menos qualificações do que na educação profissional. Como nas escolas que formam profissionais, é, em grande parte, o mercado que define a qualidade do ensino. Contudo, como o currículo do ensino superior técnico é dimensionado para carreiras específicas, a falta de harmonia com o mercado de trabalho constitui um grave desperdício. Como no caso do ensino profissional, as medidas de desempenho, a administração e os mecanismos de financiamento devem ser também basicamente orientados pelo mercado. Isso também implica vínculos com os empregadores, incluindo a representação destes na administração, na assistência técnica, nos mecanismos de aferição de qualidade e nas orientações para ajudar o ensino técnico superior a se adaptar ao seu mercado. Os vínculos com o mercado são pertinentes também quando passamos além do treinamento e chegamos à pesquisa aplicada e desenvolvimento.

A Educação Superior Geral (O ensino Aquasi-profissional@)

As sociedades necessitam de pessoas dotadas de ampla variedade de aptidões. Este documento lida principalmente com aquelas aptidões que se adquirem através da educação superior. Há, porém, diferenças quanto à natureza das aptidões procuradas. As áreas técnica e profissional requerem conhecimentos que são específicos para o seu desempenho. É preciso que os contadores conheçam direito fiscal, os engenheiros, cálculo estrutural, os médicos, anatomia; **Aprenda fazendo@** não é um bom método para os cirurgiões adquirirem seus ofícios. Por outro lado, outras carreiras, muitas das quais não requerem menos instrução, recorrem a bases de conhecimentos que são mais difusas. Embora possam exigir alto nível de aproveitamento do ensino, as aptidões não são direta ou literalmente aplicadas a situações de trabalho. Os cargos gerenciais e a maioria dos empregos em escritórios requerem geralmente maior habilidade para aprender e discernimento para tomar decisões do que a capacidade para aplicar regras e fórmulas mecanicamente (pensamento algorítmico). De fato, pelo menos metade dos cargos ocupados por graduados

do ensino superior, pertence a esta categoria e requer aptidões de que as economias e sociedades modernas têm cada vez maior necessidade.

Essas ocupações levantam um considerável desafio aos sistemas de ensino: como preparar pessoas para certas funções quando as escolas não podem ensinar diretamente as aptidões necessárias? Alguns países, como os Estados Unidos, criaram programas de ciências humanas que abrangem ampla variedade de disciplinas, incluindo muitas vezes o estudo dos clássicos, um pouco de ciências sociais, história, etc. Para ocupações não específicas, oferece-se aos alunos educação não profissional e não especializada.

É importante assinalar que o argumento em favor da educação geral até agora tem-se baseado em critérios econômicos pertinentes ao mercado de trabalho, como corresponde ao tema deste documento. Mas, em comparação com as funções técnicas e profissionais, se considerarmos também os objetivos sociais, culturais e políticos mais amplos do ensino superior (inclusive o cultivo de indivíduos mais realizados e tolerantes e de cidadãos melhores, e a promoção de democracias de base popular), a necessidade de uma boa educação geral torna-se ainda mais evidente.

Principalmente por omissão, a América Latina seguiu um roteiro bastante diferente da educação geral como tal planejada. De fato, oferece um currículo profissional à maioria dos alunos das escolas superiores, que acabam assumindo cargos em que seriam mais bem servidos por uma educação geral. Dessa forma, está efetivamente formando graduados de educação superior com cursos **Aquasi profissionais@**. Como descrevemos adiante, o ensino quasi-profissional resulta menos uma política do que de um acidente, impelido por mal-entendidos e por sonhos e devaneios.

A educação superior na América Latina era principalmente profissionalizante quanto à função, até o surto de matrículas da década de 60, que produziu um número de candidatas a emprego muito maior do que o mercado de trabalho poderia absorver. Separadas em grande parte dessa expansão acelerada das matrículas estavam as carreiras que exig-

iam significativos gastos fixos (medicina, odontologia, os diferentes ramos da engenharia). Assim, dentro de uma dada universidade, o ensino profissional e o seu falso eco vieram muitas vezes a existir lado a lado, sem delineamento formal nem efetivo. E não se pode sugerir que, na prática, seja geralmente fácil distinguir as duas coisas. O surto envolveu profissões mais tradicionais, que agora estão saturadas, assim como profissões que não contavam com um mercado de trabalho definido ou não tardaram a ficar também saturados. Em alguns países, a formação de economistas e sociólogos tornou-se 10 a 20 vezes maior do que a criação de novos cargos realmente adaptados a essa formação no sentido profissional clássico. Assim, é cada vez maior o número de graduados que acabam trabalhando em outros terrenos que não os de seus estudos. Com isso, grande parte da educação superior parece ser, em termos de mercado de trabalho, apenas quatro ou cinco anos de estudos adicionais. A educação continuou sendo profissional em termos de currículo, conteúdo e, por vezes, dotação de pessoal (muitas vezes, porém, despojada da qualidade associada a grande parte do ensino profissional), mas vem a se revelar quase-profissional pelo fato de que os estudantes não encontram emprego nos campos de sua escolha. Por essa razão, aceitam empregos no grande grupo de ocupações que, embora se beneficiem de candidatos bem preparados, não necessitam da sua preparação específica. Tipicamente, esses empregos são as funções de escritório, administração e comércio, que são abundantes.

Em suma, o termo quase-profissional descreve um superávit, um excesso de oferta produzido pelas escolas de formação profissional. Não só o processo como também os próprios graduados podem parecer profissionais, mas a sua destinação é diferente. Assim, lamentavelmente, o que esses estudantes recebem precipuamente não é uma educação geral planejada como tal. Tais programas não são formulados principalmente para transmitir um conhecimento amplo ou ensinar os estudantes a aprender melhor.

Ou seja, uma proporção bastante grande das matrículas quasi-profissionais é desprofissionalizada, pelo fato de que as faculdades ou carreiras produ-

zem uma percentagem que pode ser muito pequena de graduados que vão trabalhar nas áreas previstas. O direito é um exemplo revelador, mas mesmo campos mais novos (como, por exemplo, sociologia, economia, administração pública, psicologia e jornalismo) são desprofissionalizados (pelo menos na medida que se registrou em seus primeiros anos uma verdadeira colocação de profissionais no mercado específico). É nesses campos mais novos que se verificou uma expansão particularmente pronunciada das matrículas (Levy, 1986: 265-71, 355). A formação de professores é um caso tão confuso que não permite categorizações seguras e uniformes; é uma área de estudo aspirante à categoria profissional e elevada ao nível do ensino superior, mas que freqüentemente proporciona à mulher uma educação deficiente, levando à toda sorte de empregos.

O descompasso entre o ensino quasiprofissional e a percepção do mercado de trabalho não deve ser inerentemente considerado como uma disfunção total. Essa educação pode ter grande valor, desde que a reconheçamos e tratemos pelo que ela é. Em termos econômicos imediatos, o problema é determinar se os estudantes dessa categoria recebem educação apropriada para prepará-los para empregos gerais; a resposta não é tão óbvia como poderia parecer. Os britânicos ensinavam história e grego aos seus servidores públicos; muitos sacerdotes vieram a tornar-se figuras de renome em muitas áreas. Ninguém está dizendo que foi errada a educação que receberam. Não é errôneo, tampouco, que a educação geral moderna de nível superior seja geralmente uma função acadêmica que tem menos a ver com a liderança acadêmica do que com uma difusão ampla, na qual se dá ênfase ao ensino e à aprendizagem de pré-graduação.

Tampouco se pode dizer que tudo vai bem ou é aceitável nesse enorme segmento do ensino superior. O objetivo da identificação desta quarta função da educação superior não é legitimar uma política de absoluta tolerância nem a má qualidade freqüentemente encontrada na formação quasi-profissional. O que se pretende é reconhecer uma realidade e a partir daí indicar os casos em que vale a pena (mais do que simplesmente uma educação acadêmica ou profissional deficiente) e os casos em que não vale

a pena, bem como o que se pode fazer para que uma maior proporção seja útil. Este documento argumenta que é possível e aconselhável obter uma grande melhoria do ensino superior geral. Os pertinentes conceitos econômicos de qualidade (para não repetir aqui a pertinência de outros critérios para aferir o valor da educação superior geral) devem ser o *valor agregado* e a eficiência: considerando os gastos efetuados, essa educação está aumentando a capacidade dos alunos em leitura, escrita, matemática, processamento de informações e aptidões analíticas, de modo a melhorar o seu desempenho no trabalho ou garantir empregos melhores?

Na categoria quasi-profissional, que é grande e heterogênea, os resultados observados são extremamente variáveis. Avaliado, como é típico, segundo os padrões profissionais pelos quais tais programas são estrutural e normativamente mode-lados, o desempenho em geral é medíocre; a incapacidade de obter emprego no campo escolhido é tida como um fracasso e compromete a reputação da escola. Não devemos, porém, equi-parar o fracasso individual com a provisão inadequada de uma função social (ou mesmo de uma função privada).

Contrariando impressões muito comuns, não há prova de que, basicamente, a educação quasi-profissional seja um desperdício; a evidência empírica nessa área, embora limitada, não é negativa (Martínez, 1994:10-11; Muñoz Izquierdo, 1995). Os indicadores de renda dão a entender que os graduados saem-se melhor no mercado, em comparação com aqueles que não têm instrução superior. (Há que admitir que necessitamos de comparações entre os que ingressam marginalmente no ensino superior e os que deixam marginalmente de ingressar, e não de comparações de graduados do ensino superior com o resto da massa populacional.) Nos países onde há grandes setores privados quasi-profissionais que evidentemente merecem consideráveis críticas, nem por isso deixa de ser simplista a suposição de que centenas de milhares de alunos pagam voluntariamente o custo total de uma educação que não lhes traz significativas recompensas. Em suma, a avaliação aqui feita é a de que a educação quasi-profissional pode, tipicamente, oferecer certo valor agregado, muito menor, porém, do que deveria ou poderia oferecer.

Assim sendo, os reformadores devem rejeitar os ataques ao ensino superior de massa ditados por excesso de zelo ou demasiadamente generalizados, e insistir em que grandes melhoramentos poderiam advir de uma transformação de muitos programas quasi-profissionais numa educação geral intencional. Em muitos casos, isso incluiria alterações no currículo e uma variedade bem maior de disciplinas. Nos programas em que apenas uma pequena parcela dos graduados encontra empregos nas ocupações especializadas para as quais foram preparados, seria melhor procurar maximizar as dimensões do curso referentes a *Aprender a aprender*. Isso poderia ser obtido mediante o acréscimo de mais disciplinas gerais e uma ênfase no exercício crítico da leitura, na redação de relatórios, na resolução de problemas e em projetos individuais. Em certos casos, o currículo e a pedagogia de uma profissão disciplinar como o direito desenvolve essas aptidões, mas a realidade em geral não é tão afortunada. E mais uma vez, os benefícios de uma educação superior verdadeiramente geral se multiplicariam se déssemos ampla consideração aos benefícios não econômicos.

O verdadeiro problema dos programas que desempenham as funções de uma *Educação superior geral* não é a saturação das profissões que correspondem ao campo do diploma, mas o que os alunos (ou a sociedade, no caso da educação subsidiada) estão recebendo pelo que pagaram. A educação pública medíocre muitas vezes custa muito caro pelo que é, e a qualidade do ensino particular em certos casos parece ser inaceitavelmente deficiente. Além de ampliar e enriquecer o currículo no interesse de uma educação geral apropriada, uma importante meta da política pública deveria ser a de evitar o excesso de gastos públicos em cursos medíocres e resolver o problema da qualidade muito baixa do ensino em instituições particulares.

