

# POLÍTICAS ACTUALES PARA LA UNIVERSIDAD BRASILEÑA

**Regina Maria Michelotto**

Universidade Federal do Paraná

Las políticas del actual gobierno brasileño para las universidades tienen sus raíces en las directrices internacionales para la educación superior.

Uno de los organismos preocupado por el estudio de la problemática de la educación superior, en el ámbito mundial, es la UNESCO<sup>1</sup>. La otra fuente internacional de directrices sobre las universidades, por extraño que parezca, es de tipo financiero: el Banco Mundial. Muchos países dependen de la ayuda externa para desarrollar sus políticas de gobierno, y por tal motivo reciben orientaciones del Banco, al cumplimiento de las cuales se condiciona la obtención de recursos. Cuanto mayor es el grado de dependencia del país más incisivas son las directrices, incluyendo las referidas a las universidades.

Brasil tiene una posición muy frágil en este proceso pues sus políticas económicas lo vuelven dependiente de constante ayuda financiera. Si bien esta situación no es nueva, ha sido reforzada por el modelo económico escogido por el actual gobierno, que «[...] torna la Federación más endeudada, las cuentas externas más vulnerables, el empresariado nacional más fragilizado, el desempleo más acentuado y las perspectivas de recuperación más distantes».<sup>2</sup> De tal forma, las orientaciones del Banco Mundial, que en varios aspectos se contraponen a las de la UNESCO, acaban siendo muchas veces priorizadas en Brasil.

Esos dos organismos exponen en sus análisis el dato concreto de la gran expansión de las matrículas que «[...] se multiplicaron por más de seis entre 1960 (13 millones) y 1995 (82 millones)».<sup>3</sup> A partir de estas cifras, la UNESCO denuncia que, en el mismo período en que ocurrió esa expansión, «[...] se agudizó más la diferencia, que ya era enorme, entre los países industrialmente desarrollados, los países en desarrollo y, en particular, los países pobres, en relación al acceso a la educación superior y a la investigación y a los recursos de que disponen.»<sup>4</sup> E insiste en la importancia cada vez mayor, de la educación superior para el desarrollo de los pueblos, afirmando que, «[...] dado el alcance y ritmo de las transformaciones, la sociedad tiende a fundarse cada vez más en el conocimiento, razón por la cual la educación superior y la investigación son, hoy en día, parte fundamental del desarrollo [...]» sin lo cual «ningún país podrá garantizar un auténtico desarrollo endógeno y sustentable».<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

<sup>2</sup> MARTINS, Ives Gandra da S. (1989): «Um modelo econômico duvidoso», en: *Jornal Folha de São Paulo*, 24 de novembro de 1998, caderno 1, p. 3. Ives Gandra Martins, en esta fecha, era el presidente de la Academia Internacional de Derecho y Economía.

<sup>3</sup> UNESCO, *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción*. París, 5-9 de octubre de 1998, p. 1.

<sup>4</sup> Id. *Ibid.*, p. 01.

<sup>5</sup> Id. *Ibid.*, p. 01

Como podrá verse, la preocupación del Banco Mundial en relación a la expansión de la educación superior es muy diferente. De la afirmación: «sin duda, el aumento rápido de las matrículas en muchos países puede haber contribuido a deteriorar la calidad»,<sup>6</sup> se deduce una tendencia del Banco a restringir el acceso a la universidad, lo que se comprueba cuando ese organismo condena la actitud de los países «[...] donde los egresados del nivel secundario tienen derecho, de forma automática, a la educación superior financiada por el Estado».<sup>7</sup> Y cuando afirma que «[...] la crisis adopta mayor gravedad en el mundo en desarrollo, debido a que los ajustes fiscales han sido más drásticos y que en estos países resulta *más difícil contener las presiones para aumentar las matrículas, dado que las tasas son relativamente bajas*».<sup>8</sup>

