

O Sistema Universitário Argentino em Debate

ALFREDO DIAS D'ALMEIDA*
MARIANA BEATRIZ MATALUNA**
AFRÂNIO MENDES CATANI***

Recebido: 26/08/05

Aprovado: 14/10/05

* Professor na Universidade Metodista de São Paulo (UMESP) e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP).

** Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP).

*** Professor na Faculdade de Educação da USP e no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Pesquisador do CNPq.

Resumo: Este artigo busca caracterizar o sistema universitário da Argentina a partir de uma explanação sobre o contexto internacional e nacional em que foi elaborada a Ley de Educación Superior (LES) nº 24.521/95 e de uma discussão dos principais temas que, após sua promulgação, estão em debate na sociedade argentina. Percebe-se nessa análise que princípios como gratuidade do ensino, acesso livre e autonomia administrativa, que caracterizam a história da universidade daquele país, foram colocados em xeque pela LES, em nome da “eficiência” e da “equidade”. Percebe-se, igualmente, que tais princípios embutem a gestação de um projeto de privatização do ensino superior, comum a todos os países da América Latina.

Palavras-chave: sistema universitário; Argentina; reforma da educação superior; Governo Menem

The Argentinean Higher Education System under Debate.

Abstract: This article aims to describe the present Argentinean university system by examining the international and national context on which *Ley de Educación Superior (LES)* – Higher Education Law –, n. 24.521/95, was elaborated. Also, we proceed to the examination of the main themes that, after its promulgation, are under debate in Argentinean society. This analysis points out that principles such as free instruction, free access and administrative autonomy, that characterize the history of university in that country, were questioned by LES, in the name of “efficiency” and “equity”. It is also noticed that such principles imbed the gestation of a project to privatize higher education, something common to all Latin American countries.

Key-words: University system; Argentina; Reform movements in higher education; Menem's Administration.

Por que estudar a universidade argentina? Entre as respostas a esta pergunta objetiva, pode-se justificar que a Argentina é um dos países em que se implementou com grande radicalidade uma agenda reformista na América Latina e seria interessante lançar um olhar meridional em direção às políticas para a educação superior naquele país, com a

finalidade de entender os efeitos das reformas liberalizantes sobre o sistema universitário, o que pode servir de parâmetro para comparações com o reformismo dominante, desde o início dos anos 1990, no Brasil (AZEVEDO E CATANI, 2004, p.19)

1. Introdução

O sistema universitário argentino caracteriza-se pelo caráter marcadamente público (gratuidade e livre acesso, quase que uma exceção entre os sistemas de ensino superior na América Latina) e pelo aumento contínuo do número de instituições de ensino e de alunos matriculados. Segundo o Ministério de Educação, Ciência e Tecnologia da Argentina, atende a mais de um milhão e meio de estudantes, o que corresponde a 27,7% do total de jovens entre 18 e 24 anos, matriculados em 100 instituições¹ (YOUNG, SAVOIA E CALVO, 2005).

Apesar do crescimento numérico das instituições privadas, a rede pública, cujos estabelecimentos se concentram na região metropolitana da Capital e em dois ou três centros urbanos, como Rosário e Córdoba, ainda responde por 85% das matrículas (SCHWARTZMAN, 2005).

A expansão das matrículas e de criação de novas instituições se deu, basicamente, em duas etapas. A primeira, entre o final da II Guerra e até o início da década de 1960, com a instituição da gratuidade do ensino superior nas universidades públicas e do acesso irrestrito a elas. Tais princípios foram revogados ou atenuados durante os governos militares, nos anos 1970, quando o número de matrículas chegou a cair. A segunda, após a queda do regime militar, será decorrência da reintrodução do sistema de acesso irrestrito, pelo primeiro governo democrático.

Apesar do crescimento quantitativo, durante sua história recente, o sistema permaneceu “cristalizado y sujeto a los autoritarismos prevalecientes” (KROTSCH E SUASNÁBAR, 2002, p. 36). Em outras palavras, cresceu mas não se inovou, mantendo-se estreitamente vinculado às lutas pelo poder no campo político e, a partir dos anos 1990, também às do campo econômico, notadamente com relação à autonomia universitária².

Até a promulgação da Ley de Educación Superior (LES), de número 24.521, em julho de 1995, pelo Governo de Carlos Menem, as diversas instituições que compunham o sistema universitário argentino — as universidades públicas e privadas e os institutos superiores não-universitários, orientados à formação docente e técnica

1 Há 38 universidades nacionais, 41 universidades privadas, 6 institutos universitários estatais, 12 institutos universitários privados, 1 universidade provincial, 1 universidade estrangeira e 1 universidade internacional, segundo a SPU – Secretaria de Políticas Universitárias (2005).

2 Uma análise ampla da Universidade Argentina atual encontra-se em Krotsch (2002).

— não adotavam um marco regulatório comum. A LES vai estabelecer as atribuições de cada uma, suas jurisdições e, ao mesmo tempo, colocar em questão os princípios de gratuidade, autonomia e de acesso livre ao ensino superior.