No que diz respeito aos mecanismos de controle, os estudos quasi-profissionais *não* deveriam ficar exclusivamente ao alvitre do mercado, que oferece poucas informações específicas para ajudar a refinar programas e currículos. (Na prática, porém, o mercado pode às vezes ser usado, uma vez que frequentemente é difícil saber se estamos encarando estudos profissionais ou quasi-profissionais, dado o

fato de que estes freqüentemente se misturam na mesma faculdade.) Devido em parte ao fato de que os mecanismos que deveriam controlar e promover o desempenho em outras funções do ensino superior não se enquadram facilmente nesta situação, melhores mecanismos de credenciamento projetam-se como uma alternativa viável. Eles devem ser flexíveis e não agressivos. Devem também permitir a incorporação de certa autonomia e avaliação por pares.

Os *estudos gerais e ciclos básicos*, que apareceram inicialmente na América Central, no Chile e na Colômbia nos anos 60, e foram postos em prática noutros países nas décadas seguintes, oferecem uma saída e indicam que a reforma tem muito menos probabilidades de ocorrer como uma importação acrítica de um sistema de ciências humanas do que como uma adaptação a partir de uma base de ensino *Aquasi-profissional*. De fato, dado que mesmo os verdadeiros estudos profissionais muitas vezes poderiam beneficiar-se de uma abertura maior em matéria de conteúdo, métodos, perspectivas e exposição à pesquisa, e uma vez que, na prática, a linha entre o profissional e o quasi-profissional nem sempre é fácil de demarcar, uma certa evolução em direção à educação geral deve vir através de faculdades basicamente estruturadas dentro de linhas profissionais.

Para maximizar a utilidade social da educação superior geral e manter os custos sob controle, se poderiam desenvolver meios alternativos de instrução (tais como cursos por correspondência, rádio, televisão e computador). Os novos veículos de instrução oferecem oportunidades para expansão do sistema, a fim de atingir clientelas que, noutras

circunstâncias, não teriam acesso a ele. A educação superior geral poderia assim atingir zonas mais pobres e remotas. É preciso, porém, que esses novos meios vençam a desconfiança do público e a crítica destruidora de grupos com interesses próprios ou objeções ideológicas. Assim, é preciso que comecem bem e que tenham apoio de uma estrutura orgânica sólida e idônea, para evitar o destino que tiveram outrora iniciativas tecnicamente bem-sucedidas mas politicamente fracas.

Em suma, a política deve visar ao fortalecimento da educação superior geral. No contexto atual, *Aquasi-profissional* continua sendo o termo que mais precisamente descreve a maior parte do que está ocorrendo, mas o melhor termo para descrever a função positiva que deveria colocar-se respeitável e orgulhosamente ao lado das funções de liderança acadêmica, educação profissional e formação técnica seria *Educação superior geral*.

AS QUATRO FUNÇÕES (RESUMO)

O quadro abaixo delinea de uma forma resumida as quatro funções que constituem o tema deste trabalho. Como sugere o quadro, cada uma das quatro define o desempenho de uma forma diferente e requer diferentes políticas para funcionar bem.

O quadro deve ajudar a demonstrar a necessidade de normas internas que acomodem e promovam o bom desempenho entre as diferentes funções. Deve também ressaltar esse mesmo aspecto para instituições que desempenham mais de uma função, como é o caso daquelas que detêm a maior parte das matrículas e absorvem grande parte do financiamento na região.

FUNÇÃO	Definição	Necessidades	Desempenho
LIDERANÇA ACADÊMICA	Pesquisa, ensino e extensão de alta qualidade, de acordo com normas acadêmicas internacionais convencionais. Prepara as elites intelectuais.	Financiamento público substancial com um mínimo de intervenção externa direta e invasiva. Autonomia. Avaliação por pares.	Muito pouco ainda, mas muito mais do que antes. Ocorre tanto dentro como fora das universidades. Mal diferenciada de outras funções e insuficientemente protegida dentro de instituições multifuncionais.
	Prepara para mercados de trabalho específicos, que	Os mecanismos de gestão e financiamento devem ser	Força tradicional do ensino superior na região.

<p>EDUCAÇÃO PROFISSIONAL</p>	<p>requerem educação formal avançada, e para tarefas correlatas de pesquisa e extensão.</p>	<p>principalmente orientados para o mercado de trabalho, incluindo laços com associações profissionais. É desejável a certificação individual. Os professores às vezes necessitam mais de experiência prática que de instrução acadêmica avançada.</p>	<p>Deriva para a área Aquasi-profissional@. Tendência à rigidez e à estreiteza. Currículo obsoleto. Certos programas modelares de extensão e boa pesquisa aplicada.</p>
<p>ENSINO TÉCNICO</p>	<p>Programas curtos de treinamento especializados para cargos de nível médio no mercado de trabalho e, ao lado da pesquisa pertinente, para o desenvolvimento tecnológico nacional.</p>	<p>Os mecanismos de gestão e financiamento devem ser principalmente orientados para o mercado de trabalho. Flexibilidade na administração e no currículo.</p>	<p>Em expansão, sendo uma proporção ainda demasiado pequena do sistema. Tende a imitar o ensino superior convencional. Inclusão insuficiente de prática e pesquisa no currículo.</p>
<p>EDUCAÇÃO SUPERIOR GERAL</p>	<p>Ensino nas chamadas profissões, mas cujo mercado de trabalho está saturado ou mal definido.</p>	<p>Não é preciso que os custos sejam elevados. Os principais critérios de qualidade devem ser o valor agregado e a eficiência. O credenciamento deve desempenhar o principal papel regulamentador.</p>	<p>Os programas seriam mais úteis se formulados para a educação geral. Grande parte é de baixa qualidade; e certo valor agregado raramente significa suficiente valor agregado.</p>

Questões de Política

Dando ênfase às quatro funções, este capítulo analisa três aspectos normativos essenciais para o desempenho do ensino superior na América Latina e no Caribe: i) equidade e subsídios, ii) incentivos, financiamento e gestão; iii) melhoria e controle de qualidade. Para cada um dos três, faz sentido considerar os problemas principais, as áreas em que o desempenho é positivo ou que estão passando por reformas e a maneira em que a reforma deve se adaptar às quatro funções mediante políticas bem fundamentadas. Note-se, porém, que este capítulo não trata diretamente das prioridades para financiamento do Banco, mas sim do que o Banco acredita serem boas políticas para os países-membros. (As prioridades de financiamento são abordadas no capítulo final.)

EQÜIDADE E SUBSÍDIO: QUEM PAGA POR QUEM E PELO QUÊ

Este documento defende uma maior recuperação de custos. Para o ensino público superior, o financiamento governamental deve ceder lugar a uma variedade maior de modalidades de financiamento privado e público. Esta posição refere-se a proporções, e não ao nível absoluto de apoio do governo. O documento não toma posição sobre a questão de ser excessivo ou muito escasso o gasto geral do governo, mas identifica atividades particulares que poderiam receber menos ou mais do que aquilo que agora recebem.

As vantagens atribuídas à recuperação de custos são bem conhecidas nos círculos internacionais: os salários mais altos geralmente constituem adequada recompensa do investimento individual e, conseqüentemente, são incentivos apropriados para uma pessoa se matricular; além disso, a concessão de subsídios faz com que os cidadãos mais pobres, que não têm acesso ao ensino superior, subvençionem os mais privilegiados (Banco Mundial, 1994:45; Psacharopoulos, 1980; Brunner, 1996:127, 146-48; sobre taxas de rentabilidade, ver também Bennel e

Bracho e Pádua, 1995). Esse aspecto crucial do sistema requer cuidadosa consideração, dada a desastrosa situação do ensino superior na América Latina, cujo rendimento, de acordo com Birdsall (1994), é deplorável quando colocado num contexto internacional. Os defensores de um subsídio público total apoiados em comparações com níveis mais altos de matrícula ou de gastos públicos em países desenvolvidos, não levam em conta a maior riqueza global das sociedades desenvolvidas e de seus governos. Um exemplo do problema de equidade é o poder político das universidades públicas, freqüentadas principalmente por estudantes de classe média, de obter a aprovação de dispositivos constitucionais que lhes garantem uma proporção fixa e não raro elevada do orçamento nacional. Por estas razões, este documento recomenda que ao invés de educação gratuita o governo promova o crédito educativo, concedido em modalidades que estimulem o desempenho satisfatório dos alunos e a concorrência entre instituições.

A reforma da política de conceder subsídios vai de encontro a graves obstáculos políticos. Ainda assim, alguns países mostram considerável progresso na recuperação de custos. No Chile, por exemplo, apenas um terço do financiamento total do ensino superior provém do governo; na Costa Rica, as universidades públicas cobram anuidades. A substituição de recursos públicos por fundos de outras fontes está sendo aceita e praticada com cada vez maior freqüência na Argentina, no México e em outros países (Schiefelbein, 1996:16). A Colômbia vem sendo há muito tempo apontada como exemplo por sua prática de conceder créditos educativos para certos tipos de educação superior. Algumas das instituições públicas da região seguiram o rastro das universidades particulares no que se refere à geração de renda mediante vendas, prestação de serviços e contratos. A maioria das universidades públicas da Venezuela mantém fundações próprias com esses objetivos. Em vários países, foi introduzida a cobrança de diversas taxas. E finalmente, quase 40%

dos estudantes latino-americanos freqüentam instituições particulares que geralmente não recebem fundos do governo ou têm apenas limitado apoio público.

Essas mudanças nas políticas deveriam se aprofundar, mas é necessário apresentar com ressalvas o argumento, geralmente válido, em favor de um aumento da recuperação de custos:

- C As imperfeições do mercado interferem nos investimentos a longo prazo e nas condições propícias para os empréstimos a estudantes (Albrecht e Ziderman, 1992).
- C Existem no ensino superior significativas economias externas que os salários não refletem. Contam-se entre elas a aquisição de aptidões de liderança e conhecimentos básicos pelos estudantes, ou os papéis desempenhados pelas universidades na prestação dos serviços de saúde ou na promoção da cultura.
- C Algumas profissões têm impacto positivo sobre a equidade. Dentro da própria educação, encontram-se exemplos na boa formação de professores e na elaboração de bons materiais e livros didáticos.
- C Dizer que os níveis de ensino inferiores estão sendo privados de recursos não é necessariamente aceitar a alegação de que a educação superior tem um desempenho marcadamente inferior em termos de rendimento social e equidade (Bennell, 1995).
- C As principais razões pelas quais os pobres não fazem estudos superiores têm muito mais a ver com as deficiências dos níveis de educação inferiores do que com as políticas financeiras que afetam o ensino superior.
- C A maioria dos alunos das instituições públicas provém de uma classe média que abrange desde camadas substancialmente privilegiadas a faixas de condição modesta (dado que os muito ricos, como os muito pobres, não passam de uma minoria). Com isso, uma redução de subsí-

dios traria o risco de criar um corpo discente menos diversificado.

- C Mesmo quando a equidade e a eficiência aconselhariam uma política de recuperação de custos, os conflitos resultantes da sua inoportuna imposição poderiam neutralizar ou superar os benefícios.

Nessas circunstâncias, deve ficar claro que o BID não propõe a adoção de uma política de recuperação total de custos e que considera as anuidades como apenas um dos seus componentes. Para reduzir os riscos de um aumento do elitismo social, a cobrança de anuidades deve ser introduzida paulatinamente e complementada por crédito educativo. As bolsas de estudos são veículos mais apropriados de financiamento público, particularmente no caso de estudantes pobres para os quais os empréstimos representariam uma barreira injustificada. Os que podem pagar devem pagar; os outros devem receber assistência. Seja como for, a imposição de anuidades não é requisito essencial para obter empréstimos do BID. Não custa frisar que o Banco, apesar de advogar um aumento em certos tipos de privatização, *não* assume a posição de que uma privatização maior, mesmo na área financeira, é sempre melhor, assim como não advoga a substituição total da autoridade pública pelo mercado.

