

# **REFORMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CHILE, NO BRASIL E EM PORTUGAL: UMA ABORDAGEM COMPARATIVA**

## *Reforms of the Superior Education in Chile, Brazil and Portugal: A Comparative Boarding*

*Afrânio Mendes Catani<sup>1</sup>  
Juan Carlos Campbell Esquivel<sup>2</sup>  
Renato de Sousa Porto Gilioli<sup>3</sup>*

### **Resumo**

Diversas pesquisas já destacaram o caráter neoliberal das reformas da educação superior na América Latina na década de 1990. Quase toda a região foi afetada por mudanças no sentido de transformar a educação em um serviço, constituindo-se em mais um dos setores a ser regido pela lógica do livre-mercado – caso típico do Brasil. No entanto, para uma análise comparativa da região, é necessário também salientar o caso do Chile, onde este modelo foi estabelecido bem antes de outros países latino-americanos. Por sua vez, o caso português nos permite observar aspectos determinantes das reformas da educação superior dos anos 90 que se inserem em um contexto global, com semelhanças e diferenças entre tais movimentos em países do capitalismo central e periférico. Enfocaremos prioritariamente o caso chileno e, a partir daí, estabeleceremos relações com a educação superior no Brasil e em Portugal. As reformas recentes do setor no Chile iniciaram-se sob o regime militar (1973-90), que inaugurou a implementação do neoliberalismo na América Latina nos anos 70 (Milton Friedman foi conselheiro do general Pinochet).

**Palavras-chave:** Política educacional; Gestão da educação; Política do ensino superior.

---

<sup>1</sup> Professor Doutor na Faculdade de Educação (FE) e no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM), ambos da Universidade de São Paulo (USP); Mestre e Doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP.

<sup>2</sup> Professor na Pontificia Universidad Católica de Valparaíso nas disciplinas Pedagogia y Educación e Ciencias Sociales; doutor em Ciências da Educação pela Universidade de Navarra (Espanha).

<sup>3</sup> Mestre e doutorando em Educação pela FE-USP; bacharel e licenciado em História (FFLCH-USP).

## ***Abstract***

Diverse research already had detached the neoliberal character of the reforms of the superior education in Latin America in the decade of 1990. Almost all the region was affected by changes in the direction to transform the education into a service, consisting in plus one of the sectors being conducted by the logic of the free-market - typical case of Brazil. However, for a comparative analysis of the region, it is necessary also to point out the case of Chile, where this model was established well before other Latin American countries. In turn, the Portuguese case in allows them to observe determinative aspects of the reforms of the superior education of years 90 that they are inserted in a global context, with similarities and differences between such movements in countries of the central capitalism. Our object of study will be Chile case and, from there, will establish relations with the superior education in Brazil and Portugal. The recent reforms of the sector in Chile had been initiated under the military regimen (1973-90), that it inaugurated the implementation of the neoliberalismo in Latin America in years 70 (Milton Friedman was council member of general Pinochet).

**Keywords:** Educational politics; Management of the education; Politics of superior ensino.

## ***Introdução***

Diversas pesquisas já destacaram o caráter neoliberal das reformas da educação superior na América Latina na década de 1990. Quase toda a região foi afetada por mudanças no sentido de transformar a educação em um serviço, constituindo-se em mais um dos setores a ser regido pela lógica do livre-mercado – caso típico do Brasil. No entanto, para uma análise comparativa da região, é necessário também salientar o caso do Chile, onde este modelo foi estabelecido bem antes de outros países latino-americanos. Por sua vez, o caso português nos permite observar aspectos determinantes das reformas da educação superior dos anos 90 que se inserem em um contexto global, com semelhanças e diferenças entre tais movimentos em países do capitalismo central e periférico. Enfocaremos prioritariamente o caso chileno e, a partir daí, estabeleceremos relações com a educação superior no Brasil e em Portugal. As reformas recentes do setor no Chile iniciaram-se sob o regime militar (1973-90), que inaugurou a implementação do neoliberalismo na América Latina nos anos 70 (Milton Friedman foi conselheiro do general Pinochet).

## ***O Chile antes da reforma de 1981 e o modelo português***

A educação superior no Chile tem suas raízes identificadas ainda no período colonial, com a criação da Universidad de San Felipe em 1738. Esta

instituição tornou-se, posteriormente, a Universidad de Chile, estatal, tendo sido refundada e reorganizada em novas bases por Andrés Bello em 1842. A outra universidade pública existente era a Universidad Técnica del Estado (atual Universidad de Santiago). A Reforma de Córdoba (Argentina) de 1918 afetou de modo restrito a educação superior chilena, ao contrário do que ocorreu na maior parte da América Latina. Assim, por exemplo, o co-governo não se tornou parte da tradição das universidades chilena: “solamente entre los años 71 y 73 existió participación de los estudiantes en la elección de autoridades y miembros estudiantiles” (LAVADOS, 2002, p. 104).