Estas recomendaciones son ratificadas en la crítica que el Banco hace a Filipinas por haber incentivado el ingreso a la universidad de «estudiantes pobres y de zonas rurales», experiencia considerada desastrosa por ese organismo y motivo del deterioro de la calidad de la educación.<sup>9</sup>

A su vez, la UNESCO cuestiona las barreras erigidas para limitar el acceso a estudiantes de secundaria, a través de pruebas de ingreso: «Habría que desarrollar los servicios de orientación para facilitar el paso de los estudiantes secundarios a la educación superior, independientemente de su edad, y para atender categorías cada vez más diversificadas de educandos».<sup>10</sup> Según el Banco Mundial, el apoyo de las universidades públicas a los estudiantes, buscando atender también a los sectores más pobres, debe ser revisado: «Los países también pueden eliminar todos los subsidios para gastos distintos de la instrucción, como residencia y alimentación.»<sup>11</sup>

En Brasil, la expansión de la matrícula en el nivel superior viene ocurriendo principalmente en la red de enseñanza particular. Según datos del MEC (Ministerio de la Educación y del Deporte), cerca del 66% de los estudiantes graduados, estudian actualmente en instituciones privadas. Dada esta situación, parecería obvia la urgencia de una política de ampliación de la oferta pública. Sin embargo no es esta la recomendación del Banco, que incentiva el uso de los recursos públicos en las instituciones privadas, argumentando que: «Los incentivos financieros para estimular el desarrollo de las instituciones privadas sólo se justifican en virtud de que constituyen una forma de aumentar la matrícula *a un coste menor para el gobierno que el de ampliar las instituciones públicas*».<sup>12</sup>

El Banco «recomienda», además, que el Estado delegue, progresivamente, a instituciones privadas mayor responsabilidad en el mantenimiento de la educación superior. Refiriéndose a la ayuda monetaria que tiene condiciones de adjudicar a países financieramente frágiles, afirma que «(...) seguirán recibiendo prioridad los países dispuestos a adoptar, en relación a la educación post-secundaria, las normativas apoyadas en una

<sup>6</sup> BANCO MUNDIAL (1995): *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, 1995.

<sup>7</sup> Id. *Ibid.*, p. 75.

<sup>8</sup> Id. *Ibid.*: 18, destacado por el autor.

<sup>9</sup> Id. *Ibid.*: 88.

<sup>10</sup> UNESCO, op. cit., 1998: 08.

<sup>11</sup> Banco Mundial, op. cit., 1995: 45

<sup>12</sup> Banco Mundial, op. cit. 1995: 41, destacado por el autor..

estructura institucional diferenciada y en una base de recursos diversificada, y que dé mayor importancia a los proveedores y al financiamiento privados.»<sup>13</sup>

El gobierno de Cardoso, en sus propuestas de 1994, contenidas en el documento *Manos a la Obra, Brasil: propuesta de Gobierno*, inicia el tópico sobre la educación superior enfocando, en varios párrafos, su coste y las medidas propuestas para reducirlo, demostrando que su preocupación en relación a las universidades públicas gira en torno de sus costos, que deberán ser «racionalizados» y de la productividad que «precisa aumentar».<sup>14</sup> Solamente se refiere a una mayor democratización del acceso «en los ítems que tratan de una nueva política para el sector privado»<sup>15</sup> lo que permite deducir que es esta la vía escogida para la expansión del acceso a la educación superior. Respeta, por tanto, en relación a esta cuestión, las directrices del Banco Mundial.