Ademais, as distinções feitas neste documento com base na função e no desempenho estão sujeitas a importantes ressalvas. Muitas das considerações relativas à equidade e a outros fatores que justificam os subsídios podem ser esclarecidas no contexto das quatro funções.

Liderança acadêmica

A função de liderança acadêmica apresenta o mais sólido justificativa para o uso de recursos públicos, porque os países latino-americanos contam com muito poucos programas que preenchem essa função vital e os defensores da recuperação de custos muitas vezes dão pouca atenção às imperfeições inerentes ao mercado. A educação superior de alta qualidade para formar líderes acadêmicos custa muito caro e só está ao alcance de uma pequena parcela da população, mormente no nível de pós-

graduação. A pesquisa básica muitas vezes custa caro e, via de regra, não pode depender dos interesses e do financiamento privado. No Chile, reformas orientadas pelo mercado criaram problemas no tocante a serviços e atividades que em geral necessitam de amplo financiamento público, tais como bibliotecas, laboratórios e pesquisa em campos de estudo que não produzem rendimentos financeiros. O grau de autonomia de que essa função acadêmica necessita reclama financiamento público vinculado a um grau mínimo de fiscalização direta por agentes externos. Isso, porém, não exclui a consignação de recursos através de mecanismos competitivos baseados em avaliações pelos pares. De fato, os fundos públicos para a pesquisa básica devem ser gerados a partir de uma combinação de dotações orçamentárias automáticas e licitações competitivas.

Escolas profissional

A função profissional se aproxima da função de liderança acadêmica quando prepara indivíduos para profissões que são úteis para a sociedade e que podem não encontrar recompensa adequada no mercado de trabalho, como a administração pública e o magistério, assim como quando realiza certos tipos de pesquisa. Contudo, quando as recompensas aos graduados são apenas adiadas, os créditos educativos são suficientes, mesmo para alguns dos menos privilegiados que conseguem ingressar em programas profissionais. Outra justificativa do subsídio diz respeito a certos programas de extensão. Na maioria dos casos, porém, os orçamentos públicos devem dar certa margem para o aumento da renda mediante anuidades, contratos e, talvez, doações.

Educação técnica

A percentagem de estudantes menos privilegiados cresce quando nos voltamos para a educação técnica de nível superior. Contudo, os seus custos não são tão altos; em geral, os créditos educativos e o mercado de trabalho devem oferecer incentivos adequados para permitir que as anuidades e os salários futuros sejam os principais mecanismos de financiamento. Entretanto, certos campos técnicos custam muito caro ou oferecem retornos sociais muito elevados, como em certas disciplinas ligadas à

manufatura e ao treinamento em atividades agropecuárias. Ademais, a formação técnica em muitos terrenos faz parte integrante de uma transferência de tecnologia mais valiosa do que os salários que os pós-graduados poderiam obter. Pode-se fazer afirmações semelhantes com relação às atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Também neste caso, justifica-se certo grau de subvenção pública.

Educação Superior Geral

A educação quasi-profissional deve passar a depender menos de subsídios públicos. À medida que se aproxima de uma boa educação geral, ela poderia apresentar certa justificação da outorga de subsídios públicos (que gerariam benefícios em termos de cidadania e uma sociedade mais instruída, bem como por oferecer serviços aos alunos menos privilegiados do que seus colegas das unidades dedicadas à formação profissional e à liderança acadêmica). Certa justificação, contudo, não é o mesmo que uma justificação adequada da dependência, muitas vezes quase total, que realmente ocorre. Seja como for, a subvenção da educação geral no nível do ensino superior nunca deveria ocorrer em prejuízo do aprimoramento das instituições de ensino primário e secundário, que poderiam executar essa função igualmente bem, se não melhor.

O aumento da recuperação de custos pode vir por meio de anuidades complementadas por empréstimos, nas instituições públicas, ou mediante um aumento da matrícula nas instituições particulares. O aumento dos incentivos fiscais para a doação filantrópica a instituições tanto particulares como públicas deve ser concedido de uma forma cuidadosa mas ampla. Em certos casos, as empresas deveriam participar no financiamento da educação superior geral, uma vez que se beneficiam de uma mão-de-obra mais bem preparada. Em termos prático, porém, são raros os exemplos desse tipo de participação direta. A venda de serviços e cursos especiais, pode gerar rendas, mas a cobrança direta das mensalidades aos estudantes regulares continua sendo uma meta ainda não realizada.

INCENTIVOS:

FINANÇAS E GOVERNABILIDADE

Além das preocupações no tocante a equidade e subsídios, com relação ao montante de verbas públicas consignadas para esse fim, existem preocupações quanto à forma pela qual o dinheiro é distribuído e gasto. Os sistemas atuais de elaboração do orçamento e alocação de recursos com demasiada frequência geram padrões de gestão, onde prevalece um nocivo ciclo de impunidade: há muito poucas recompensas para o comportamento útil para a sociedade e muito poucas penalidades para os atos anti-sociais. A maior parte do financiamento das universidades públicas é fruto de influências políticas e, ou então baseia-se em fórmulas extremamente simplistas, como o número de alunos (Brunner, 1993). Essa situação envolve a participação de muitos atores, inclusive governos e instituições. Dentro das universidades públicas, há uma excessiva dispersão do poder entre alunos, funcionários, professores sindicalizados e diferentes grupos dentro de corpo docente. Muitos desses grupos são poderosos *lobbies* contrários à reforma acadêmica ou a mudanças que imporiam um vínculo mais estreito entre financiamento e desempenho, e, em caráter mais geral, entre financiamento e prestação de contas.

Paradoxalmente, o governo tem-se mostrado demasiado próximo e demasiado distante. Demasiado próximo, como é evidente, quando reprime brutalmente o ensino superior, mas também quando compra apoio político fazendo o jogo da política anti-acadêmica existente, às vezes por intermédio de partidos políticos. Demasiado distante, porém, no sentido de que exige muito pouca prestação de conta no tocante aos seus gastos e dá insuficiente apoio a denodados administradores e professores cujos esforços reformistas esbarram em conflitos políticos. E demasiado distante também a julgar pela carência de colaboração ativa em atividades e inovações de valor na área da educação superior.

Os resultados insatisfatórios da resultantes das configurações de poder usualmente encontrados inclinam:

- C Excesso de conflito e falta de firmeza na formulação de políticas.

- C Acordos venais e bloqueio nas decisões.
- C Ineficiências, inclusive perda de tempo.
- C Incapacidade de incrementar ou proteger os gastos não pertinentes a pessoal (Aoutros custeios@).
- C A prática da isonomia (padronização de financiamento e normas, sem levar em conta diferenças de desempenho entre instituições, unidades ou indivíduos), que é a antítese de um sistema de formação que vincula os recursos ao desempenho e que prejudica injustificadamente a alguns, tão frequentemente como favorece a outros de uma forma igualmente injustificada (Muñoz, 1996).

A reforma da interação nociva entre recursos e gestão não é, fundamentalmente, uma questão de substituir o financiamento público pelo privado ou de aperfeiçoar a gestão institucional. Reformar implica oferecer incentivos apropriados e conferir funcionalidade ao sistema de gestão.

O círculo vicioso já foi rompido ou não constitui um problema em certas universidades particulares e em muitos centros de pesquisa públicos e privados: a sua organização hierárquica facilita a administração, a maior parte da sua renda provém de anuidades ou fundos competitivos e mantêm estreitos laços com seus mercados.

As grandes reformas das políticas nacionais introduziram também inovações na gestão institucional. Como já se mencionou, o Chile partiu para uma redução gradual da parcela pública do gasto total, combinada com um financiamento muito maior da parte pública restante condicionado ao desempenho (Brunner, 1990). O México já tomou medidas significativas (Ornelas, 1995; Kent, 1996), e informações desse país, bem como de São Paulo, Brasil (especialmente no nível de pós-graduação), sugerem uma considerável resposta institucional quando os governos alteram a estrutura de incentivos (Magalhães Castro, 1995). Ademais, tem-se registrado em muitos países certo êxito em programas que recompensam os professores mais produtivos.

Evidentemente, muitas das mudanças necessárias não têm caráter apenas financeiro. O excesso de poder nas mãos dos estudantes e professores acaba minando a autoridade e a responsabilidade legítima dos gestores, impedindo que os melhores dentre eles levem a sério os seus deveres e permitindo que os mais fracos fujam a suas responsabilidades. Regulamentos e leis bizantinas impedem decisões fortes onde isto se faz necessário, condenando assim as instituições à paralisia. A falta de mecanismos para punir e recompensar pessoal em todos os níveis priva os gestores dos instrumentos de que necessitam. Há também um grau excessivo de penetração político-partidária nas instituições de ensino. A menos que se eliminem esses empecilhos centrais à boa gestão, a reforma será problemática e frágil. Por outro lado, o fato de que certos tipos de participação solapam incentivos necessários não justifica um ataque indiscriminado ao processo decisório democrático. Ademais, escapando à área de financiamento e incentivos em que se concentra este documento, uma consideração mais ampla do desenvolvimento político não deve ignorar que a gestão responsável do ensino superior pode contribuir para o fortalecimento da sociedade civil e de uma democracia pluralista (Levy, 1997).

O argumento principal desta seção consiste em apoiar um aumento do financiamento determinado pelo desempenho e evitar a cilada das políticas de isonomia entre instituições e dentro delas. Contudo, cabe fazer certas ressalvas e oferecer diretrizes específicas para cada uma das funções:

Liderança Acadêmica

A função de liderança acadêmica é a que melhor justifica o financiamento público e a autonomia. É neste aspecto que podemos nos manter fiéis a uma idéia hoje muito criticada, por elitista que pareça, ou seja, que o financiamento público generoso e regular não deve ser complicado por uma prestação de contas muito direta e imediatamente mensurável, seja perante os governos, seja perante os mercados de trabalho (mas, como se assinala mais adiante, na seção sobre melhoria da qualidade, isso não quer dizer ausência de acompanhamento).

As Outras Funções

Para as outras funções, o financiamento público automático e com mínimo supervisão não deve mais se constituir a única fonte de renda das instituições públicas. De fato, se estas instituições dependessem de orçamentos fixos e garantidos, seria menor a necessidade de sujeitá-las a rígidos controles. Não sendo assim, há necessidade de instrumentos efetivos de prestação de contas. Uma condição geral seria a exigência de que os subsídios sejam justificados por algumas das justificativas usuais tais como as imperfeições do mercado. Para a educação superior geral, a principal condição adicional seria um nível mínimo aceitável de desempenho, demonstrado por meio do credenciamento. Ademais, seria necessário nessa situação atribuir maior importância a um mercado acadêmico competitivo, especialmente por estudantes. Para as funções de formação técnica e profissional, é essencial que os empregadores desempenhem um papel influente (e que não se limitem a dar sugestões) em termos de gestão. A prestação de contas, neste caso, não recairia principalmente sobre o Estado.

As generalizações costumeiras a respeito da necessidade de fortalecer o Estado, o planejamento, a autonomia, a responsabilização e as vinculações com as empresas devem ceder lugar à discriminação por funções. Apesar de vitais para algumas facetas do ensino superior e válidas como tendências gerais, elas seriam prejudiciais para certos segmentos da educação superior ou exigiriam diferentes interpretações para cada função. No que se refere às vinculações com o mercado, por exemplo, embora a educação superior geral deva incluir uma forte orientação para atender às empresas e algumas unidades acadêmicas de elite devam preparar pessoal de alto nível e fazer pesquisa, nenhuma dessas duas funções deveria privilegiar uma vinculação dos currículos, representações nos conselhos e a outros aspectos semelhantes, que são apropriados para a educação profissional e técnica de nível superior.