Para compreendermos os rearranjos e os conflitos provocados pela LES no campo universitário argentino, e refletirmos sobre os temas atualmente em debate na sociedade daquele país, é necessário, antes, identificarmos os antecedentes históricos que definiram esse campo. Em seguida apresentamos, em linhas gerais, os contextos internacional e nacional que fundamentam a LES e que permitiram a sua aprovação.

2. Antecedentes históricos

A história da universidade tem sua gênese no colégio jesuítico criado em 1613 na atual província de Córdoba e alçado à condição de universidade em 1622, oferecendo cursos de artes e de teologia, juntamente com outras 20 instituições administradas pela mesma ordem religiosa e a dos franciscanos em outras colônias espanholas da América Latina. A criação desses estabelecimentos de ensino fazia parte de uma estratégia de ampliação do poder extraterritorial da Igreja Católica, sob o ideário da Contra-Reforma.

Com a expulsão dos jesuítas, em meados do século XVIII, os franciscanos dão início a uma tendência que vai caracterizar, a partir daí, a universidade argentina: a “localização”, ou a estreita vinculação aos interesses regionais (RIVAS, 2002, p.144).

A partir da independência, em 1810, a educação e a ciência passam a adotar o ideário iluminista e sua concepção de modernidade. Em 1821 é criada a Universidade de Buenos Aires (UBA), que incorpora cursos de arte militar e a Faculdade de Medicina, fundada em 1813, e que é organizada por departamentos: Primeiras Letras, Estudos Preparatórios, Ciências Exatas, Medicina, Jurisprudência e Ciências Sagradas. As instituições de ensino adotam parcialmente o modelo universitário napoleônico, estruturando-se em faculdades orientadas para a formação profissional sem incluir atividades de pesquisa.

A partir de 1860, apesar de condicionada pelas diferentes posturas políticas que entraram em conflito durante as primeiras décadas da Independência, a universidade argentina começa a se organizar e a ganhar prestígio como repositório do “progressismo” liberal europeu e norte-americano e como instrumento para o avanço do capitalismo. A consolidação dessa etapa, caracterizada pela criação, segundo Rivas (2002, p.145), de uma “Universidade Nacional e Liberal”, se dá com a Lei Avellaneda, de 1885. As Universidades criadas “localmente” vão se tornar nacionais nos anos seguintes.

No final do século XIX novos atores sociais vão ocupar lugar nesse campo, até então dominado pela elite argentina. Sob pressão de filhos de imigrantes e de setores da classe média em ascensão, surgem cursos superiores de curta duração, não-uni-

versitários, voltados exclusivamente para a preparação profissional. Considerados cursos de “menor prestígio”, possibilitam o ingresso da mulher no magistério e de homens menos abastados, também no magistério e em colégios de formação militar.

Esse novo contingente politiza o meio estudantil que, a partir daí, vai exercer papel preponderante nas definições da política pública universitária. Em 1918 surge na Universidade Nacional de Córdoba um movimento, impulsionado pelos estudantes, que vai se estender por toda a América Latina, denominado Reforma Universitária.

Como consecuencia de una Universidad atrasada, científica y académicamente caracterizada por poseer planes de estudio no actualizados, con métodos docentes dogmáticos, sin libertad académica ni renovación alguna de los cargos, con cátedras que se heredaban, surgieron y se consagraron los ideales de la Reforma Universitaria.

Algunos principios que este movimiento sostuvo son:

- La autonomía de la Universidad;
- El gobierno tripartito constituido por docentes, alumnos y graduados;
- La extensión universitaria, es decir la vinculación de la Universidad con la comunidad;
- La docencia libre, la libertad de cátedra;
- La periodicidad de las cátedras que debían renovarse por concurso;
- Defensa de la Universidad pública, gratuita, al alcance de todos los ciudadanos.

(RIVAS, 2002, p. 146)

A gratuidade não chega a ser implementada, e o golpe militar de 1930, que alija do poder o presidente H. Yrigoyen, ao intervir nas universidades, interrompe abruptamente as poucas conquistas do ideário reformista. Tanto a autonomia docente e científica como a autarquia administrativa só serão recuperadas depois da II Guerra Mundial, com o advento do peronismo e a transição para uma educação superior massificada que incorpora os princípios da “justiça social” e da “soberania nacional”. O Estado, porém, garantia o controle sobre o setor por meio do Conselho Nacional Universitário (CNU), integrado por reitores de todas as Universidades. Vale lembrar que a designação dos reitores é prerrogativa do Poder Executivo. Como parte do projeto de país do presidente Juan Domingo Perón, é criada a Universidade Obrera Nacional, logo rebatizada como Universidade Tecnológica Nacional, destinada à formação de engenheiros.