A “primeira onda privatista” da educação superior chilena ocorreu no início do século XX, com a criação das universidades católicas e regionais. Até 1980, eram seis universidades privadas (com destaque para a Pontificia Universidad Católica de Chile), caracterizadas como “particulares de caráter público” (SILVA Jr. ; SGUISSARDI, 1999, p. 100), pois mesmo não sendo do Estado, foram criadas a partir de leis e seu financiamento era público.

Em Portugal, por sua vez, a educação superior tem mais de 700 anos de história. Apesar de mudanças substanciais na longa duração, Licínio Lima identifica uma imagem institucional marcada por dois traços constitutivos: “por um lado a sua singularidade, lamentavelmente simbolizada pela existência solitária, durante séculos, da Universidade de Coimbra como única instituição-organização no panorama nacional e, por outro, (...) pela profunda dependência do poder central, cujo apertado controle político e administrativo garantiu em boa parte a estabilidade de um determinado modelo de universidade e retardou, quanto pôde, a emergência de uma crise institucional” (LIMA, 1997, p. 43-44).

Tendo como característica principal esse modelo centralista, chamado pelo autor de *corporativo*, a universidade moderna portuguesa, sobretudo até a década de 1970, era dirigida segundo orientações políticas, normativas e regulamentares definidas por instâncias superiores, praticamente sem nenhuma autonomia. Sempre foi mais um órgão da administração direta subordinado diretamente ao Ministério da Educação e com hierarquia bastante rígida. A mudança na estrutura das cátedras e o co-governo não ocorreram na educação superior tanto no Chile quanto em Portugal durante a maior parte do século XX. Nesse aspecto, ambos os modelos apresentam traços semelhantes pelo menos até os anos 70.

No Chile, na década de 1960, mais jovens chegaram ao ensino médio, aumentando a demanda por ingresso na educação superior. Mesmo assim, o crescimento do número de IES só ocorreu na década de 80, o que já podia ser observado em alguns dos principais países da AL nos anos 60. Ainda nos anos 70, apenas 5% da população chilena de 18 a 24 anos de idade tinha acesso a estudos superiores. Isso explica em parte a aceitação da onda priva-

tista na educação superior por muitos setores sociais durante a década de 70: o acesso foi ampliado para as classes média e alta, satisfazendo a uma demanda real e reprimida (CAMPBELL ESQUIVEL, 1996, p. 81).

O regime militar demorou quase uma década para implementar reformas contrárias àqueles ocorridas no período 1968-70, quando houve grande expansão de vagas e da estrutura universitária na educação superior chilena. No governo Pinochet “criticava-se o processo expansionista vivido pelas universidades, especialmente durante o período [anterior] de reforma (1968-70), atribuindo-o às práticas demagógicas das autoridades do governo e universitárias” (CAMPBELL ESQUIVEL, 1996, p. 73). Considerava-se a forma pela qual ocorreu a expansão da educação superior no final da década de 1960 uma “degradação”, principalmente devido ao que era qualificado de “pluralismo irrestrito” e “politização”. Tanto que o regime colocou as universidades sob intervenção militar, nomeando militares de alta patente como reitores dessas instituições.

Se, por um lado, o Chile passou por reformas democratizantes da educação superior em fins dos anos 60, em Portugal tais mudanças só se institucionalizaram cerca de 20 anos depois, como produto tardio da abertura ocorrida a partir da Revolução dos Cravos (1974). Logo no pós-revolução houve um período de crise institucional e, simultaneamente, de descentralização na educação superior. Nos anos subseqüentes, quando os movimentos sociais já não se mostravam tão hegemônicos no panorama político, o controle centralizador do Estado voltou a predominar no sistema universitário: “as assembleias deliberativas e os plenários nas escolas não mais voltarão a reinar e a autonomia universitária, pese embora a força simbólica da designação normativamente reproduzida de ‘gestão democrática das escolas’, voltará a ser enclausurada no rol das reivindicações e dos discursos”, que não vão além da retórica (LIMA, 1997, p. 44). A autonomia universitária entrou na revisão constitucional portuguesa de 1982, mas só foi consolidada com a lei nº 108 (1988).