En su plano para el segundo mandato, no obstante, reconoce la importancia de la expansión de la oferta pública, presentando la meta de ampliación en el 40% de las matrículas de la educación superior federal.<sup>16</sup> Pero como esta meta se choca con las políticas de contención de gastos impuestas por el equipo económico, en respuesta a las directivas internacionales de ajuste fiscal, los líderes del gobierno indican que ese objetivo sólo puede ser logrado mediante tres políticas principales, que exoneran al Estado, y que deben ser tomadas, por tanto, por las universidades: la racionalización en el uso de los presupuestos actuales; la captación de recursos externos en órganos públicos o privados, así como a través del cobro de tasas a los estudiantes; y el uso de nuevas tecnologías en procesos de educación a distancia, inclusive en el nivel de graduación. Esta última cuestión permite que el gobierno economice, evitando la necesidad de ampliación física de las universidades y la contratación de nuevos profesores. Pero trae consigo el riesgo de la baja calidad del trabajo, además de restringirse sólo a la educación.

Saviani, analizando la tendencia del gobierno a exonerarse progresivamente del mantenimiento de la educación, afirma que

[...] la impresión que da es que la solución de las cuestiones educacionales, en lugar de deber del Estado. como está inscrito en nuestra Constitución [...] estará delegada a la buena voluntad de la población, sugiriendo un regreso a la época en que en la educación, envés de responsabilidad pública, era considerada asunto de filantropía.<sup>17</sup>

Cunha destaca, en las políticas para la enseñanza superior brasileña «[...] dos características: la privatización y la fragmentación institucional, además del énfasis dado al papel económico de la educación, como “base del nuevo estilo de desarrollo»».<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Id. Ibid., p. 96

<sup>14</sup> CARDOSO, Fernando H. (1994): *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Brasília, p. 114.

<sup>15</sup> Id. Ibid., pp. 115/116.

<sup>16</sup> CARDOSO, Fernando H. (1998): *Avança Brasil: proposta de governo*. Brasília, p. 129.

<sup>17</sup> SAVIANI, Dermeval (1997): *A nova lei da Educação*. Campinas, Ed. Autores Associados, 3º ed., p. 201.

<sup>18</sup> CUNHA, L. Antonio (1996): «Políticas para o Ensino Superior no Brasil: Até onde irá a Autonomia Universitária?», en: *Educação e Sociedade*, Ano XVII, agosto/1996, p. 317.

Sobre el tema de la articulación entre enseñanza e investigación, el gobierno brasileño, a través de su ministro de Educación, muestra la siguiente posición: la autonomía deberá conducir a cada universidad a definir su vocación. Unas orientarán la investigación y los cursos de manera de vincularlos a la región, otras enfatizarán la enseñanza de graduación y otras, en fin, serán las líderes del sistema, desarrollando la investigación de punta. «A cada uno de estos modelos debería corresponder una cierta estructura de gastos e un tipo de carrera de los profesores y de los funcionarios»<sup>19</sup>. Para el financiamiento de la investigación científica, la idea defendida es estimular la «[...] diversificación de las fuentes de recursos para la investigación, además de un esfuerzo sistemático de asociaciones con el sector privado»<sup>20</sup>.

La posición asumida por el gobierno *no considera indisociables* educación e investigación: «Como señala el documento preparado por el MEC [...] la autonomía, fundada en los ideales de libertad de pensamiento y de crítica, no está necesariamente vinculada al segundo principio que la Constitución consagró: la indisociabilidad entre educación e investigación»<sup>21</sup>. El Ministro afirma que la defensa de la indisociabilidad es histórica y está relacionada a la institucionalización de la investigación en universidades formadas a través de la anexión de escuelas superiores que desarrollaban sólo actividades de enseñanza.

Sin tomar en cuenta la importancia de la ampliación de la investigación científica en un mundo de acelerado avance en ese campo, el ministro critica a quienes defienden la articulación educación/investigación, entendiendo que no toman en cuenta la iniciativa privada, en cuyas instituciones la investigación es con frecuencia inviable por sus costes, que no pueden ser cubiertos por la cuota mensual de los alumnos.<sup>22</sup> De esta forma, el parámetro de la educación superior es dado por la red de enseñanza particular, lo que, en definitiva, se traduce en un retorno al énfasis en la facultad sólo de enseñanza, combatida desde hace tiempo.