Pouco antes do golpe de 1955, o terceiro contra Perón, mas dessa vez bem-sucedido, o Governo edita o Decreto-Lei 6.403, organizando as universidades nacio-

nais e consagrando a autonomia universitária — as universidades passam a ter liberdade de gestão financeira e liberdade na nomeação de professores e daqueles que ocupam cargos de chefia. Autoriza também a criação de universidades privadas, “rompiendo así la estructura monopólitica que mantenía el Estado” (RIVAS, 2002, p. 148). Em 1958, no entanto, sob o governo de Frondizi, a Lei 14.557 vai determinar que as instituições privadas só poderão receber recursos do Governo.

Novas universidades nacionais, provinciais e privadas são criadas e assiste-se, nesse período, a uma diversificação da oferta de cursos e um aumento significativo do número de matrículas.

Em 1966, novamente as conquistas são interrompidas por um novo golpe militar.

Leis sancionadas nos anos seguintes revogam a autonomia universitária, institucionalizam o Conselho de Reitores das Universidades Nacionais, bem como a exigência de exames para o ingresso no ensino superior e o poder de o Estado destinar recursos para as universidades privadas que os solicitem. A perseguição política provoca, ademais, uma fuga maciça de quadros para o exterior. A partir do início da década de 1970, a criação de novos estabelecimentos de ensino superior fica subordinada a um plano de implementação de pólos de desenvolvimento regionais, como forma de diminuir o poder político das universidades tradicionais.

Durante o Governo Constitucional de 1973 a 1976, as instituições de educação superior voltam a ganhar autonomia administrativa, sendo restabelecido o governo tripartido da universidade, com a Lei 20.654. Eliminam-se também os entraves para o acesso às Universidades e, com a criação de novos estabelecimentos nacionais, aumenta o número de matrículas na educação superior.

Com o golpe militar de 1976 é revogada a Lei 20.654, iniciando-se o chamado “Processo de Reorganização Nacional”. Até 1983 as universidades passam a funcionar como aparelhos do Estado, com a adoção de mecanismos de controle ideológico dos docentes, e vão se caracterizar pela ausência de autonomia administrativa. Nesse período, há uma queda brusca no número de matrículas nas universidades nacionais, que vivem uma crise na área de pesquisa e, simultaneamente, um aumento no das universidades privadas e no dos institutos não-universitários.

Com a queda dos militares em 1983, resgatam-se os princípios da Reforma Universitária e os estatutos vigentes até 1966 – autonomia, governo tripartido e acesso livre –, adaptando-os ao novo contexto da educação superior, com a Lei 23.068, de 1984.

A universidade pode ser compreendida como um campo social, isto é, um espaço estruturado de posições nos quais os agentes sociais travam relações, fazem alianças e lutam entre si e com atores externos.

A partir de 1989 abre-se uma nova etapa de criação de universidades nacionais e privadas, bem como de instituições superiores não-universitárias, agora sob a égide de um novo modelo, que busca definir o papel do sistema de ensino de maneira a inseri-lo em um contexto macroeconômico diferenciado, de globalização, abertura de mercados e formação de blocos econômicos regionais. Esse modelo, cujos princípios serão consagrados pela Lei de Educação Superior (1995), é inspirado no Programa de Reforma da Educação Argentina, financiado pelo Banco Mundial (CATANI E AZEVEDO, 2002a, p. 41).

2. Contexto internacional e nacional da reforma educacional

Observam-se, durante as duas últimas décadas do século XX, mudanças importantes no cenário internacional, caracterizadas por processos que incluem a globalização econômica e a internacionalização dos mercados e a criação e/ou fortalecimento de blocos econômicos e políticos regionais. Há o fim da bipolarização mundial entre dois sistemas político-econômico rivais — o capitalismo e o socialismo —, com a conseqüente hegemonia do pensamento neoliberal; ocorrem transformações nas relações entre Estado e sociedade, ganhando força um movimento favorável à privatização.

No final da década de 1980, os países latino-americanos viviam uma crise econômica sem precedentes, com aumento das dívidas interna e externa e hiperinflação. Os sucessivos ajustes de curto prazo da economia passaram a ser vistos como insuficientes. A promoção de soluções radicais, de longo prazo, era vista como a única saída. Nesse contexto, segundo o historiador inglês Perry Anderson (apud CATANI E AZEVEDO, 2002b, p. 130) a hiperinflação “foi um mecanismo para induzir democrática e coercitivamente um povo a aceitar políticas neoliberais mais drásticas”.

No caso argentino, o Estado passará a ser alvo de diferentes críticas: no âmbito administrativo, era-lhe atribuído um alto nível de ineficiência, de burocratização e de centralismo; no social, era-lhe imputada a falta de políticas destinadas a atender as classes mais necessitadas e de transparência na aplicação dos recursos disponíveis; no político, criticavam-lhe a frágil governabilidade, no que diz respeito a dar soluções equilibradas a demandas corporativas e setoriais insatisfeitas; no plano econômico, o Estado demonstrava incapacidade de diminuir as elevadas taxas de desemprego e dificuldade para conduzir com êxito o modelo de desenvolvimento. Paralelamente, a pressão dos organismos internacionais de financiamento e a interdependência da economia mundial diminuam a capacidade de decisão do Estado nacional.