Enquanto a Revolução dos Cravos proporcionou um movimento de abertura e participação em Portugal, o Chile vivenciou processo inverso. Com a ditadura nesse país andino, houve franco retrocesso no que se refere à democratização e ao acesso à educação superior. Os 16,8% dos jovens de 20 a 24 anos que ingressavam no sistema universitário em 1973 foram reduzidos a 10,5% em 1981 (CAMPBELL ESQUIVEL, 1997). Embora o aumento da oferta de vagas nas instituições privadas tenha ajudado a recuperar a cobertura global de IES para a população jovem (15% dos jovens de 18 a 24 anos estavam nesse nível de ensino em fins da década de 80), as universidades públicas e privadas, que cobriam 11% nessa faixa etária em 1974, passaram a cobrir somente 9% em 1990.

As reformas chilenas fundamentaram-se na concepção de que o setor educacional deveria se constituir como um mercado similar a qualquer outro.

Não foi por outra razão que a oferta de educação superior pública decresceu: até 1980, 60% das matrículas na graduação se concentravam nas universidades públicas, a maior parte delas na Universidad de Chile; no fim da década de 1990, o conjunto de IES privadas já abrigava cerca de 50% das matrículas de graduação. A postura privatista e de mercantilização da educação representou um novo modelo de reforma da educação superior, que ganhou força em outros países, tais como Portugal e Brasil, nos anos 90.

### ***A consolidação do regime militar no Chile e a ascensão do neoliberalismo no Brasil***

Com a Constituição chilena de 1980, o programa neoliberal de “modernizações” foi sistematizado legalmente. Tratava-se, dentre outras medidas, de privatizar e modernizar o setor financeiro, abrir o país ao capital externo, diminuir o gasto público, modernizar a gestão e fortalecer o núcleo duro do Estado (a “mão direita”, conforme Pierre Bourdieu qualifica). Na educação superior ocorreram mudanças na fisionomia, na organização, no funcionamento e no financiamento das instituições. A idéia era romper o suposto “monopólio” estatizante das 8 universidades chilenas existentes. Na prática, a privatização produziu a diferenciação, a estratificação e a segmentação do sistema de acordo com o nível social dos alunos.

No Brasil, antes de nos referirmos aos movimentos de reforma da educação superior, cabe salientar que as universidades são um fenômeno recente. “Desde 1808 o ensino superior (...) foi ministrado em estabelecimentos isolados, oferecendo cursos explicitamente profissionais, especialmente em Direito, Medicina e Engenharia. Nenhuma instituição com *status* de universidade existiu no período colonial nem no imperial” (CUNHA, 2003, p. 161).

Ainda segundo Luiz A. Cunha, “nos primeiros cinco anos da era de Vargas [1930-1945], desenvolveram-se no Brasil duas políticas educacionais: uma autoritária, pelo governo federal, outra liberal, pelo governo do Estado de São Paulo e pela Prefeitura do Distrito Federal” (*Idem*, p. 163). Desse modo, embora não tenham sido as primeiras instituições brasileiras com o nome de universidades, a USP (Universidade de São Paulo) e a Universidade do Brasil (Rio de Janeiro), ambas da década de 1930, foram efetivamente as primeiras que assim se caracterizaram, pois reuniam diversas áreas do conhecimento e integravam ensino e pesquisa.

Entretanto, apenas na década de 1950 o ensino superior brasileiro observou expansão efetiva. Do mesmo modo que no Chile, houve aumento da demanda por estudos superiores nos anos 60 (mais jovens passaram a concluir o secundário), o mesmo fenômeno ocorreu no Brasil na década ante-

rior. A resposta do governo federal brasileiro foi criar novas faculdades, estabelecer a gratuidade e “federalizar” antigas IES estaduais e privadas (agrupadas e transformadas em universidades).

Com a constituição progressiva de um campo universitário em escala nacional no Brasil, a questão da reforma do sistema entrou na agenda dos debates. Os movimentos de estudantes e de docentes universitários começaram a reivindicar mudanças democratizantes tais como aquelas adotadas na Reforma de Córdoba (1918).

O início dos anos 60 observou, portanto, a inscrição da idéia de reforma da educação superior no contexto mais amplo das reformas de base do governo João Goulart (que acabou sendo derrubado por um golpe militar em 1964). Eram centrais a questão da autonomia das universidades (orçamentária e na elaboração de estatutos), o fim das cátedras e a participação discente nos colegiados, além de outras reivindicações:

quebra das barreiras entre as faculdades da mesma universidade; criação de institutos de pesquisa; organização do regime departamental; (...) estruturação da carreira docente a partir de cursos de pós-graduação, de tempo de serviço e de realizações profissionais; remuneração justa para os professores e assistência aos estudantes, como bolsas, alimentação, alojamento e trabalho remunerado dentro da universidade; incentivo à pesquisa científica, artística e filosófica (CUNHA, 2003, p. 176).