CONTROLE DE QUALIDADE E MEMORIA DO ENSINO

A percepção de que está ocorrendo uma queda abrupta da qualidade resulta em parte da avaliação

da educação de massa por padrões mais adequadamente ligados à liderança acadêmica ou à educação profissional. Decorre também da triste realidade em si mesma. Como já se indicou, as escolas de formação profissional não devem ser criticadas pelo simples fato de não fazerem pesquisas; nem se deve culpar os cursos desprofissionalizados por não levarem a empregos nas profissões correspondentes; ainda assim, existem graves problemas de qualidade no ensino superior na América Latina e a política oficial para corrigir essa situação deve ter prioridade.

A preocupação com a qualidade deu ensejo a uma defesa generalizada dos sistemas de avaliação formal e de credenciamento como caminhos para a melhoria. Tais caminhos merecem mais atenção e devem ser implementados, mas são frequentemente sujeitos a generalizações perigosas. Um problema comum no tocante às propostas é o fato de avaliarem a qualidade de todas as funções segundo critérios que melhor se aplicariam à liderança acadêmica. Ao fazer isso, ignoram aspectos mais amplos de valor agregado e a necessidade própria das outras funções, postulam que a qualidade é mais suscetível à definição e à mensuração objetiva do que acontece na realidade e forçam instituições mais cautelosas a assumir posições defensivas e até mesmo enganosas (Kells, 1992; Moodie, 1986:4-5). Em síntese, a principal ressalva seria que nenhum sistema de credenciamento deveria buscar um conjunto geral de critérios aplicáveis a todo o sistema. Não deveriam, tampouco, existir apenas dois conjuntos, um para as universidades, outro para os institutos técnicos. Encarar atividades tão diferentes por prismas similares é um velho erro que se repete numa forma nova, ou seja, na mera onda de credenciamento.

Nem por isso se quer sugerir que a avaliação deva ser evitada. Ao contrário, o que é necessário são mais critérios de avaliações, em vez de apenas um ou nenhum. Essas avaliações devem também incluir muitas que não têm caráter oficial. Todas devem ter em vista melhorar a qualidade, reformar os incentivos, coligar e disseminar informações e favorecer escolhas bem informadas nos mercados pertinentes. Os precedentes são consideráveis: os melhores estudantes e professores escolhem o lugar onde desejam exercer suas atividades; e os empregadores,

quem contratar. Agências independentes (tais como fundações), os organismos públicos e privados externos programas com potencial de ser financiado, disseminando assim os elementos essenciais de uma filosofia de avaliação (Schwartzman, 1991). As profissões tradicionais (por exemplo, medicina e engenharia) por vezes desenvolvem sistemas próprios de credenciamento, e alguns campos quase-profissionais (o jornalismo, por exemplo) estão seguindo esse modelo.

Os mecanismos de credenciamento têm precedente em algumas universidades particulares latino-americanas que pleiteiam aprovação de associações regionais nos Estados Unidos. O Brasil saltou à frente do resto da região com um sistema de avaliação oficial, sério e bem administrado para o ensino de pós-graduação (Castro, 1984). A Colômbia (Orozco, 1994) e o Chile têm sistemas nacionais de credenciamento, sendo a Argentina o mais recente membro do grupo; e existem indícios nesse sentido e atividades visando criar sistemas de credenciamento na América Central e na Bolívia. No México, há evidente progresso na criação de mecanismos e subsistemas separados de credenciamento para ciência e tecnologia, ensino de pós-graduação e instituições em geral. Apesar de tudo isso, porém, continua indistinto em toda a região o vínculo entre os procedimentos de avaliação e os incentivos para a melhoria da qualidade, especialmente nos países onde os mecanismos de avaliação não passam de rituais formalizados para obter aprovação oficial para novos programas ou instituições.

Embora sejam cruciais, as distinções entre as quatro funções recebem muito pouca atenção. Cada função poderia beneficiar-se do credenciamento, mas os benefícios vão de marginais a cruciais e o tipo de credenciamento deve ser dimensionado segundo a função em pauta. De fato, um sólido sistema de credenciamento sintonizado com as funções reais e pronto a recompensar o seu bom desempenho reduziria consideravelmente a tendência a dar objetivos equivocados aos projetos ou a buscar metas inatingíveis.

Liderança Acadêmica

Ainda que possa ser útil nesse particular, o credenciamento não é elemento vital para a função de liderança acadêmica. As instituições que se impuseram na liderança acadêmica preenchem facilmente os requisitos usuais. As formas convencionais de avaliação da qualidade, como a avaliação pelos pares e a avaliação de publicações, constituem alternativas mais apropriadas e convenientes. Neste caso, portanto, o credenciamento tem a função mais moderada de ser um momento de auto-análise e intercâmbio de informação, que pode ser usado para ajustes e melhoramentos internos apropriados (sem perder de vista a concorrência com outros centros acadêmicos).

Educação Profissional

Na medida em que o ensino profissional pode ser avaliado por meio de Exames de Estado e pelo mercado, é limitada a necessidade de credenciamento. Contudo, não é sem sentido o credenciamento, desde que seja possível ajustá-lo à carreira em questão. O credenciamento por área de conhecimento tem precedente na América Latina e no Caribe e oferece a possibilidade de identificar atividades quasi-profissionais que provavelmente deveriam ser reorientadas para a educação geral. Ademais, como já se mencionou, há margem para certas modalidades de avaliação por métodos utilizados na aferição da liderança acadêmica.

Educação técnica

Com exceção dos provedores privados nas áreas de cursos genéricos de baixo custo, como secretariado, a contabilidade e a computação, em que podem

ser comuns a fraude e a incompetência, há menos razões para credenciar instituições que se concentram no ensino técnico. O mercado de trabalho é o mecanismo básico para promoção e controle da qualidade, e os institutos técnicos públicos podem, nos casos apropriados, ficar sob controle governamental direto. Embora seja possível certo paralelo com o credenciamento profissional, o mercado de trabalho com o seu rápido ritmo da mudança provavelmente constitui a melhor expressão de necessidades. Não obstante, o mercado seria menos adequado para avaliar necessidades que envolvem pesquisa e desenvolvimento técnico.

Educação Superior Geral

Existe na ampla quarta categoria uma grande necessidade de credenciamento, independentemente de se tratar de educação quasi-profissional basicamente medíocre ou de educação geral de boa qualidade. Nesta categoria, o mercado é demasiado lento, tangencial e indireto, embora deva ter um papel a desempenhar. Neste ponto, é maior a preocupação com a baixa qualidade, há mais necessidade de conter uma proliferação injustificada, torna-se mais urgente a necessidade de informação e é escassa a sua provisão. As autoridades educacionais, diretamente ou por delegação, têm importante papel a desempenhar, informando os consumidores (estudantes, pequenas empresas e outros) sobre o desempenho e os produtos da educação superior geral. De fato, promover a transparência seria talvez mais importante do que procurar impor padrões de qualidade às diferentes instituições envolvidas na educação superior geral.

A Ajuda que o BID Pode Proporcionar

A maior parte das reformas deve continuar ocorrendo a partir de esforços locais de governos, instituições e bem como de indivíduos, associações e empresas particulares. O BID deve ajudar porque, não obstante seu firme compromisso com a educação básica, o ensino superior faz parte tanto da sua atual agenda econômica como da sua crescente agenda social. Este documento identifica metas de carácter geral para as atividades do Banco. Contudo, em contextos nacionais e subnacionais que variam muito, deve-se aplicar judiciosamente qualquer afirmação de carácter geral.

Como o resto do documento, este capítulo aborda apenas tangencialmente a ciência e a tecnologia, que são temas de outro documento de estratégia. Contudo, podemos endossar alguns afirmativas de um trabalho recente (Mayorga, 1997): existe considerável sobreposição entre a educação superior e os sistemas nacionais de ciência e tecnologia, ainda que cada um se defronte com diferentes problemas e realidades; o ensino superior desempenha importante papel na determinação da qualidade da pesquisa e desenvolvimento, tanto pela formação de cientistas e engenheiros como pela produção de pesquisas básicas e tecnologia; o papel da educação superior é duplamente importante na América Latina e no Caribe, por representar uma proporção considerável da capacidade de pesquisa da região.

ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO

Embora a agenda social ampliada do Banco (50% dos novos empréstimos destinam-se agora às áreas seus sociais) indique que nenhuma área isoladamente terá o papel central que teve o ensino superior nos primeiros anos, a nova ênfase social facilita uma volta da atenção ao ensino superior como meta importante, que deve ser integrada com os grandes objetivos e esforços de desenvolvimento.

Para essa renovação, o BID dará destaque a estratégias baseadas na experiência adquirida no que deu

bons resultados no passado e na necessidade de um apoio bem mais seletivo do que antes:

- C Em comparação com o montante aplicado nos sistemas de ensino superior pelos próprios países, o financiamento do Banco será modesto.
- C O Banco será mais seletivo na assistência que proporciona, o que quer dizer que serão beneficiados poucas das muitas ações e atores em potencial.
- C A assistência será orientada para tarefas de alta prioridade e atividades que possam ter maior efeito multiplicador.
- C O Banco colaborará com indivíduos e organizações empenhadas em reformas prioritárias e que tenham boas perspectivas de êxito. Essas parcerias preferencialmente incluiriam associações regionais e iniciativas que possam levar à promoção da integração latino-americana, assim como à cooperação acadêmica internacional.

Um corolário dessas estratégias consiste em aproveitar os êxitos e iniciativas anteriores, com base na constatação de que o desempenho das instituições de ensino superior da região, apesar de irregular, não é inapelavelmente negativo. O BID pode intervir sempre que haja sinais de vida, competitividade, uma dinâmica positiva e capacidade de reação. Pode ser, portanto, reativo, em contraposição ao papel ativo que desempenha na reforma do ensino primário. Ademais, em vez de promover um esquema com uma rígida agenda pautada no exterior, deve considerar muitos aspectos específicos de acordo com as circunstâncias de cada caso.

Os parceiros nacionais na reforma podem ser ministérios, estados, instituições, unidades dentro de instituições e uma infinidade de atores privados. Em todos os casos, é essencial identificar as funções nas

quais o apoio do Banco seria mais útil e orientar os recursos segundo essa identificação. O BID quer trabalhar com os que estão empenhados na reforma. Na escolha de seus parceiros e prioridades, demonstrará as estratégias através das suas ações.

Não faltam governos e outros interessados em empreender reformas. De fato, muitos países estão tomando medidas sérias nesse sentido, mas a sua capacidade de implementar mudanças pode ser insuficiente. Portanto, o Banco apoiar programas que aumentem a capacidade dos governos de levar a cabo programas de reforma sempre e quando a falta de capacidade não resulta de bloqueios políticos inamovíveis. São exemplos do que pode ser feito a provisão de especialistas e de fundos para estabelecer sistemas de credenciamento robustos, bem como sistemas de avaliação e informação que sejam adequadamente dimensionados para as diferentes funções do ensino superior, mecanismos competitivos de financiamento e estudos de acompanhamento dos graduados de programas em todas as quatro funções. São também importantes os instrumentos e critérios que ajudam os governos e o BID a identificar parceiros com verdadeiro potencial de inovação.

Mas a ênfase dada a uma revigoração do papel do Banco, à parceria e ao aproveitamento de projetos em curso é apenas uma parte do quadro. Por Amuitos pacotes@ não se deve entender Aqualquer pacote@. O BID quer apoiar mudanças desejáveis, o que poderia incluir uma grande expansão dos processos positivos já em curso ou uma aceleração do seu ritmo; mas não pode apoiar todas as iniciativas, nem, menos ainda, a maioria das políticas em vigor.