No caso de economias com uma grande vulnerabilidade externa, como a da Argentina, os organismos financeiros internacionais passaram a desempenhar um papel preponderante. A partir do início dos anos 90, esses organismos, que possuíam recursos em moeda forte, começam a intervir em todas as áreas da política

interna, impondo condições para a liberação dos recursos financeiros que o país tanto desejava.

Para Ianni (1995, p. 72), essas organizações públicas e privadas multilaterais e transnacionais exercem “missões civilizatórias” para “ocidentalizar” os países periféricos, transformando os valores sócio-culturais de distintas sociedades em valores homogêneos baseados na mercadoria, dinheiro, mercado, capital, produtividade, lucratividade:

[As organizações multilaterais] Exercem missões “civilizatórias”, lançando mão de vultosos recursos econômicos, em moeda forte; assistência técnica especializada; programas de treinamento de pessoal; materiais para orientação e divulgação; programas de intercâmbio de estudantes, pesquisadores, professores, jornalistas, engenheiros, administradores, técnicos em várias especialidades, informantes, líderes empresariais, lideranças sindicais e outros; também a ideologia do que é melhor, avançado, moderno, racional, conspícuo, civilizado; tudo isso em geral em inglês, uma espécie de língua franca em que se comunicam os que participam da sociedade global.

Países como o Brasil e a Argentina sofreram intensas transformações em suas políticas econômicas, com base em um programa de desregulamentação e abertura de suas economias, gerando maior dependência de capitais externos, retração do estado nas atividades econômicas, privatização de empresas públicas. Ou, nas palavras de Chesnais (1997): “Desregulamentação, liberalização e privatização: estes conceitos, ao lado da inflação baixa, da estabilidade cambial e responsabilidade fiscal, tornaram-se a receita básica para o ‘bom governo’”.

Um dos setores-alvo das políticas de reforma baseadas em propostas formuladas por organizações multilaterais foi o sistema educacional, gerando sua reformulação, com alterações nas leis que regulavam a estrutura institucional e acadêmica, bem como nas práticas políticas relacionadas à educação.

No caso da Argentina, o Banco Mundial elaborou um diagnóstico sobre a situação da universidade. Nesse documento destaca-se o problema da baixa qualidade do ensino, vinculado a dois princípios-chave da história universitária daquele país: a autonomia e o financiamento estatal. O Banco explicita sua crítica à politização da universidade argentina, à sua autonomia e ao ingresso livre de alunos aos cursos superiores — o que teria como consequência que estes demorariam muito tempo para concluir sua graduação ou o abandonariam antes de sua conclusão. Em suma, a universidade argentina aplicava seus recursos “inadequada e ineficientemente” (CARLINO E MOLLIS, 1996, p. 24).

Como solução para a “ineficiência” do sistema educacional apontou-se, em linhas gerais, para uma menor participação e responsabilidade do Estado na formação

dos educandos. Sugeria-se também estimular a participação da iniciativa privada e de organizações não-governamentais na formulação de leis de diretrizes nacionais, visando à uniformização do ensino em todo o território nacional.

O Banco Mundial detectou, de um lado, a “periculosidade” subjacente às práticas políticas instaladas nas universidades, o que justificaria a necessidade de um controle ministerial e de uma destinação seletiva de recursos como solução para os problemas apontados. E, de outro, a existência de uma “frouxidão generalizada no desempenho dos acadêmicos”, o que justificaria a avaliação de sua produtividade, vinculando esse quesito a estímulos econômicos, como forma de reverter essa tendência. A idéia de “fraqueza” aparece por meio de conceitos como ineficiência, indisciplina, politização, desmoralização etc. Como consequência, “as palavras-chave do reformismo da década de 1990 são eficiência e equidade” (CATANI E AZEVEDO, 2002b, p. 138).

3. Universidade Argentina em tempos menemistas (1989-1999)

A partir de 1989, quando assume o Governo, o presidente Carlos Menem introduz uma política de diminuição do montante de recursos do Tesouro Nacional aplicado nas universidades nacionais e passa a permitir, com base em sugestões do Ministério de Cultura e Educação (MCyE), a cobrança de mensalidades (*arancelamiento*) nas universidades nacionais como principal fonte de novos recursos, além de adotar outras medidas de ajuste financeiro (PAVIGLIANITTI, NOSIGLIA E MARQUINA, 1996, p. 29). Essas mudanças tinham por base, fundamentalmente, os compromissos assumidos com o Banco Mundial.