Apesar da ampliação no acesso à educação superior brasileira até o início da década de 1960, a consolidação do sistema universitário no país apenas se deu com a Reforma de 1968, já sob o regime militar (1964-68). As Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, modelo até então predominante, foram fragmentadas em unidades menores, as cátedras foram extintas, os possíveis “subversivos” foram expulsos do meio acadêmico, interventores foram nomeados para cargos da administração universitária e o controle policial tornou-se mais rígido. Ao mesmo tempo, houve extenso estímulo à expansão do ensino superior privado.

Por outro lado, houve expansão no acesso, profissionalização da carreira docente (contrato por dedicação exclusiva e em tempo integral), aumento substancial de recursos para a pós-graduação (ampliada a todas as áreas) e fortalecimento da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão. Portanto, no Brasil, o período foi extremamente repressivo, tal como no Chile, mas caracterizado por uma estruturação sistêmica do campo universitário, com grande desenvolvimento do ensino e da pesquisa na área tecnológica. Enquanto em outros países da América Latina as universidades já tinham larga tradição e começaram a ser desmontadas pelos regimes militares, a ditadura brasileira consolidou um sistema universitário que antes era frágil (CUNHA, 2003, p. 178). Esse quadro se

alterou com o movimento de redemocratização no país (1979-85), que recuperou as liberdades civis perdidas e manteve as conquistas do modelo de educação superior derivado da Reforma de 1968. Mas tal modelo foi sendo desmontado em pleno período democrático no Brasil, ao longo dos anos 90.

No regime militar chileno, a reforma universitária de 1980 seguia no sentido inverso à do Brasil na mesma época, pois as grandes universidades (com destaque para as duas estatais) foram desmembradas e recriadas ou transformadas em novas universidades ou institutos profissionais<sup>3</sup>. Paralelamente a esse movimento, foram criadas novas IES, bastante pulverizadas, dentre as quais se destacam aquelas que promovem os cursos pós-secundários. A diferenciação consistiu em estabelecer três categorias principais de IES: a) universidades e similares (com pós-graduação e licenciaturas); b) institutos profissionais (sem pós-graduação); c) centros de formação técnica (pós-secundários, com cursos de 2 a 3 anos).

Essa diferenciação, embora estabelecida pela lei de 1980, só se concretizou substancialmente a partir de 1986. Até esse ano, apenas 3 IES novas tinham sido criadas. Esse número chega a 20 universidades privadas em 1990 e 45 em 1994 (CAMPBELL Esquivel, 1998, p. 252). Já em 1997, eram 68 universidades (25 delas produto do desmembramento das 8 universidades existentes até 1980), 70 institutos profissionais e 119 centros de formação técnica (SILVA, 1999, p. 82).

O processo de diferenciação das IES observado no Chile não ocorreu no Brasil em escala considerável até as reformas neoliberais da segunda metade dos anos 90. No entanto, com os governos FHC, foram estabelecidas diversas categorias de IES. Quebrando a indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, apareceram instituições, tais como os Centros Universitários, com menores exigências governamentais para funcionar, praticamente não fazendo pesquisa e concentrando seus esforços no ensino, em geral de massa e de baixa qualidade.

### ***Avaliação da educação superior no Chile e no Brasil***

A partir de 1981 estabelece-se no Chile um sistema institucionalizado de avaliação que antes não existia formalmente (SILVA, 1999, p. 88). Apesar disso, “se promueve la creación de nuevas instituciones privadas (...) al amparo de una legislación y normativa flexible y permisiva”, de modo que o controle da qualidade dessas novas IES tem sido muito limitado e débil ainda hoje (CAMPBELL ESQUIVEL, 1998, p. 248).

---

<sup>4</sup> O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) tentou implementar medida similar por meio da idéia de refundar as universidades como “organizações sociais”, cuja concepção de seus estatutos se basearia em mecanismos que seguissem a lógica do livre-mercado (Silva Jr. e Sguissardi, 1999). No entanto, a idéia não chegou a ser concretizada.

O sistema chileno é baseado na *examinación* e na *acreditación*. O primeiro mecanismo era o único existente no período de 1981 a março de 1990, enquanto o segundo foi criado com a Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), de 1990. Ambos foram destinados às novas instituições privadas surgidas a partir da década de 1980, uma vez que as anteriores (as universidades tradicionais e derivadas) desfrutaram de autonomia nesse aspecto. Além disso, as universidades tradicionais compõem, com o Ministério da Educação e com o Conselho Superior de Educação (CSE, criado em 1990) chilenos, o conjunto de instituições que avaliam as IES no país.