Por lo tanto, se deduce que, para el gobierno actual, las instituciones que asocian educación e investigación constituirían, en un número estricto, las universidades. Pero habría una gama de otras instituciones que podrían, también, ser centros de excelencia en determinadas áreas.<sup>23</sup>

Frente a esta política, entre 1995 y 1996, se acumularon en el MEC 3.328 pedidos de autorización de creación de nuevos cursos de nivel superior. Durham expresa gran preocupación a esto:

[...] es necesario establecer controles públicos sobre la calidad del sistema, de forma de evitar una competición desenfrenada, la cual, en lugar de promover una mejora de calidad de los servicios educativos, puede redundar en una guerra de precios y en una caza de candidatos

<sup>19</sup> SOUZA, Paulo Renato (1996): *Por uma nova Universidade*, en: Infocapes, vol.4, n.º 4, Brasília, p. 32.

<sup>20</sup> DURHAM, E. (1996): *Subsídios para discussão da Avaliação do Ensino Superior*, en: Infocapes, vol. 4, n.º 4, Brasília, p. 65.

<sup>21</sup> SOUZA, op. cit., p. 33.

<sup>22</sup> Id. ibid., p. 33.

<sup>23</sup> Id. ibid., p. 34

que busquen agilidad en la obtención de diplomas y en el deterioro de las condiciones de trabajo del cuerpo docente, con un claro perjuicio para la educación.<sup>24</sup>

El problema es agravado por el hecho que la mayor parte de los pedidos se destina a la región sudeste, donde ya existe un lugar para cada 1,3 egresados de la educación media.<sup>25</sup> Sucede que la iniciativa privada, apuntando a las ganancias, busca las regiones más ricas, donde es más fácil atraer candidatos capaces de solventar sus altos costes.

Queda, así, expuesto el lado problemático y perverso de las recomendaciones competitivas del Banco Mundial, que tienden a aumentar la desigualdad social en un país donde ya es tan grande.

El plan de gobierno considera, además, tres puntos centrales de sus políticas para la educación superior que merecen ser examinados. Dichos puntos se resumen en: evaluación, autonomía universitaria plena y mejora de la educación.<sup>26</sup>

La iniciativa sobre los procesos de evaluación no es prerrogativa de este o de otros gobiernos, sino de las propias universidades. La evaluación de las universidades brasileñas envuelve, por lo tanto, una historia de casi dos décadas, referentes a un proceso iniciado mucho antes que las exigencias del gobierno actual, que programó como una de las medidas a ser tomadas en cuanto a la enseñanza superior. «[...] implantar un sistema de evaluación de las universidades brasileñas».<sup>27</sup>

Leite relata que: «En Brasil, la comunidad académica de las universidades públicas se anticipa al Estado, tomando para sí la responsabilidad de la evaluación negociando sus formas y modos de participación».<sup>28</sup>

De hecho, en 1982, la ANDES (Asociación Nacional de los Docentes de la Enseñanza Superior) propuso una evaluación institucional que fue rechazada por algunas universidades y, luego de marchas y contra marchas, contando con la participación de otras asociaciones y foros docentes, y también con la aceptación del gobierno, terminó institucionalizando el PAIUB (Programa Nacional de Evaluación Institucional de las universidades Brasileñas) en 1993.<sup>29</sup> Sin embargo, actualmente ese programa se encuentra desactivado y la evaluación adopta un carácter «positivista y tecnicista [...], teniendo como función principal la formación concebida como capital humano y orientada a la atención de las demandas surgidas del nuevo orden económico de amplitud global [...] En nombre de la determinación objetiva del mercado, entiéndese, en función de la ganancia, se produce la despolitización».<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> DURHAM, op. cit. 1996, p. 66.