Mas as tentativas de mudança no papel do Estado com relação às universidades na Argentina não vingaram facilmente. Por um lado, como dissemos, o sistema universitário argentino é marcado por um caráter público e abriga uma população estudantil maciça. Em 1998, três anos após a promulgação da LES, compreendia 86 instituições universitárias — 36 universidades nacionais, 5 institutos universitários nacionais, 39 universidades privadas e 6 institutos universitários privados —, com 950 mil estudantes matriculados nas universidades públicas, 170 mil nas privadas e 390 mil nos institutos não-universitários, perfazendo mais de um milhão e meio de alunos (apud CATANI E AZEVEDO, 2002b, p. 127-128; RIVAS, 2002, p. 152). Por outro lado, a política universitária lançada pelo governo menemista encontrou um contexto turbulento, pois os reitores das grandes universidades tradicionais estavam afinados com a União Cívica Radical (UCR), partido de oposição ao do Governo, o Partido Justicialista (PJ)

Justamente para pôr em xeque esta “hegemonia radical”, diminuindo o poder e a marca dominante do radicalismo dentro da universidade, e aumentando o controle sobre as universidades públicas, o Governo Menem criou e implementou estratégias de penetração na política universitária e de persuasão dos agentes acadêmicos, por

meio da criação de “instâncias para servir como arena de discussão (e/ou ‘amorteceadores’ de conflitos) entre o Governo e as universidades” (CATANI E AZEVEDO, 2002b, p.136)

Em 1993, com a criação da Secretaria de Políticas Universitárias (SPU), o Ministério da Educação modifica a estratégia de definição de políticas para o setor. As grandes linhas de ação, durante esse período, incluem modificações de ordem institucional, no regime empregatício, no financiamento e gestão econômica e financeira e, também, modificações de ordem acadêmica.

A formalização das novas regras ocorreu em julho de 1995, com a aprovação da Lei de Educação Superior, marco legal da reforma do Estado, aplicada à universidade e inspirada no Programa de Reforma da Educação Superior Argentina (PRES), financiado pelo Banco Mundial (CATANI, SILVA JR. E AZEVEDO, 2005).

Através da LES, o Governo criou órgãos de fixação de políticas, de fiscalização, de avaliação e de assessoria para as Universidades, tais como a Comissão Nacional de Credenciamento e Avaliação Universitária (CONEAU), Conselho de Universidades (CUs) — integrado por representantes dos setores público e privado — e os Conselhos Regionais de Planejamento da Educação Superior. Como consequência da transformação desses órgãos em fortes instâncias de controle político, as comissões já existentes, como o Conselho Interuniversitário Nacional (CIN), foram enfraquecidas e a autonomia universitária reduziu-se.

4. Temas da reforma da educação superior na Argentina para debate

A. O papel de cada Instituição de Educação Superior — a sua jurisdição

A LES abre a possibilidade de criação de novos modelos de ensino superior — universidades alternativas, a distância e experimentais —, ao diferenciar e definir três tipos de instituições: universidades, institutos universitários e colégios universitários.

Os institutos universitários se distinguem das universidades por circunscreverem sua oferta acadêmica a uma única área disciplinar (artigo 27 da LES). Os colégios universitários, por sua vez, estão intimamente vinculados à cidade em que estão inseridos e oferecem cursos curtos e articulados com uma ou mais universidades. Essa tendência à diversificação da oferta fragmenta as funções que tradicionalmente eram assumidas pelas universidades, complica os mecanismos de articulação com as novas modalidades e infla o papel do Estado na sua regulação, o que provoca uma segmentação do sistema educativo superior, o qual passa a oferecer conhecimentos fragmentados e de pior qualidade nos distintos tipos de instituições.

A LES dispõe que as universidades permaneçam sob a jurisdição do Estado, no caso das públicas, ou sob a sua regulamentação, no caso das privadas. As instituições não-universitárias são regulamentadas pelos governos provinciais ou pelo Distrito

Federal, dependendo de sua jurisdição. As instituições universitárias apresentam ainda uma importante diferença: as públicas só podem ser criadas mediante lei aprovada pelo Congresso, o que demanda tempo e negociações políticas; as privadas dependem de decreto do Executivo, ou seja, sua criação requer apenas a “boa-vontade” do Governo de plantão.