Em essência, na *examinación*, aplicam-se provas para os formandos das primeiras turmas das novas IES. Se os resultados forem considerados satisfatórios, a nova entidade obtém aprovação do curso. O sistema de *acreditación*, por sua vez, foi criado com a LOCE de 1990, sendo utilizado na maioria das IES, notadamente naquelas que promovem cursos pós-secundários (não submetidos à *examinación*, mais rigorosa).

A avaliação fica a cargo do CSE (seus membros são representantes do Ministério, das universidades tradicionais, de outras IES e das Forças Armadas, com mandato de 4 anos). “A *acreditación* é um sistema de supervisão integral das instituições privadas de Educação Superior, que se realiza mediante diversos mecanismos de avaliação periódica de desempenho” (SILVA, 1999, p. 90). São efetuadas repetidas visitas, exames seletivos, auditorias e avaliações. As IES enfrentam três etapas: “aprovação”, “verificação” e obtenção ou não da “autonomia plena”. Esta última é outorgada só depois de 6 anos de funcionamento da IES. Se não é obtida a “autonomia plena”, pode-se prorrogar a *acreditación* por mais 5 anos para a aprovação da autonomia; em caso de uma segunda reprovação, a IES perde o reconhecimento oficial. Apenas 3 universidades não receberam a autonomia e o número de Centros de Formação Técnica (pós-secundários), base do sistema, não conheceu grande alteração: passaram de 126 avaliados pelo MINEDUC em 1996 para 117 em maio de 2004. Portanto, poucas IES foram punidas com o descredenciamento, tal como o *ranqueamento* do “Provão” brasileiro, implementado nos governos FHC, não propiciou o fechamento de nenhuma instituição. Além disso, a *acreditación* tem o problema de ser uma avaliação duvidosa, uma vez que nela não se utilizam critérios de excelência comuns, mas apenas as metas e propósitos definidos por cada IES (que costumam ser limitados).

Por sua vez, o Brasil tem um sistema de avaliação da educação superior desde 1976. A Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (Capes), organismo federal vinculado ao Ministério da Educação, avaliava anualmente até 1981 (e bianualmente a partir de 1982) todos os cursos de mestrado e doutorado, por meio do julgamento pelos pares. Em 1993 o governo Itamar Franco (1992-94) instituiu o PAIUB (Programa de Avaliação

Institucional das Universidades Brasileiras). A principal característica positiva do programa residia no fato de a avaliação realizada dos cursos de graduação, por exemplo, não ser considerada mero instrumento de medida e controle da eficiência acadêmico-administrativa, mas lógica indutora de desenvolvimento institucional. Experiências bem-sucedidas de uma instituição eram relatadas para serem aproveitadas em outras, a adesão era voluntária, havia respeito pela lógica interna de cada instituição e a avaliação era contínua (SILVA JR.; CATANI; GILIOLI, 2003, p. 12-13).

Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), o governo FHC estabelece novos parâmetros para a educação superior. Cabe salientar o Exame Nacional de Cursos (“Provão”), que tinha como propósito o *ranqueamento* das IES e a diversificação da oferta por meio da limitação dos recursos destinados às universidades públicas e pelo estímulo à ampliação da rede privada, que em poucos anos tornou-se predominante em número de instituições e de alunos matriculados. O modelo gerencial de educação foi estabelecido fundamentalmente por uma política em que a avaliação era utilizada como instrumento de controle da implementação das reformas.

Em vez de um modelo descentralizado e de adesão voluntária (tal como o Paiub, que foi relegado a um segundo plano durante os governos FHC), o “Provão” estabelecia o Ministério da Educação como órgão responsável por controlar a eficiência das IES. Entretanto, nenhuma IES foi fechada por ser avaliada como de baixa qualidade, encaradas como se fossem meras agências prestadoras de serviços em um ambiente de livre-mercado – e não instituições de caráter público, com função social (perspectiva político-participativa) e assentadas na idéia de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O início do governo Lula observou debates intensos no que se refere à reformulação da educação superior. Contudo, poucas mudanças foram colocadas em prática. Destaca-se, até agora, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES - 2004), implementado gradualmente em substituição ao “Provão”, retomando em grande medida critérios do PAIUB, e o estímulo dado à ampliação de vagas na rede privada pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI), aprovado no início de 2005. Tal programa consiste em renúncias fiscais que beneficiem IES privadas, as quais têm que conceder bolsas<sup>5</sup> integrais ou parciais a alunos de baixa renda (a elas pode ser