<sup>25</sup> Id. ibid., p. 66

<sup>26</sup> SOUZA, op. cit., p. 29

<sup>27</sup> CARDOSO, op. cit. 1994: 122.

<sup>28</sup> LEITE, Denise (1997): *Avaliação e Tensões Estado, Universidade e Sociedade na América Latina*, en: Rev. Avaliação, vol. 2, nº 1, mar/97, UNICAMP, p. 7.

<sup>29</sup> Cf. en: LEITE, 1997.

<sup>30</sup> DIAS SOBRINHO, José (1996): *Avaliação Institucional: Marco Teórico e Campo Político*, en: Rev. Avaliação, ano 1, nº 1, julho/96, UNICAMP, p. 16.

En lo que se refiere a la autonomía, segundo punto central destacado por el gobierno para las universidades, el ministro Paulo Renato de Souza la defiende, afirmando que «[...] las instituciones federales no gozan de ninguna autonomía administrativa y financiera [...] siendo esta la causa principal de su elevado coste y de la ineficiencia que se observa en el sistema».<sup>31</sup> En relación a la red de enseñanza privada, la idea es proporcionar autorización «más libre» para cursos, reservando el «control previo» solamente para los cursos de las áreas de salud, derecho, pedagogía e ingeniería. La autonomía para la creación de cursos sería facilitada por la creación de los centros universitarios, prevista en la LDB (Ley de Directrices y Bases de la Educación).<sup>32</sup>

Es conveniente, sin embargo, considerar el llamado de alerta proferido en la misma época por la propia asesora del MEC: «La autonomía no puede constituirse como un mecanismo a través del cual la Unión busca eximirse de un gasto que considera excesivo, pasando los problemas para las propias instituciones».<sup>33</sup> Se infiere, no obstante, que esta es la tendencia real del gobierno actual.

Por su vez, el análisis realizado por los profesores que firmaron un manifiesto *En defensa de la Universidad Pública*, asume la siguiente posición:

- La autonomía, como la dedicación exclusiva, es un privilegio que debe ser conquistado caso por caso, con base en una evaluación de mérito. Ella presupone responsabilidad y debe ser escalonada en diversos grados. El vínculo presupuestal debe estar ligado al desempeño avaluado por comisiones externas de pares, con presencia internacional. La autonomía plena requiere un plan estratégico de largo plazo, con acompañamiento permanente.
- Consideramos necesaria la creación de un órgano decisorio especial para el examen y acompañamiento de la autonomía. Estamos elaborando una propuesta para la estructuración de ese órgano, que debe ser compuesto en gran mayoría por académicos de la más alta calificación.<sup>34</sup> r

El tercer punto central señalado potencia la competición, configurando una tendencia crecientemente sintonizada con la fase actual del capitalismo. Se refiere a la mejora de la calidad, lo cual, para el gobierno adopta el sentido de aumento de la competitividad. Así, en el discurso del actual presidente de la República aparece esta cuestión con bastante frecuencia: «La integración de la universidad con el sistema productivo es decisiva para la elevación de los patrones de competitividad de la economía».<sup>35</sup> Inclusive en 1986, Durham había declarado que: «Para bien o para mal, tendremos, de aquí en adelante, que competir unos contra los otros».<sup>36</sup>

<sup>31</sup> SOUZA, op. cit., p. 31

<sup>32</sup> SOUZA, op. cit., p. 33.

<sup>33</sup> DURHAM, op. cit.: 67.

<sup>34</sup> In: *Jornal da Ciência*, 20/06/1998: 7

<sup>35</sup> CARDOSO, 1998, op. cit.: 126.

<sup>36</sup> DURHAM, E. – *A Universidade e as Demandas da Sociedade*. In: *Educação Brasileira*, ano VIII, nº 17, 1986:27.