B. As novas universidades nacionais

A partir de 1989 novas universidades nacionais, aprovadas pelo Congresso Nacional sem intervenção significativa do Conselho Interuniversitário Nacional (CIN), foram criadas e apresentadas como modelos alternativos de instituições de ensino superior. Elas estão localizadas, principalmente, na Grande Buenos Aires — Universidades de Quilmes, General San Martín e General Sarmiento — ou nas províncias mais distantes da Capital Federal — Universidade Nacional de La Rioja, de la Patagônia Austral, de Villa María. Destacam-se como motivação para a sua criação:

a) a busca de equilíbrio nas disputas no interior do CIN, um espaço de luta política priorizado pelo menemismo. A maioria das antigas universidades nacionais são governadas por docentes e estudantes identificados com a União Cívica Radical; nas novas, quadros do Partido Justicialista assumiram o comando. Desse modo, a hegemonia radical dos reitores das universidades nacionais foi colocada em xeque. Esse fator dá conta de como a universidade pode ser compreendida como um campo social, isto é, um espaço estruturado de posições nos quais os agentes sociais travam relações, fazem alianças e lutam entre si e com atores externos, capazes de interferir no arranjo espacial desse campo.

b) a necessidade de construção de um modelo diferenciado de universidade, idealizado pela Secretaria de Políticas Universitárias. O MCyE deu total apoio, inclusive os necessários aportes financeiros, às novas universidades, que adotaram regimes de créditos para a gestão curricular, contrataram novos professores, receberam incentivos para publicações e viagens científicas, diversificaram a oferta de cursos, principalmente os de curta duração e organizaram programas de dedicação exclusiva ou parcial ao ensino e à pesquisa (CATANI E AZEVEDO, 2002a, p.49). Paralelamente, o Poder Executivo Nacional, através do MCyE, autorizou o funcionamento de novas universidades privadas.

Assim, por meio de medidas unilaterais, já que dependiam de decisões exclusivas do Executivo, implementou-se um novo modelo de gestão universitária como paradigma para todo o sistema universitário, modelo esse que não foi, em sua totalidade, ampla e publicamente debatido com os setores da sociedade.

C. Governo – autonomia

Quanto às características administrativas, a LES incorpora o governo quadripartite na constituição de alguns órgãos colegiados, envolvendo o corpo docente, o corpo

discente, o corpo de graduados e de funcionários. Há ainda a garantia de autonomia das universidades, embora alguns artigos da própria lei tornem essa autonomia vulnerável: aprovação dos Estatutos pelo MCyE; avaliação externa, tanto das universidades públicas quanto das privadas, a cargo de entidades privadas autorizadas pelo MCyE e pela CONEAU; fixação, pelo MCyE, do conteúdo mínimo de cursos cujo exercício profissional possa comprometer diretamente “la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes” (LES, artigo 43).

Uma questão polêmica introduzida pela LES foi a descentralização salarial dos professores, isto é, cada universidade passa a definir os salários segundo os recursos disponíveis e passa a assumir a representação da parte empregadora nas negociações coletivas. Mesmo com a oposição da comunidade universitária, em razão da insuficiência de recursos orçamentários, a modificação no regime empregatício docente, estabelecida pela lei do orçamento de 1995, foi ratificada pela LES. Simultaneamente, o Poder Executivo Nacional estabeleceu um programa de incentivos ao trabalho produtivo de professores pesquisadores, diferenciando salarialmente os professores, com base em seus “méritos”. Segundo a visão dos promotores dessas modificações, a diferenciação gera uma concorrência “positiva” entre os professores, estimulando a pesquisa. Inversamente, pode ter como resultado o desestímulo ao trabalho cooperativo e interdisciplinar. Apesar disso, “as novas universidades nacionais atraíram muitos professores renomados e estão conseguindo consolidar um plantel gabaritado de profissionais” (CATANI E AZEVEDO, 2002a, p. 49.)

Não obstante, o cenário está longe de ser tão positivo quanto o desejado. Dados do censo de docentes de 2004 divulgados pela UBA dão conta de que 37% dos professores trabalham sem contrato, “honorariamente” (apud Treinta mil docentes ad honorem, 2005), e somente 35,5% dedicam-se exclusivamente ao ensino universitário (apud Docentes sin dedicación exclusiva, 2005).

Estima-se que, na Universidade Nacional de La Plata, o percentual dos “sem-salário” seja de 30%, e na de Rosário, 10%. De qualquer forma, segundo a Federação dos Docentes Universitários, no país todo, 30 mil educadores estariam trabalhando de graça (apud Treinta mil..., 2005).

D. Financiamento

Com a LES, o financiamento das universidades públicas continua a cargo do Estado, mas passa a atribuição das universidades “a geração de recursos adicionais aos aportes do Tesouro Nacional, diversificando suas fontes de ingressos³, mas sem que isso signifique distribuir o aporte do Tesouro Nacional” (RIVAS, 2002, p. 159). Abriu-se, ainda, a possibilidade de as instituições gerarem recursos por meio da cobrança de “contribuições ou taxas” (*aranceles*), cujo montante deve ser destinado a bolsas de estudo, subsídios ou créditos educativos e a apoio didático.

Vale a pena lembrar que o movimento de Reforma Universitária de 1918 era a favor da gratuidade, mas não conseguiu implementá-la. A gratuidade só foi instituída

em 1947, no primeiro governo peronista, permitindo a incorporação de setores populares ao sistema de educação superior. A partir daí, ela só deixou de existir durante o período militar (1976-1983). Paradoxalmente, um governo peronista tenta acabar com ela.