---

<sup>5</sup> No Chile, as bolsas, em suas diversas modalidades, correspondiam a 15% do financiamento da educação superior em 1996. O crédito estudantil consiste em um empréstimo do Estado para o aluno conseguir pagar seu curso. Os alunos devem saldar o empréstimo depois que se diplomarem, amortizando a dívida através do pagamento de cerca de 5% de seus salários, num prazo máximo durante 15 anos, constituindo-se em uma espécie de “dízimo” modernizado e laico (LAVADOS, 2002, p. 107).

associado o crédito educativo, já antes existente). O problema central do programa é o não investimento nas universidades públicas, opção que reforça a oferta privada de educação superior e não garante ensino de qualidade aos beneficiados pelo programa.

Desse modo, as IES envolvidas com o PROUNI promovem largamente, na prática, o equivalente a cursos pós-secundários privados para segmentos da população que antes não tinham acesso aos estudos superiores, pois a concorrência para o ingresso na universidade pública dificulta o acesso aos menos favorecidos socioeconomicamente. Semelhante situação ocorre no Chile com a diversificação mercantilista da oferta de ensino superior: na medida em que os mais pobres não têm acesso às melhores universidades, ingressam, em grande medida, em pós-secundários. Embora isso represente uma ampliação do acesso (dados do MINEDUC referentes a 2003 mostram que 70% dos quase 550 mil estudantes que estão matriculados na educação superior são os primeiros membros da família a chegar a este nível de formação), ela se dá sob o signo da baixa qualidade e do crescimento do setor privado.

### ***Portugal depois da crise do sistema universitário tradicional: entre o modelo político-participativo e o gerencialista***

A participação política dos movimentos sociais e os mecanismos de gestão democrática perderam força nos anos subsequentes à Revolução dos Cravos, fazendo com que Portugal vivenciasse a progressiva hegemonia do modelo gerencialista na educação. A crise do *Welfare State* na década de 1980 foi acompanhada de políticas deliberadas de desmantelamento desse modelo, baseadas em três argumentos principais: “os custos econômicos do bem-estar social, as suas conseqüências sociais (designadamente o paternalismo burocrático que terá gerado) e ainda a percepção de que o Estado-providência se constituiu como um *locus* de poder e de resistência política” (LIMA, 1997, p. 51). A disputa hegemônica do Estado português pós-revolução deu lugar “a um Estado capitalista democrático cuja centralidade estava agora (em finais de 1985) a um passo de ser assegurada pela adesão do país à (então) Comunidade Econômica Européia” (AFONSO, 2000, p. 18).

No campo da educação superior, tratava-se de estabelecer uma agenda orientada ao mercado de trabalho, à competição entre as nações e à “aprendizagem individual”. Ao mesmo tempo em que o setor privado foi estimulado – “entre 1987/88 e 1991/92, ao passo que o ensino superior público cresceu 40%, o ensino privado cresceu 250%” –, o domínio público foi objeto de despolitização e de privatização, passando a ser cada vez mais concebido como agência de oferta de serviços e produtos destinados a clientes e consumidores (LIMA, 1997, p. 53-54).

Por sua vez, as práticas de avaliação contábil tornaram-se cada vez mais importantes no âmbito das políticas educacionais. Instituiu-se um “Estado-avaliador” que ignora os valores, a legitimidade e a dinâmica interna de cada IES. Desse modo, a avaliação é um dos campos centrais nos quais ocorre o embate entre a perspectiva político-participativa (que defende mais autonomia e uma gestão efetivamente mais democrática) e a gerencialista-contábil (mercantilista e despolitizadora). Se o antigo modelo corporativista já não é mais dominante, os dois outros disputam o novo protagonismo, com vantagem, até agora, para o gerencialista. Portanto, o atual quadro geral de disputa de hegemonia da educação superior portuguesa se assemelha muito à realidade brasileira, na qual o paradigma neoliberal predomina, ainda que haja concessões pontuais às noções de cidadania e participação política.

A perspectiva gerencialista na educação superior aparece em documentos governamentais portugueses recentes. Em relatório apresentado à UNESCO, o governo reafirma a disposição em seguir a chamada Estratégia de Lisboa, “motor de transição da União Européia para uma sociedade e economia assentes no conhecimento, estando a educação e a formação no centro desta nova dinâmica e reconhecendo-se o seu papel na modernização e transformação da sociedade européia” (MINISTÉRIO, 2004, p. 5). O objetivo da ação governamental seria “tornar o sistema de ensino superior mais competitivo e atractivo”, promovendo mudanças principalmente “no que se refere à comparabilidade das qualificações oferecidas pelas IES e à mobilidade de estudantes e professores” (*Idem*, p. 6). Ou seja, trata-se de estimular a competição interinstitucional, induzindo um ambiente de mercado na educação superior. Em relação à “mobilidade”, a principal medida pretendida é espriar cursos de orientação vocacional para todos os contextos e idades, patrocinando a readaptação constante da força de trabalho às flutuações do mercado (o que nos remete às teorias do capital humano). Ainda assim, permanece uma retórica de que tais medidas consistem em programas de promoção à “cidadania activa” e à “inclusão social”.