É importante deixar claro o que isso significa. Significa que o BID quer trabalhar com parceiros empenhados numa agenda comum de reforma. Se os seminários por ele promovidos, seus documentos de política, suas idéias ou sua assistência técnica ou financeira persuadirem alguns a se tornar parceiros legítimos, ou se alterarem favoravelmente o equilíbrio de forças em determinados locais, tais resultados serão auspiciosos. Será igualmente positivo se os bons resultados obtidos com os parceiros produzirem exemplos e incentivos que levem outros a participar. Mas o Banco não está lançando uma

campanha para convencer antagonistas ou impor reformas.

É preciso também que os beneficiários compreendam que os empréstimos de bancos de desenvolvimento são operações complexas, que exigem muito esforço e organização por parte dos clientes. Para aqueles que estão dispostos a embarcar na reforma, os empréstimos proporcionam mais do que recursos financeiros. Quando bem formulados e executados, justificam com folga o esforço administrativo. Podem também trazer conhecimentos técnicos e bom planejamento (elucidando os nexos entre metas e meios), bem como empenho, visibilidade e proteção política.

PRIORIDADES PARA OS EMPRÉSTIMOS

Devemos examinar as maneiras pelas quais a orientação geral para promover mudanças pode manifestar-se na determinação de metas específicas para os empréstimos. Assim como as políticas dos países, as estratégias do Banco devem atuar cada vez mais no sentido de correlacionar recursos e funções. Hoje, seria inadequada a estratégia para o desenvolvimento universitário aplicada nas décadas de 60 e 70, pois incluiria instituições ineficientes e excessivamente heterogêneas, daria muito pouco a instituições não universitárias e deixaria de dar suficiente atenção às funções nas quais um empréstimo do BID poderia ter um maior impacto. A nova estratégia deve concentrar-se mais na melhoria de certas funções dentro do agora amplo terreno do ensino superior, como se assinala neste documento. Os elementos gerais de apoio abaixo delineados ajudam a lançar as bases do que o Banco está procurando fazer. O agrupamento destas considerações em torno dos conceitos de reforma, bens públicos e equidade procura destacar a importância desses temas na agenda do que BID para o ensino superior. Isso não quer dizer se queira negar a sobreposição dos três conceitos, nem implica prioridades entre eles.

Apoio a Reformas que Melhoram a Qualidade e a Eficiência

Os empréstimos para a educação superior devem ajudar a formular e implementar reformas, porque

há necessidade de mudanças para obter melhoria da qualidade e eficiência. As reformas exigem não só reestruturação e reorganização, mas também a criação de bons instrumentos de gestão, inclusive sistemas de informação, junto com o estabelecimento geral de sólidos vínculos entre incentivos e gestão. O aumento da transparência de todo o sistema deve ser também um objetivo claro da reforma. É preciso que os estudantes sejam mais informados a respeito do que lhes é oferecido, e que os empregadores e outros sejam mais informados a respeito dos produtos dessas instituições, particularmente em face da progressiva diversificação das suas funções.

Para não ficarem ainda mais atrasadas, as instituições de ensino superior precisam participar mais ativamente na chamada *Revolução da informação*. É fácil concluir que se trata de uma área que merece considerável esforço financeiro. Contudo, para acompanhar a evolução dos conhecimentos não basta comprar equipamento. É preciso também eliminar a rigidez institucional. De que vale falar de universidades eletrônicas e de ligações com a Internet se os regulamentos ainda exigem a presença física na sala de aula? Os projetos do Banco devem apoiar a revolução dos conhecimentos, e não somente o equipamento físico que a possibilita.

Certas reformas no nível central podem abranger todas as funções mencionadas neste documento, e não há razão para automaticamente desdenhar tais empreendimentos. Mas as reformas orientadas para funções específicas são mais promissoras, dado que as necessidades e especificidades de cada função tendem a ser mal servidas pelas leis e regulamentos que impõem um pacote de *Atamanho único*. Um objetivo óbvio da reforma seria a compatibilização dos incentivos com a função, em vez de aplicar resquícios disfuncionais de outra função desempenhada em outro contexto.

Disso tudo, muito se resume no fato de que as reformas requerem um bem fundamentado sistema de incentivos. Se os incentivos não são apropriados, a sua correção é uma tarefa importante. Os estudantes devem ser recompensados por seus esforços; os professores, quando promovem o aprendizado (e não somente quando publicam trabalhos, especialmente quando o que publicam tem muito pouco

valor); e os administradores de todos os níveis, quando elevam o nível de desempenho da instituição. Se certas formas de prestação de contas se afiguram impróprias devido à ignorância quanto ao desempenho e a dúvidas quanto aos resultados obtidos, a linha de ação indicada é a instituição de novos mecanismos de avaliação. Quando os governos acreditam que é necessário um bom sistema de credenciamento para melhorar a qualidade, o empréstimo deve levar em conta esse aspecto.

Quando os currículos são obsoletos ou não estão sintonizados com as necessidades do produção e mercado, a sua reformulação poderia merecer apoio. Outra possível linha de ação seria assegurar a disponibilidade dos livros didáticos apropriados para implementá-los.

A formação inadequada ou obsoleta de professores é um dos maiores problemas da região, e constitui um aspecto crucial no que se refere às relações de equidade entre a educação de nível superior e inferior. Por essas razões, devem ser considerados prioritários os projetos que buscam reformular a preparação de professores de todos os níveis. Da mesma forma, qualquer mudança nos currículos do ensino superior exigirá, com toda certeza, uma readaptação do corpo docente. Aplica-se isso especialmente ao caso de novas áreas de interesse estratégico para os países. Outra possibilidade é o apoio a bolsas de estudos para capacitação de professores e para programas de formação pedagógica. Contudo, um programa de preparação de docentes não constitui em si mesmo uma reforma. Há necessidade de uma discussão ampla, idéias novas e uma implementação audaciosa na controvertida arena da formação de professores.

Algumas das áreas encaradas com indecisão e mesmo certa oposição são alvos ideais para o apoio do Banco. Quando há acentuada necessidade de reforma e a oposição não é suficientemente poderosa para bloquear os esforços dos governos e de outros setores empenhados em políticas favorecidas pelo BID, este estaria disposto a proporcionar instrumentos para ajudar a superar barreiras à implementação. Podemos citar como exemplos as parcerias com a indústria ou com organismos sociais ou públicos, incluindo a educação a distância e um

uso mais amplo dos novos meios de instrução a distancia. Esses cursos poderiam satisfazer as necessidades dos programas técnicos e ajudar os programas de educação quasi-profissional ou geral a atingir áreas com baixa densidade de graduados do nível secundário. As inovações tecno-lógicas para o ensino merecem séria consideração para o financiamento do BID.

Outra área em que o Banco apoiaria a reforma é a da internacionalização. Por motivos acadêmicos, econômicos e políticos, a educação superior na região precisa estar mais vinculada às tendências internacionais no ensino e na pesquisa, bem como aos cada vez mais internacionalizados mercados de trabalho e de consumo. Certas instituições e organismos já vêm atuando há muito tempo no plano internacional; outras estão começando agora a se envolver. Muitos compreendem que o aumento da integração dentro de blocos como a América Central, a América do Norte e o Cone Sul exige reformas no ensino superior. O BID poderia ser especialmente útil em situações nas quais as medidas têm um alcance que ultrapassa aquilo que os agentes ou mesmo os governos poderiam fazer individualmente. O interesse do Banco vai além da função de liderança acadêmica mais tradicionalmente associada à internacionalização. Nele se incorporam cada uma das funções descritas, bem como suas diversas necessidades e contribuições em potencial.

Em suma, têm boa acolhida no BID os pedidos de empréstimos para reformar sistemas de ensino superior, eliminar deficiências sistêmicas e ajudar a implementar experiências produtivas. O Banco não pode financiar programas de expansão, mesmo que sejam intrinsecamente bons, quando se relacionam apenas tangencialmente com as reformas prioritárias. Mas os programas não devem estar vedados aos países que já implantaram reformas e contam com instituições essencialmente adequadas. Não se deve considerar essas organizações como não meritórias, pois o financiamento que lhes for concedido fortalecerá os modelos de reforma e colocará em destaque os benefícios da reforma.

Políticas para quando os mercados falham e os bens públicos necessitam de financiamento

Os governos financiam ou subsidiam parcialmente uma ampla variedade de atividades, algumas das quais recaem diretamente na categoria de bens públicos, mas outras não tanto. Face à escassez de recursos para o desenvolvimento e à complexidade das operações correspondentes, o BID deveria orientar os seus empréstimos destinados ao ensino superior para investimentos nos quais o impacto vá muito além do que os usuários poderiam eles mesmos financiar. Noutras palavras, os empréstimos devem financiar os bens públicos e evitar as áreas em que os incentivos do mercado são suficientes para estimular a provisão privada.

Contudo, dependendo de cada função, mais do que autoridades centrais os próprios professores, administradores ou usuários são os mais indicados para estabelecer redes de cooperação. Seja como for, o BID não quer substituir o financiamento privado, quando este é viável. Ademais, considerando que grande parte dos programas privados atuais está em áreas quasi-profissionais e que há potencial de crescimento na área técnica, uma forma ideal em que os empréstimos poderiam beneficiar empreendimentos meritórios no setor privado seria ajudar a criar maior transparência, melhores sistemas de credenciamento e um clima mais propício ao funcionamento de bons programas.

O BID ajudará a expandir o âmbito da *liderança acadêmica*. Assim, ainda são válidos muitos objetivos tradicionais da assistência, quando adequadamente orientados. Eis uma lista indicativa:

- C Bolsas de estudos para atividades de pós-graduação de excepcional qualidade.
- C Expansão de certos programas de pós-graduação e pesquisa de alto nível, inclusive alguns que ultrapassam as fronteiras nacionais e envolvem uma cooperação horizontal e redes no nível regional.
- C Promoção de massa crítica de professores e pesquisadores em regime de dedicação exclusiva por meio de programas de bolsas de estudos.

- C Financiamento de programas e projetos de pesquisa e de desenvolvimento de disciplinas básicas, inclusive disciplinas novas e híbridas.
- C Apoio a projetos muito pequenos e seletivos que colocam os estudantes em programas especiais, com mentores e fundos adicionais, contextos físicos isolados e ênfase no desenvolvimento do *Aethos@acadêmico* dentro do grupo. Esses programas são muito promissores (Castro e Spagnolo, 1983; Fortes e Lomnitz, 1991).

Embora a maior parte desses empreendimentos geralmente esteja vinculada a instituições públicas, o apoio do Banco poderia chegar também a centros de pesquisa privados ou semiprivados e a universidades particulares. Ou seja aqueles que imprimem um tom academicamente avançado aos seus programas de graduação, pós-graduação ou pesquisa poderiam beneficiar-se de empréstimos orientados para o seu fortalecimento.

Como o número de instituições de alto nível acadêmico é menor que o de enclaves de alta qualidade dentro de instituições medíocres ou maciças e diversificadas, o apoio à liderança acadêmica terá de orientar-se mais para esses enclaves do que para a universidade ou faculdade onde estão localizados. O espinoso problema, que terá de ser resolvido em cada caso, é saber se a gestão e o clima geral da instituição são suficientemente sólidos para justificar o apoio ao enclave de boa qualidade acadêmica identificado.