A cobrança de taxas foi motivo de forte e prolongado debate, gerando uma polêmica entre os que a viam como um ajuste objetivando a “equidade” — “quem tem recursos financeiros deve pagar os seus estudos” — e os que a entendem como um sinal de retrocesso na democratização da universidade, ou mesmo como a efetiva privatização da educação superior argentina (CATANI E AZEVEDO, 2002b, p.140-143).

E. Regime de admissão, permanência e promoção

Outro artigo que gerou polêmica, e que também fere a autonomia universitária, foi o que estabeleceu que nas universidades com mais de 50 mil alunos o regime de admissão, permanência e promoção dos estudantes fosse definido pela faculdade ou unidade acadêmica correspondente (CATANI E AZEVEDO, 2002b, p.137). A maioria das faculdades adota o regime aberto ou direto, apresentando exigências como cursos introdutórios ou exames em apenas algumas carreiras — ciclo básico comum, na Universidade de Buenos Aires; exame de ingresso, na Universidade Nacional de Córdoba.

A inclusão desse artigo, de acordo com as professoras Mónica Marquina e María Catalina Nosiglia (apud CATANI E AZEVEDO, idem, ibidem), teve estrita relação com o alinhamento político do decano (diretor) da Faculdade de Medicina da UBA com a política do Governo Menem, pois aquele era aliado político do presidente e fervoroso defensor das reformas propostas. Assim, a partir dessa prerrogativa, o ingresso na Faculdade de Medicina da UBA deixou de se dar através do ciclo básico comum, como nas demais faculdades dessa instituição, e passou a demandar um curso pré-universitário de ingresso.

5. Considerações finais

Pretendeu-se mostrar, neste artigo, as mudanças pelas quais passou (e está passando) o sistema de educação superior na Argentina. Há um primeiro momento, caracterizado pelo estabelecimento de princípios reformistas, que garantiram a democratização do setor universitário. A seguir, a universidade foi solapada pelos regimes ditatoriais que sobrevieram, fase em que se produziu uma profunda transformação da política universitária.

3 LES, art. 59, alínea c: “As universidades poderão ditar normas relativas à geração de recursos adicionais aos aportes do Tesouro Nacional, mediante a venda de bens, produtos, direitos ou serviços, subsídios, contribuições, heranças, como outro recurso que puder corresponder-lhes por qualquer título ou atividade.”

Como afirmam alguns pesquisadores (KROTSCH E SUASNÁBAR, 2002; CATANI E AZEVEDO, 2002a e 2002b), numa terceira etapa, o sistema universitário argentino passa a incorporar as políticas públicas predominantes na América Latina, cuja dinâmica fundamental se apoia nas orientações do Banco Mundial. Ou seja, assistiu e assiste-se a uma agudização do processo de mercantilização do ensino, cujo ápice, na Argentina, se deu nos Governos Carlos Menem (1989-1999) e, no Brasil, sob os de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Aos poucos a educação superior deixa de ser considerada obrigação do Estado e, ao mesmo tempo, deixa de ser tratada como um *bem público* para ser vista como um *serviço* cujo ordenamento é realizado sob a lógica do lucro, da oferta e da competição, características do pensamento liberal do “livre” mercado.

Esse debate ainda está longe de um termo, mas a força dos que defendem a “privatização” do ensino pode ser medida pelo fato de os conceitos de “eficiência e equidade” já estarem incorporados, no dia-a-dia, até no discurso da imprensa. Os jornalistas Gerardo Young, Claudio Savoia e Pablo Calvo (2005, p.36), do *Clarín*, recentemente discutiram as causas para o elevado índice de abandono dos estudantes no primeiro ano de estudo (cerca de 60%) e a baixa taxa de graduados (entre 18% e 20%)⁴ — ou seja, “ocho de cada diez quedaron en el camino” — alçada, na reportagem, à condição de “una de las variables que mejor definen la **eficiencia** de las universidades en el mundo” (grifo nosso). Com base em entrevistas realizadas com especialistas no ensino superior e em estatísticas oficiais, apontaram como principais causas as seguintes:

Los estudiantes llegan muy mal preparados a la Universidad.

La Universidad funciona aislada del resto del sistema educativo, no está preparada para recibir a los estudiantes, ni ofrece alternativa que no sean las tradicionales y extensas carreras.

Es más difícil para los estudiantes con escasos recursos económicos solventar las dificultades y llegar al codiciado título. Dejó de ser un pasaporte de ascenso social.