Para cumprir esse plano, que segue lógica privatizante, as IES portuguesas devem, entre outros aspectos, estimular junto aos níveis de ensino mais básicos “a utilização de metodologias e técnicas de aprendizagem autónoma”, identificar novas fontes de financiamento e promover a Educação a Distância (EaD) e o *e-learning* (*Idem*, p. 7). Em síntese, são medidas que visam criar uma cultura de mercado no ambiente educacional, no qual a humanização não é a tônica, mas sim os produtos, que abarcam também os processos de aprendizagem.

Um dos eixos de destaque do Plano para a Educação Superior 2003-2006, em Portugal, é a avaliação institucional, que aparece juridicamente pela primeira vez em 1994. As IES deveriam estar mais intimamente ligadas

às “necessidades socioeconômicas”: desenvolver “uma gama diversificada de cursos de pós-graduação que tenham como objetivo a actualização, especialização ou uma reorientação de competências”<sup>6</sup> e “dinamizar a criação de cursos pós-secundários de especialização tecnológica (...)” (*Idem*, p. 9). Por fim, é apresentada a perspectiva de “aumento de produtividade no sistema de ensino superior, através de uma gestão mais eficiente no obter ganhos e eficácia, otimizando os recursos postos à sua disposição” (*Idem*, p. 10)<sup>7</sup>.

Princípios como estes foram os orientadores da Proposta de Lei de Bases da Educação, aprovada pela Assembleia portuguesa em 2004, que consolidam no país mecanismos de mercantilização da educação superior similares às medidas neoliberais no Brasil e no Chile. Contudo, ainda a proporção de alunos na educação superior pública é muito maior em Portugal, correspondendo a 73% dos matriculados no ano letivo de 2003-2004.

### ***Considerações finais: financiamento e privatização do direito à educação superior***

Em Portugal, a idéia de reforma educativa “não apenas é associada ao projecto modernizador, como a sua suposta contribuição para a modernização do país é transformada na sua principal base de legitimação” (AFONSO, 2000, p. 18). Este foi o espírito das leis que reformaram a educação do país ibérico em fins dos anos 80, quando a modernização era associada à integração europeia e à reestruturação do mercado. Simultaneamente, havia concessões pontuais à noção de participação política e cidadania.

Em certa medida, tal movimento foi similar no Brasil. Com o fim do regime militar em 1985, a nação sul-americana teve sua Constituição de 1988 caracterizada por conquistas significativas no âmbito dos direitos sociais (produto de mobilizações iniciadas em fins da década anterior), mas também observou a progressiva ascensão do discurso da reestruturação produtiva, da modernização conservadora e da implementação de medidas neoliberais.

A educação superior de ambos os países acompanhou tais movimentos, sendo que a perspectiva gerencialista tornou-se hegemônica na década de 1990 (antes havia heterogeneidade de projetos e orientações políticas e ideológicas, na educação ou no panorama mais amplo das políticas públicas), ainda que houvesse algum espaço nos discursos para a noção de cidadania e de oferta de oportunidades

---

<sup>6</sup> Paralelamente, o Chile tem adotado, no campo da avaliação institucional, a “*acreditación Mercosul*”, destinado a carreiras que direcionam seus profissionais para a atuação nas relações com este mercado comum (MINEDUC, 2004). Ambos os casos constituem exemplos de indução estatal à readaptação da força de trabalho às exigências do “livre” mercado.

<sup>7</sup> Sobre a “deserção” do Estado no financiamento do ensino superior em Portugal, ver Cabrito, 2004.

iguais a todos. Enquanto isso, o Chile havia experimentado processo radical de implementação do neoliberalismo já em fins dos anos 70, com conseqüências para o remodelamento completo da educação superior na década de 1980.

A perspectiva político-institucional implementada com a Constituição chilena de 1980 e a reforma neoliberal da educação superior naquele país proporcionaram importantes modificações no modelo de financiamento do setor. O período 1980-90 registrou queda brutal (40%) do investimento estatal nesse nível educacional. O retraimento do Estado na área<sup>8</sup> correspondeu a um incremento do investimento privado, com destaque para o *arancelamiento* (cobrança de taxas anuais aos estudantes), a venda de serviços acadêmicos para os setores público e privado, bem como o crédito educativo e bolsas estudantis<sup>9</sup>. Esses dois últimos elementos foram pontos fortes das políticas de educação superior nos governos FHC e Lula (Brasil).