Também merecem apoio as áreas que abrangem a *educação profissional*. Essa é uma área que, na sua maior parte, ficou à margem dos projetos de assistência do Banco nos anos 60 e 70. Em áreas cruciais para a economia, pode ser conveniente apoiar o melhoramento da qualidade de determinados programas. Ademais, esse apoio poderia incluir a introdução de programas de humanidades e ciências sociais nos currículos profissionais, o estabelecimento de laços mais estreitos com as empresas clientes, associações patronais e o mercado de trabalho em geral, bem como a expansão dos produtos das escolas profissionais por meio de serviços de extensão.

Já que continua sendo a área menos desenvolvida no setor do ensino superior da região, o *ensino técnico* é uma categoria na qual há clara necessidade de fortalecer a capacidade além dos níveis atuais e daquilo que o mercado poderia fazer. A modernização e a competitividade nacional exigem conhecimentos e equipamentos de pesquisa e desenvolvimento caros e especializados. Muitas vezes, as escolas técnicas oferecem o melhor ambiente para a escolha e adaptação de tecnologias ou mesmo para a busca de objetivos mais ambiciosos de desenvolvimento tecnológico.

Além de proporcionar equipamento para oficinas e laboratórios, os empréstimos podem ajudar as escolas a identificar seus nichos no mercado e a formular currículos mais inovadores. Essa área necessita de instrumentos para acompanhar a evolução dos mercados e adaptar os cursos às carreiras mais procuradas. A assistência poderia ajudar a superar obstáculos e acelerar a evolução de programas em consonância com os mercados, ou para oferecer novas modalidades de ensino, especialmente quando houver necessidade de uma infraestrutura pública.

Em contraste, o ensino quasi-profissional ou a *educação superior geral* em seu todo não terá prioridade sistemática para o BID. O setor privado está em condições de prestar serviços educacionais cobrando anuidades que estão ao alcance do estudante médio. Se os governos quiserem manter os subsídios ou a educação gratuita nesse nível, essa questão não interessa diretamente ao Banco.

Não obstante, também neste aspecto deve haver margem para esforços especialmente formulados. O objetivo principal seria o de dar assistência às reformas destinadas a transformar um currículo rígido e excessivamente especializado num currículo mais sintonizado com a idéia de *Aprender a aprender*. É esse o objetivo de uma boa educação geral. Os currículos rígidos orientados para uma profissão determinada devem ceder lugar a currículos mais flexíveis, com matérias eletivas, sistemas de créditos que permitam transferências de um para outro campo e estudos gerais que dêem destaque ao desenvolvimento de aptidões essenciais, comunicação escrita e raciocínio. Pouco importa se o campo é o

direito, a administração ou a psicologia; o importante deve ser o desenvolvimento das aptidões gerais dos estudantes mediante boas leituras, amplas oportunidades de redação e debate e análise em profundidade das teorias mais centrais na disciplina.

A Busca da Equidade

Como já se assinalou, há graves problemas de equidade no ensino superior na América Latina. Por essa razão, em consonância com os mandatos do Banco, terão boa acolhida os pedidos de empréstimos para tornar a educação superior mais acessível aos menos privilegiados. Isso significa que o Banco pode considerar programas bem dirigidos de bolsas de estudos e crédito educativo. Tais programas poderiam ajudar estudantes de origem modesta que tenham boas perspectivas acadêmicas.

A recuperação de custos na forma de anuidades cobradas aos alunos capazes de pagar deve ser suplementada, geralmente por meio de bolsas ou empréstimos aos estudantes de menos recursos. Essa é uma importante maneira de evitar um subsídio excessivo e freqüentemente pouco equitativo do ensino superior. Particularmente no caso das escolas de formação profissional e técnica, a possibilidades de associação com empresas e a venda de serviços é uma opção óbvia já bastante testada.

Em caráter excepcional, o Banco poderia considerar pedidos para ampliação ou criação de programas em regiões mais pobres, especialmente para ensino técnico, desde que não se repitam enfoques que malograram em outros lugares, nem se promovam não mais do que versões diluídas de cursos oferecidos em regiões mais ricas. O ensino superior não é considerado simplesmente como uma forma de assistência, mas antes como um investimento bem fundamentado que deve dar resultados concretos. Em termos mais amplos, o Banco está pronto a ajudar os países que, por serem pequenos e mais pobres, enfrentam obstáculos às reformas válidas que desejariam levar a cabo, o que constitui outro exemplo de área na qual o Banco poderia atuar, quando nem os mercados nem os governos nacionais podem intervir adequadamente por seus próprios meios.

Dada a inevitável seletividade do ensino superior, a maioria dos estudantes provém de famílias relativamente privilegiadas. Nesse nível, pouco se pode fazer para mudar a situação sem comprometer a qualidade do aprendizado. A fonte de aumento de oportunidades para os jovens de origem socioeconômica mais humilde está nas melhorias de qualidade dos níveis escolares inferiores, tarefa à qual o sistema de ensino superior deveria estar associado de maneira contínua e incisiva. No próprio nível do ensino superior, uma maneira de aumentar a equidade no financiamento é a redução do desperdício e das deficiências, que consomem recursos que poderiam ser orientados para outros investimentos capazes de beneficiar mais diretamente setores mais amplos da sociedade (como o ensino básico, por exemplo).

Principais Características dos Novos Empréstimos para Educação Superior

As diretrizes propostas levam às seguintes regras:

- C As instituições que se beneficiam do empréstimo devem exibir boas estruturas organizacionais, com um sistema adequado de gestão, especialmente em termos de correspondência entre tal sistema e as funções da instituição. A responsabilidade pelas decisões deve estar nas mãos de pessoas qualificadas e situadas nos níveis hierárquicos apropriados.
- C Os mecanismos de financiamento devem proporcionar incentivos adequados, recompensando a eficiência e a produtividade e apoiando a qualidade do ensino, sejam quais forem as funções desempenhadas pelas instituições beneficiárias. No caso das áreas profissional e técnica, assim como na pesquisa aplicada, cumpre às instituições obter fontes complementares de financiamento.
- C No caso das instituições que não preenchem as condições acima, é possível usar o empréstimo com a finalidade explícita de reformar a gestão e os incentivos, melhorando assim a qualidade e a eficiência. De fato, esta é uma das áreas nas quais a presença do Banco pode servir de catalisadora da reforma.

O BID receberá com satisfação pedidos de empréstimos que tenham estas três metas:

- C Apoiar reformas amplas que tenham o propósito de buscar a melhoria da qualidade e da eficiência, inclusive sistemas de informação, avaliação, certificação, exames, desenvolvimento e atualização de currículos e material didático.
- C Apoiar programas cujos resultados possam aumentar significativamente os benefícios individuais dos estudantes. Noutras palavras, formas de ensino em que haja um forte componente de bens públicos, necessitando de subsídios para complementar ou mesmo para substituir mecanismos alternativos de recuperação de custos. Via de regra, estariam incluídos certos aspectos de preparação da liderança intelectual, desenvolvimento da cidadania, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, mudanças na administração das instituições e melhorias no desempenho econômico.
- C Empréstimos (ou componentes de empréstimos) destinados a aumentar a equidade. É esse particularmente o caso das bolsas de estudos para alunos que, sem elas, não teriam condições de freqüentar a escola, bem como para instituições situadas em países pobres e regiões desfavorecidas.

Embora seja necessário preservar uma ampla flexibilidade na preparação dos empréstimos, um projeto típico provavelmente incluiria uma verba para a

reforma organizacional administrada pelas autoridades educacionais e um fundo competitivo para apoiar iniciativas e instituições individuais ou programas dentro delas.

Como em muitas outras operações similares do Banco, um fator essencial no processo de avaliar pedidos de empréstimos é o possível efeito multiplicador da reforma. Contudo, os empréstimos podem conter componentes de investimento físico. Poderia haver necessidade de melhorar laboratórios, ampliar bibliotecas e adaptar edifícios, bem como de várias outras obras físicas. Isso é perfeitamente normal e esperado, desde que a operação se justifique em termos do seu fundamento mais central, que é a promoção da reforma para melhorar a qualidade e a eficiência.

Finalmente, quando for o caso, o Banco pode financiar pesquisas orientadas para a implementação das suas atividades. Primeiro, porque muitas vezes há escassez de informação básica para identificar necessidades e demandas e para distinguir entre empreendimentos bem e mal sucedidos. Ademais, a pesquisa e análise institucional poderia contribuir para aplicar as categorias analíticas deste documento de estratégia aos contextos concretos que estão sendo examinados, inclusive a investigação da forma em que as funções são desempenhadas em diferentes instituições. Qualquer pesquisa a ser financiada, porém, teria de mostrar claramente de que maneira produziria resultados significativos com vistas a facilitar a reforma das políticas.

Bibliografía

- Albornoz, Orlando. 1996. La reinención de la universidad: Los conflictos y dilemas de la gobernabilidad en América Latina y el Caribe. Rm Malo e Morley, orgs. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo: 41-74.
- Albrecht, Douglas e Ziderman, Adrian. 1992. *Funding Mechanisms for Higher Education: Financing for Stability, Efficiency and Responsiveness*. Discussion Paper. World Bank.
- Ayarza, Hernán. 1995. Programas de doctorado en Argentina, Brasil y Chile. Em *La universidad: Papel y perspectivas del posgrado latinoamericano*, Juan Eduardo Esquivel, org.
- Balán, Jorge, e Ana García de Fanelli. 1993. *El sector privado de la educación superior: Políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de América Latina*. Serie Educación Superior/3. Buenos Aires: CEDES.
- Balán, Jorge, e Augusto Trombetta. 1996. Una agenda de problemas, políticas y debates sobre educación superior en América Latina. Em *Perspectivas*. Unesco. 26, 1:419-446.
- Banco Mundial. 1994. *Higher Education: The Lessons of Experience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1995. *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Sector Review*. Education and Social Policy Department. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bennell, Paul. 1995. *Using and Abusing Rates of Return: A Critique of the World Bank's 1995 Education Sector Review*. Working Paper #22. Londres: Institute of Development Studies.
- Birdsall, Nancy. 1994. Notes on Public Spending on Higher Education in Developing Countries: Too Much or Too Little? *Newsletter on Policy Research*.
- Bracho, Teresa, e Jorge Padua. 1995. Características y valor económico de la educación y la formación especializada en el empleo. Mimeografiado.
- Brunner, José Joaquín. 1990. *Educación superior en América Latina: Cambios y desafíos*. Santiago. Fondo de Cultura Económica.
- _____. 1992. La educación superior en Chile: 1960-1990. Em Brunner, Courard e Cox: 3-123.
- _____. 1993. Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato. Em Courard, org.: 45-86.
- _____. 1996. Educación en América Latina durante la década de 1980. Em Rollin Kent, org., *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*. Cidade do México: FLACSO e Fondo de Cultura Económica., 106-170.