El cuño mercadológico de las orientaciones gubernamentales contribuye a fomentar la competencia entre las universidades. Tal es el caso de la institución por el gobierno del PRONEX (Programa de Apoyo a Núcleos de Excelencia) creado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) con la función de dar apoyo continuado y adicional a «[...] grupos de investigación de alta competitividad, que ejerzan liderazgo y papel nucleador en su sector de actuación».<sup>37</sup> Este programa es administrado por una comisión de miembros del MCT, y tiene como objetivo promover la destinación de más recursos a un número pequeño de grupos dentro de pocas instituciones.

Sintetizando los puntos hasta aquí expuestos de las políticas gubernamentales para las universidades brasileñas, podemos constatar que ellas se apoyan en la contención del gasto público y en el consecuente incentivo a la participación de recursos privados.

Tales políticas sumergen la universidad brasileña en una situación que está siendo definida por varios críticos como «*sucateamento*»<sup>38</sup>. Según el renombrado sociólogo Octávio Ianni, se trata de «[...] un proceso de satanización de la universidad, de destroz del *ethos* académico humanístico, que ocurre en medio a una avasalladora reforma del Estado».<sup>39</sup>

Gianotti, hasta ahora un férreo defensor del actual gobierno, no está de acuerdo con él en esta oportunidad. Por el contrario, afirma que «[...] lo que está ocurriendo con la universidad brasileña es un desastre, pues está siendo amenazado su proceso de constitución».<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> CUNHA, 1996, op. cit., p. 326.

<sup>38</sup> Del término *sucata*, que significa chatarra.

<sup>39</sup> IANNI, O. (1997): *A Visão Mercadológica do Governo e o Distanciamento da Sociedade*, en: *Universidade e Sociedade*, ano VII, n.º 12 – Fev/1997, p. 30.

<sup>40</sup> GIANNOTTI, A. (1998): *Diálogo já, MEC – Professores*, en: *Jornal da Ciência*, 1/05/98, p. 14

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1995): *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, Banco Mundial.
- CARDOSO, Fernando H. (1994): *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Brasília, s/ ed. 1994.  
— *Avança Brasil: proposta de governo*. Brasília, s/ ed. 1998.
- CUNHA, L. Antonio (1996): «Políticas para o Ensino Superior no Brasil: Até onde irá a Autonomia Universitária?», en: *Educação e Sociedade*, Ano XVII, agosto/1996.
- DIAS SOBRINHO, José (1996): «Avaliação Institucional: Marco Teórico e Campo Político», en: *Rev. Avaliação*, ano 1, nº 1, julho/96, UNICAMP.
- DURHAM, E. (1996): «Subsídios para discussão da Avaliação do Ensino Superior», en: *Infocapes*, vol. 4 nº 4, Brasília.
- (1986): «A Universidade e as Demandas da Sociedade», en: *Educação Brasileira*, ano VIII, n.º 17.
- GIANNOTTI, A. (1998): «Diálogo já, MEC – Professores», en: *Jornal da Ciência*, 1/05/98.
- IANNI, O. (1997): «A Visão Mercadológica do Governo e o Distanciamento da Sociedade», en: *Universidade e Sociedade*, ano VII nº 12 – Fev/1997.
- LEITE, Denise – «Avaliação e Tensões Estado, Universidade e Sociedade na América Latina», en: *Rev. Avaliação*, vol. 2, nº 1, mar/97 – UNICAMP.
- MARTINS, Ives Gandra da S. (1998): «Um modelo econômico duvidoso», en: *Jornal Folha de São Paulo*, 24 de novembro de 1998, caderno 1.
- SAVIANI, Dermeval (1997): *A nova lei da Educação*. Ed. Autores Associados, 3º ed. Campinas.
- SOUZA, Paulo Renato (1996): «Por uma nova Universidade», en: *Infocapes*, vol.4 n.º 4, Brasília.
- UNESCO (1998): *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción* – París, 5-9 de octubre de 1998.

**Contactar**

**Revista Iberoamericana de Educación**

**Principal OEI**