Os jornalistas ouviram diversos especialistas, mas evitaram apontar opiniões conflitantes sobre o problema. Ao lado de declarações como a do Secretário de Políticas Universitárias do Governo, Juan Carlos Pugliese, para quem a baixa taxa de graduados é resultado de um “darwinismo social” – só triunfam os que frequentaram

4 De acordo com a reportagem, dados do Sistema de Informação Universitária (SIU) indicam que, em 2003, 369 mil estudantes se matricularam no sistema universitário público e privado, mas apenas 74 mil se graduaram. Em razão do aumento anual do número de matriculados, cabe indagar por que o SIU decidiu tomar como base a relação entre o número de ingressantes e o de egressos do mesmo ano para a definição dessa taxa.

uma boa escola secundária —, registram os resultados de estudo publicado pelo Banco Mundial, que sustenta que “las universidades **no son equitativas** como se presume y se dice a los cuatro vientos. Y se apoya en un dato: de los que llegan a la Universidad, **apenas 5 por ciento integran la quinta parte más pobre** de la sociedad” (p. 36-37, grifos no original). Sem citar qualquer fonte, afirma-se ainda que 6 em cada 10 formados na UBA são filhos de graduados.

Apesar de a maioria dos especialistas entrevistados, incluindo Pugliese, defender a liberdade de ingresso nas universidades e a necessidade de ciclos básicos para suprir as deficiências na formação dos estudantes, há um destaque — um box central, de três colunas — para as formas de seleção adotadas nos demais países da América Latina e para o resultado de uma pesquisa publicada no sítio do jornal na internet: “60 por ciento de los entrevistados en una encuesta (...) se mostró a favor de que las universidades establezcan exámenes eliminatorios para el ingreso”. Essa informação está localizada no alto, com destaque (p. 37), ao lado de outras estatísticas que confirmam a “má gestão de recursos” do Estado no ensino superior.

Trata-se de “objetividade” jornalística — mostrar os dois lados da questão —, de uma ambigüidade no posicionamento do *Clarín* com relação ao tema ou de uma velada defesa do fim do acesso livre à educação superior na Argentina?

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. e CATANI, Afrânio Mendes. *Universidade e Neoliberalismo: o Banco Mundial e a Reforma Universitária na Argentina (1989-1999)*. Londrina, PR: Práxis, 2004.

CARLINO F. y MOLLIS, M. Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. Del Banco Mundial al CIN. In: *La Universidad hoy*. Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 1996. p.22-36.

CATANI, Afrânio Mendes, SILVA JR., João dos Reis e AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Reformas da educação superior na América Latina: os casos de Argentina e Brasil. In: *Avaliação*. Campinas, SP: Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, v.10, n.1, mar.2005. p.71-91.

CATANI, Afrânio Mendes e AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Comportamentos e deslocamentos espaciais dos atores sociais na Universidade Argentina nos anos 90: campo social e fundamentos da reforma menemista. In: *Movimento*. Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, n.6, set. 2002a. p.40-57.

- CATANI, Afrânio Mendes e AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. O financiamento da universidade argentina em tempos menemistas (1989-1999): o individualismo metodológico e a gratuidade do ensino em questão. In: LAMPERT, Ernâni (Org.). *Educação na América Latina: encontros e desencontros*. Pelotas, RS: EDUCAT, 2002b, p.127-154.
- CHESNAIS, François. A emergência de um regime de acumulação financeira. In: *Praça – estudos marxistas*. n.3. São Paulo: Hucitec, 1997. p.19-46.
- DOCENTES SIN DEDICACIÓN EXCLUSIVA. *La Nación*. Opinión. Editorial II. 21 jun.2005. p. 14. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/714625>>. Acesso em 22 jun.2005.
- IANNI, Octavio. *A sociedade Global*. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- KROTSCH, Pedro. *La universidad cautiva: legados, marcas y horizontes*. La Plata: Ediciones Al Margen/ Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación – Univeridad Nacional de La Plata, 2002.
- KROTSCH, Pedro e SUASNÁBAR, Claudio. Los estudios sobre la educación superior: una reflexión en torno de la existencia y posibilidades de construcción de un campo. In: *Pensamiento Universitario*. Universidad de Buenos Aires, n. 10, octubre 2002. p. 35-54.
- NOSIGLIA, María Catalina y MARQUINA Mónica. Ley de Educación: aportes para el análisis y el debate. In: *Revista Propuesta Educativa*. n. 9, Buenos Aires, octubre 1993. p. 75-90.
- PAVIGLIANITTI, Norma, NOSIGLIA, María Catalina y MARQUINA Mónica. *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores. 1996.
- RIVAS, Susana M. La educación superior en Argentina. In: *Avaliação*. Campinas, SP: Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, v. 7, n. 4, dez. 2002. p. 143-163.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Notas sobre os sistemas de ensino superior da América Latina*. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/america_latina.htm> Acesso em 22.04.2005.
- SPU — Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. República Argentina. 2005. Disponível em <<http://www.me.gov.ar/spu>>. Acesso em: 28.04.2005.
- YOUNG, Gerardo; SAVOIA, Claudio e CALVO, Pablo. Universidad. Entran diez, pero ocho no se reciben. *Clarín*. 10 abril 2005, p.36-38. Sección Zona.