- Brunner, José Joaquín, e Alicia Barrios. 1987. *Inquisición, mercado y filantropía: Ciencias sociales y autoritarismo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Santiago: FLACSO.
- Calderón, Fernando, e Patricia Provoste. 1990. *Autonomía, estabilidad y renovación: Los desafíos de las ciencias sociales en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- Carlson, Sam. 1992. *Private Financing of Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Regional Studies Program, Report No. 18. Washington, D.C.:The World Bank
- Castro, Claudio de Moura. 1984. Avaliando as Avaliações da CAPES. *Revista de Administração de Empresas*, Vol. 23, no. 3 (julho-setembro)
- _____. 1989. What is Happening in Brazilian Education? Em Edmar L. Bacha e Herbert S. Klein, orgs., *Social Change in Brasil 1945-1985. The Incomplete Transition*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- CINTERFOR/OIT. 1996. *Los ministerios de trabajo y la formación profesional*
- Clark, Burton. 1983. *The Higher Education System: Academic Organization in Crossnational Perspective*. Berkeley: University of California Press
- Courard, Hernán. 1992. Los centros de formación técnica. Em Brunner, Courard e Cox: 175-220.
- Drysdale, Robert. 1987. Higher Education in Latin America: Problems, Policies and Institutional Changes. Washington, D.C.: Banco Mundial. Mimeografiado.
- Fortes, Jacqueline, e Larissa Lomnitz. 1991. *La formación del científico en México, Siglo XXI*, Cidade do México.
- Gil, Manuel. 1995. Hacia una periodización del desarrollo de la universidad mexicana contemporánea. documento presentado no seminário sobre a profissão acadêmica, 13 de novembro, Cidade do México.
- INEP. 1997. *Exame Nacional de Cursos, 1996*. Brasília: MEC.
- Kells, H.R. 1992. *Self-Regulation in Higher Education: A Multinational Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- Kent, Rollin. 1996. Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities. Documento preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Levy, Daniel C. 1980. *University and Government in México: Autonomy in an Authoritarian System*. New York: Praeger.
- _____. 1986. *Higher Education and the State in Latin America. Private Challenges to Public Dominance*, Chicago: The University of Chicago Press. (1995, *La educación superior y el estado en Latinoamérica: Desafíos privados al dominio público*. México: FLACSO-Porrúa-UNAM).
- _____. 1996a. *Building the Third Sector: Private Research Centers and Nonprofit Development in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- _____. 1996b. La calidad en las universidades latinoamericanas: Vino viejo en odres nuevos. Em Malo e Morley, orgs.: 135-167.
- _____. 1997. For a Democracy with Adjectives: Putting the Democracy Back in Higher Education Modernization. Documento preparado para o projeto sobre Política Pública Comparativa na Educação Superior Latino-Americana, 29-30 de setembro.
- _____. (no prelo). To Export Progress: US Assistance to Latin American Universities, 1960-1975.
- Lorey, David E. (1993), *The University System and Economic Development in México Since 1929*. Stanford: Stanford University Press.
- Magalhães Castro, Maria Helena. 1995. *A Revolução Silenciosa: Autonomia Financeira da USP e Unicamp*. Divisão de Programas Sociais, Banco Interamericano de Desenvolvimento. Mimeografado.
- Malo, Salvador e Samuel Morley, orgs. 1996. *La educación superior en Latinoamérica: Testimonios de un Seminario de Rectores*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Martínez, Felipe. 1994. La calidad de la educación superior mexicana y su evaluación. Relatório apresentado na conferência sobre ciclos e tendências na reforma universitária mexicana, Cidade do México, 4-5 de agosto.
- Mayorga, R. 1997. Cerrando la brecha. Documento de trabajo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Mollis, Marcela. 1995. Estado, universidades y gestión de políticas científico-tecnológicas en Argentina: Un estudio de casos. Documento elaborado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Moodie, Graeme C. 1986. Fit for What? Em Moodie, org., *Standards and Criteria in Higher Education*. Surrey: Guilford.
- Muñoz, Simón. 1996. Comentário em Malo e Morley, orgs.
- Muñoz Izquierdo, Carlos, *et al.* 1995. Valoración del desarrollo de habilidades cognitivas en la educación superior. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 25, no.2:9-55.
- Navarro, Juan Carlos. 1995. An Agenda for Research in Higher Education in Latin America. Documento para o segundo congresso sobre educação superior e mudança social, México, agosto.
- Ornelas, Carlos. 1995. Evaluación y conflicto en las universidades mexicanas. Documento apresentado na reunião da Associação de Estudos Latino-Americanos, 28-30 setembro, Washington, D.C.
- Orozco, Luis Enrique. 1994. Acreditación institucional y calidad de la educación superior en Colombia. Mimeografado.
- Psacharopoulos, George. 1980. *Higher Education in Developing Countries: A Cost-Benefit Analysis*. Working Paper #440. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Schiefelbein, Ernesto. 1996. El financiamiento de la educación superior en América Latina. Em Malo e Morley, orgs.: 89-124.

Schwartzman, Simon. 1991. *A Space for Science: The Development of the Scientific Community in Brasil*. University Park: Pennsylvania State University Press.

_____. 1996. Las universidades latinoamericanas en contexto. Em Malo e Morley, orgs.: 7-32.

Task Force on Higher Education, LASA. 1994. Higher Education Amid the Political-Economic Changes of the 1990s. *LASA Forum* 24, no. 1:3-15.

Winkler, Donald. 1990. *Higher Education in Latin America. Issues of Efficiency and Equity*. Discussion Paper. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Wolff, Lawrence, e Douglas Albrecht, orgs. 1992. Higher Education Reform in Chile, Brazil, and Venezuela. Washington, D.C.: Banco Mundial

TABELA 1

Matrículas, 1994

<i>País</i>	<i>Matrícula</i>	<i>População^a</i>	<i>Índice de matrícula</i>
Argentina	1.054.145	2.711.000	38.9
Bolívia	154.040	676.000	22.8
Brasil	1.661.034	14.508.000	11.4
Chile	327.084	1.231.000	26.6
Colômbia	561.223 ^b	3.197.000	17.6
Costa Rica	83.608	285.000	29.3
Cuba	176.228	1.118.000	15.8
Equador	212.985	1.082.000	19.7
El Salvador	108.063	565.000	19.1
Guatemala	112.621	919.000	12.3
Honduras	53.802	507.000	10.6
México	1.304.147	9.452.000	13.8
Nicarágua	41.991	375.000	11.2
Panamá	69.540	252.000	27.6
Paraguai	52.853	429.000	12.3
Peru	643.153	2.274.000	28.3
Rep. Dominicana	112.798	747.000	15.1
Uruguai	74.842	250.000	29.9
Venezuela	601.100	1.915.000	31.4
Total	7.405.257	42.493.000	20.7%

a: CEPAL (1994), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago.

b: 1993.

Esta tabela mostra que a grande parte do ensino superior, que chegou mesmo a ultrapassar a faixa de 15% de matrículas por coorte atualmente reconhecida em todo o mundo como **Educação superior de massa**. Em contraste, a proporção de matrículas por coorte em 1950 foi de aproximadamente 2%, e chegou apenas a 3% em 1960. (Nota: a taxa de matrícula total aqui computada para 1994 é ligeiramente superestimada por ter sido feita uma média das médias dos países.)

TABELA 2
Instituições Públicas e Particulares, 1994

País	Ano	Universidades			Outras			Totais		
		Pública	Partic.	Total	Pública	Partic.	Total	Pública	Partic.	Total
Argentina	1994	37	42	79	956	718 ^a	1674	993	760	1753
Bolívia	1995	11	24	35	44	2	46	55	26	81
Brasil	1994	68	59	127	150	574	724	218	633	851
Chile	1995	25 ^b	45	70	---	200	200	25	245 ^c	270
Colômbia	1994	51	96	147	28	83	111	79	179	258
Costa Rica	1994	4	20	24	68	207 ^d	275	72	227	299
Cuba	1994	7	---	7	28	---	28	35	---	35
Equador	1995	15	8	23	73	78	151	88	86	174
El Salvador	1995	2	44	46	17	10	27	19	54	73
Guatemala	1994	1	5	6	1	2	3	2	7	9
Honduras	1995	2	4	6	2	3	5	4	7	11
México	1995	39	49	88	383	199	582	422	248	670
Nicarágua	1994	4	7	11	---	3	3	4	10 ^f	14
Panamá	1994	3	13	16	1	4	5	4	17	21
Paraguai	1994	3	12	15	39	18	57	42	30	72
Peru	1993	28	25	53	347	277	624	375	302	677
Rep. Domin.	1995	1	24	25	6	4	10	7	28	35
Uruguai	1995	1	1	2	10	9	19	11	10	21 ^g
Venezuela	1994	17	15	32	43	39	82	60	54	114
Totais		319	493	812	2196	2430	4626	2515	2923	5438

Fonte: García Guadilla (1996: 264).

a: Acrescentaram-se 10 instituições indeterminadas.

b: 16 universidades públicas e 9 particulares com ajuda estatal.

c: Instituições que recebem ajuda estatal direta.

d: Compreende 176 instituições não reconhecidas pelo Ministério da Educação.

e: Algumas universidades estão em funcionamento mas não foram legalizadas e não pertencem, por isso, ao conselho universitário nacional.

f: Inclui algumas que recebem ajuda estatal.

g: O Instituto de Formación Docente, que prepara para o nível primário e pré-primário, tem 25 campi.

O rápido incremento do número de alunos pós-secundários foi acompanhado da criação de novas instituições particulares e públicas. Contudo, as distinções entre universidades públicas e particulares e entre universidade e não-universidade capta apenas superficialmente a enorme complexidade do quadro institucional do ensino superior na América Latina.

TABELA 3
Tipo de Instituição, 1994

País	Ano	Politécnicos/Universidades			Tecnológicos e Outros			Institutos de Pedagogia			Outros	Total
		Público	Partic.	Total	Público	Partic.	Total	Público	Partic.	Total		
Argentina	1994	37	42	79	---	---	---	---	---	---	1674	1753
Bolívia	1995	12	23	35	21	n/d	21	23	2	25	---	81
Brasil	1994	68	59	127	5	10	15	155	349	504	205	851
Chile	1994	25	45	70	---	73	73	---	127	127	---	270
Colômbia	1994	51	96	147	16	33	49	---	---	---	62	258
Costa Rica	1994	4	20	24	68	207	275 ^a	---	---	---	---	299
Cuba	1994	7	---	7	9	---	9	12	---	12	7	35
Equador	1994	15	8	23	42	75	117	31	3	34	---	174
El Salvador	1994	2	44	46	15	6	21	2	---	2	4	73
Guatemala	1994	1	5	6	---	1	1	1	1	2	---	9
Honduras	1994	2	4	6	---	1	1	1	---	1	3	11
México	1994	39	49	88	110	---	110	215	111	326	146	670
Nicarágua	1994	4	7 ^b	11	---	3	3	---	---	---	---	14
Panamá	1994	3	13	16	1	4	5	---	---	---	---	21
Paraguai	1994	3	12	15	---	---	---	23	14	37	20	72
Peru	1994	28	25	53	228	212	440	119	65	184	---	677
Rep. Dom.	1994	1	24	25	---	6	6	---	---	---	4	35
Uruguai	1995	1	1	2	---	---	---	3	---	3	16 ^c	21
Venezuela	1994	17	15	32	26	16	42	---	1	1	39	114
Totais		320	492	812	541	647	1188	585	673	1258	2180	5438

Fonte: García Guadilla (1996: 266).

a: 176 destes não são reconhecidos pelo Ministério da Educação.

b: Dois são particulares com ajuda estatal.

c: Um destes tem 25 campi que não foram contados.

Um aspecto importante da diversificação institucional são as instituições tecnológicas de um ou outro tipo. O que está incluído nessas categorias, porém, é muito variável. A medida da correspondência entre as instituições e o que este documento denomina de função técnica é matéria que requer mais estudos.

TABELA 4
Complexidade Institucional, 1994

<i>País</i>	<i>Complexa (com nível de pós-graduação e pesquisa científica)</i>	<i>Simples (somente Licenciatura®)</i>	<i>Total</i>
Argentina	10	69	79 ^a
Bolívia	11	24	35 ^a
Brasil	91	760	851
Chile	33 ^b	62	95
Colômbia	69	180	249
Costa Rica	4	20	24 ^a
Cuba	35	---	35
Equador	10	19	29
El Salvador	8	38	46 ^a
Guatemala	5	1	6 ^a
Honduras	2	9	11
México	---	---	---
Nicarágua	4	10	14
Panamá	13	1	14 ^a
Paraguai	2	13	15 ^a
Peru	26	27	53 ^a
Rep. Domin.	25	---	25 ^a
Uruguai	2	19	21
Venezuela	26	88	114
Totais	376	1340	1716

Fonte: García Guadilla (1996: 267).

a: Inclui somente universidades.

b: Algumas instituições particulares oferecem estudos de pós-graduação em instituições estrangeiras.