Se a educação superior promovia, até o início dos anos 1970, a mobilidade social no Chile, ela perdeu essa característica nas décadas seguintes. A onda privatista desencadeada com o governo Pinochet ampliou o acesso às classes média e alta com grande intensidade, proporcionando parca incorporação de setores menos favorecidos nos estudos superiores. Enquanto o Estado encolhia e o direito à educação era transformado em produto de “livre” mercado, a pobreza aumentou: afetava 17% da população em 1970 e 34,5% em 1990.

No Brasil, assim como em Portugal, a mercantilização da educação superior ocorreu com intensidade a partir da década de 1980, já que antes disso ainda havia alguma disputa mais significativa pela hegemonia da orientação das políticas públicas nesses países. No entanto, conforme o modelo gerencialista tornou-se predominante, os sistemas universitários dos três países, que vivenciaram dinâmicas históricas tão

---

<sup>8</sup> O Estado, que arcava com o financiamento de cerca de 90% dos recursos das universidades em 1970, restringiu tal cifra a 50% no fim da década de 1980. No caso da educação superior, os números foram os seguintes: de 1,3% do PIB em 1970 para 0,5% em 1992, mostrando o impacto da ditadura. Os investimentos estatais na educação superior foram recuperados, em parte, na década de 1990, mas se estabilizaram nos primeiros anos do século XXI e já registraram leve queda em 2003 (MINEDUC, 2004).

<sup>9</sup> Cerca de 30% do financiamento da Universidad de Chile consiste em prestação de serviços a empresas ou ao Estado; 25% vêm do pagamento de *aranceles*, bolsas e crédito estudantil. No caso de universidades regionais de menor porte, cerca de 50% de seu orçamento vêm de *aranceles*, créditos e bolsas (CAMPBELL ESQUIVEL, 1997, p. 109-110).

dispares, passaram a apresentar, cada um a seu tempo e com suas dinâmicas internas, cada vez mais características similares na primeira década do século XXI.

## **Referências**

AFONSO, Almerindo J. Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neoreformistas. In: CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, Romualdo P. de (Orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 17-40.

BOURDIEU, Pierre. A mão esquerda e a mão direita do Estado. In: \_\_\_\_\_. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998. p. 9-20.

CABRITO, Belmiro Gil. O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o Estado e o mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 977-996, out. 2004.

CAMPBELL ESQUIVEL, Juan C. La educación superior en Chile: cambios y desafíos. In: CATANI, Afrânio M. (org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 247-255.

\_\_\_\_\_. O processo de modernização da educação superior no Chile, 1981-1995. In: CATANI, Afrânio M. (org.). **Universidade na América Latina: tendências e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 71-89.

\_\_\_\_\_. La universidad en Chile. In: SGUISSARDI, Valdermar; SILVA JR., João dos Reis (orgs.). **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Editora Unimep, 1997. p. 101-120.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane M. T. et al. **500 anos de educação no Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 152-204.

LAVADOS, Jaime. Reflexiones sobre la educación superior chilena. In: TRINDADE, Hélgio, BLANQUER, Jean-Michel (orgs.). **Os desafios da educação na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 94-114.

LIMA, Licínio C. O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 4, p. 43-59, jan/abr. 1997.

MINEDUC. **Ministério da Educação do Chile**, 2004. Disponível em: <http://www.mineduc.cl>. Acesso em: 30 jun. 2004.

MINISTÉRIO da Ciência, da Inovação e do Ensino Superior (MCTES). **O desenvolvimento da educação, 2004**. Relatório Nacional de Portugal (Ensino Superior). Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, 2004. Disponível em: <http://www.mctes.pt>. Acesso em: 20 ago.2005.

SILVA, Mônica A. R. **Reformas da educação superior na América Latina: estudo de dois casos (Brasil e Chile)**. 1999. Dissertação (Mestrado) - PROLAM-USP, São Paulo, 1999.

SILVA JR., João dos R.; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SILVA JR., João dos Reis, CATANI, Afrânio M.; GILIOLI, Renato de S. P. Avaliação da educação superior no Brasil: uma década de mudanças. **Avaliação**, Campinas, v. 8, n. 4, p. 9-29, dez. 2003.

Recebido: 6 de dezembro de 2006

Aprovado: 12 de fevereiro de 2007