Há também certa diferenciação por níveis de diploma e atividades dentro das instituições. Como mostra esta tabela, a maioria das instituições concentra-se na educação que ao diploma básico. Como se indica no texto, muitas das instituições complexas realizam trabalho medíocre de pós-graduação e pesquisa.

TABELA 5
Matrículas por Setor e Tipo de Instituição, 1994

<i>País</i>	<i>Ano</i>	<i>Univ. Pú. Públicas</i>	<i>Outras</i>	<i>Total</i>	<i>Univ. Particul.</i>	<i>Outras</i>	<i>Total</i>	<i>Total Univ.</i>	<i>Outras</i>	<i>Total</i>
Argentina	1994	618399	221842	840241	124749	89155	213904	743148	310997	1.054.145
Bolívia	1994	124510	16503	141013	12341	686	13027	136851	17189	154040
Brasil	1994	571608	118824	690432	463118	507484	970602	1.034.726	626308	1.661.034
Chile	1994	151570	---	151570	59994	115520	175514	211564	115520	327084
Colômbia	1993	135527	65705	201232	232877	127114	359991	386404	192819	561223
Costa Rica	1994	60728	2885	63613	17483	2512	19995	78211	5397	83608
Cuba	1994	36755	139473	176228	---	---	---	36755	139473	176228
Equador	1994	154.516 ^a	8973	163489	44361	5135	49496	198877	14108	212985
El Salvador	1994	30499	2883	33382	72536	2145	74681	103035	5028	108063
Guatemala	1994	80228	---	80228	30761	1632	32393	110989	1632	112621
Honduras	1994	46744	343	47087	5984	731	6715	52728	1074	53802
México ^b	1994	751300	223800	975100	145545	183502	329047	896845	407302	1.304.147
Nicarágua ^c	1994	27610	---	27610	12827	1544	14381	40437	1554	41991
Panamá ^d	1994	63181	496	63677	5551	312	5863	68732	808	69540
Paraguai	1994	20121	8027	28148	21713	2992	24705	41834	11019	52853
Peru	1994	237196	174873	412069	129683	101401	231084	366879	276274	643153
Rep. Dom.	1994	32441	---	32441	77829	2528	80357	110270	2528	112798
Uruguai	1994	62026	8298	70324	1992	2526	4518	64018	10824	74842
Venezuela	1994	325691	61470	387161	80737	133202	213939	406428	194672	601100
Total		3.530.650	1.054.395	4.585.045	1.540.081	1.280.131	2.820.212	5.070.731	2.334.526	7.405.257

Fonte: García Guadilla (1996: 270).

a: Não inclui dados da Universidad Politécnica Salesiana e da Universidad de San Francisco de Quito.

b: Instituições filiadas à ANUIES.

c: No setor privado, inclui universidades e não-universidades que são particulares mas recebem 6% dos seus recursos como ajuda estatal. Faltam informações de duas instituições.

d: Para universidades: dados disponíveis das três instituições que absorvem a maioria das matrículas. Para não-universidades: dados estimados.

A justaposição dos dados sobre matrículas desta tabela com os dados institucionais da Tabela 2 mostra que as instituições particulares são, em média, muito menores do que as públicas. Em certos casos, pode-se associar o tamanho reduzido à inovação, mas em outros a menor escala denota instituições frágeis e de idoneidade duvidosa.

TABELA 6
Matrículas por Campo de Estudos, 1994

<i>País</i>	<i>Ano</i>	<i>Educação</i>	<i>Humanidades</i>	<i>Ciências Sociais, Direito, comun., etc.</i>	<i>Economia, Administrac., etc.</i>	<i>Medicina e ciencias da saúde</i>	<i>Ciências naturais, matemáticas e estatística</i>	<i>Ciências físicas, engenharia, arquitetura e tecnologia</i>	<i>Estudos e agronomia veterinária pesca</i>
Argentina	1994	12214	84281	163600	148737	131212	39959	124765	
Bolívia	1991	716	4167	26839	23404	21858	1527	17230	
Brasil	1994	a	384388	684522	b	203394	188210	154540	
Chile	1994	26037	39437	58235	68001	17052	8073	82254	
Colômbia	1993	91814	21422	66010	162387	47927	7374	147920	
Costa Rica	1994	14483	4189	24820	a	5292	3966	7635	
Cuba	1994	72040		16686	7681	36660	5923	28886	
Equador	1994	31568	6844	35320	59776	22206	2255	24409	
El Salvador	1994	7535	11080	23198	22918	15133	2650	18822	
Guatemala	1994	a	9643	15501	17232	7491	1540	14523	
Honduras	1994	1761	4313	12226	13734	6563	1383	11130	
México	1991	a	145668	527565	b	108946	25347	349172	
Nicarágua	1994	4441	281	5754	6648	5438	1774	7198	
Panamá	1993	2447	b	11739	12944	2709	2520	10927	
Paraguai	1988 ^g	154	2994	8948	5010	2731	3208	5083	
Peru	1993	55540	3219	74557	74040	43386	---	96097	
Rep. Dom.	1988	a	12335	45732	b	10347	---	28422	
Uruguai	1994	256	1158	4533	2537	1056	1850	f	
Venezuela	1992	100924	7764	77843	153269	38461	38615	98892	
Total		421930	743183	1883628	778318	727862	336174	1227905	

Fonte: García Guadilla (1996: 271).

a: Incluído em humanidades; b: incluído em ciências sociais; c: centros regionais; d: turismo; e: somente universidades públicas (relacionado com ser e); f: inclui ciências naturais; g: g é apresentado na lista como CRESALC, 1991, mas se Paraguai 1988 realmente for e, g não aparece.

TABELA 7
Matrículas Atuais, por Níveis e Setores, 1994

País	Ano	Doutorado			Mestrados			Especialização		
		Pública	Particular	Total	Pública	Particular	Total	Pública	Particular	Total
Argentina ^a	1994	1804	251	2055	2144	1516	3660	3926	449	4375
Bolívia	1994	---	---	---	717	589	1306	509	98	607
Brasil	1994	14373	1299	15672	33692	5257	38949	---	---	---
Chile	1994	---	---	---	4332	166	4.498 ^b	2629	207	2836
Colômbia	1993	71	5	76	2900	3338	6238	5245	12453	17698
Costa Rica	1994	---	---	---	1022	---	1022	196	---	196
Cuba	1994	267	---	267	2142	---	2142	8209	---	8209
Equador	n/d	---	---	---	---	---	---	---	---	---
El Salvador	1995	---	---	---	180	280	460	---	---	---
Guatemala	1995	---	---	---	451	---	451	596	---	596
Honduras	1994	---	---	---	115	36	151	131	---	131
México	1993	1901	250	2151	22207	8983	31190	14056	3384	17440
Nicarágua	1994	---	---	---	181	---	181	526	---	526
Panamá	1994	---	---	---	244	86	330	741	---	741
Paraguai	1995	---	---	---	210	194	404	110	40	150
Peru	1993	167	755	922	2057	3535	5592	481	230	711
Rep. Dom.	s/d	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Uruguai ^c	1994	122	---	122	196	---	196	---	---	---
Venezuela	1995	829	---	829	4740	458	5198	5918	1197	7115
Total		19534	2560	22094	77530	24438	101968	43273	18058	61331

Fonte: García Guadilla (1996: 276).

a: Dados parciais; b: Inclui doutorado; c: Inclui somente estudantes de ciências básicas, Universidad de la República.

Quanto mais alto se sobe em termos de programas de pós-graduação, mais se percebe a predominância das instituições públicas. Isso se deve não só aos altos lideranças acadêmicas, mas também a limitações do setor privado e um crescimento injustificado de programas públicos que impressionam mais pelo nome

TABELA 8
Corpo Docente, por Dedicção de Tempo, 1994

<i>País</i>	<i>Ano</i>	<i>Tempo Integral</i>	<i>Setor Público Meio exped.</i>	<i>Por curso</i>	<i>Total</i>	<i>Tempo integral</i>	<i>Setor Particular Meio exped.</i>
Argentina ^a	1992	11550	21498	68203	101251	---	---
Bolívia	n/d	---	---	---	---	---	---
Brasil	1994	52863	22422	---	75285	9118	57079
Chile ^b	1994	7537	2175	6802	16514	---	---
Colômbia	1993	9805	2312	8382	20499	4376	2085
Costa Rica	1994	1524	528	1229	3281	894	310
Cuba	1994	23339	---	782	24121	---	---
Equador	n/d	---	---	---	---	---	---
El Salvador	1994	1558	445	222	2225	382	611
Guatemala	n/d	---	---	---	---	---	---
Honduras	1994	2151	258	793	3202	231	184
México	1994	40603	12765	92001	145369	4123	2276
Nicarágua	1994	1329	322	490	2141	290	52
Panamá	1994	1459	---	2337	3796	44	4
Paraguai	n/d	---	---	---	---	---	---
Peru	1995	6854	4629	6702	18185	213	1793
Rep. Dom.	n/d	---	---	---	---	---	---
Uruguai ^c	1995	976	3072	3057	7105	---	---
Venezuela	1995	13004	1823	3976	18803	---	---
Total		174552	72249	194976	441777	19671	64394

Fonte: García Guadilla (1996: 279).

a: Somente universidades; b: somente para as 25 universidades com ajuda estatal direta; c: inclui somente a Universidad de la República.

TABELA 9
Orçamento do Ensino Superior

<i>País</i>	<i>Ano</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentagem do Orçamento Nacional</i>	<i>Porcentagem do Orçamento do Ensino</i>
Argentina	1994	1.651.000.000	2,21	16,53
Bolívia	1994	77.352.331	6,1	26,82
Brasil	1994	2.269.420.000 ^a	2,83	3550
Chile	1994	306.604.000	2,79	19,12
Colômbia	1993	376.000.000	2,66	19,98
Costa Rica	1994	92.065.000	4,71	22,21
Cuba	1994	207.700.000	1,66	15,26
Equador	1994	108.000.000	3,73	21,43
El Salvador	1994	21.600.000	1,96	12,78
Guatemala	1995	53.650.501	3,42	28,6
Honduras	1994	27.277.628	4,1	20,43
México	1994	927.813.330	2,34	10,36
Nicarágua	1994	26.080.477	6,26	33,91
Panamá	1994	86.171.000	2	22,75
Paraguai	1994	39.724.845 ^b	3,63	19,27
Peru	1993	144.212.907	2,3	13,79
Rep. Dominicana	---	13.770.500	0,85	9,99
Uruguai	1995	118.000.000 ^c	3,08	20,41
Venezuela	1994	867.850.065 ^d	6,79	43,62
Total		7.414.292.584	2,7%	20,43%

Fonte: García Guadilla (1996: 285).

a: Orçamento Federal. Faltam informações sobre orçamentos estaduais e municipais.

b: Universidad de la Asunción.

c: Orçamento da Universidad de la República, que absorve a maior parte do orçamento do ensino superior.

d: Orçamento universitário.

Em meados da década de 1980, estava sendo reexaminado o mito de que o ensino superior poderia continuar simplesmente crescendo à custa de amplos fundos públicos. A queda destes fundos em alguns países pôs em evidência a necessidade de obter mais resultados, para romper o ciclo de impunidade em que os orçamentos continuam crescendo seja qual for o desempenho. Independentemente de se julgar se o ensino superior recebe uma proporção considerável do orçamento, é evidente que necessita de reforma para fazer mais com os recursos que recebe.