

Educação Superior na América Latina e Caribe: panorama e perspectivas cem anos após a Reforma de Córdoba

Juliana de Fátima Souza¹

RESUMO

O artigo objetiva discutir o panorama atual da educação superior na América Latina e Caribe e perspectivas para a sua evolução de forma mais autônoma, integrada e autocentrada. Está organizado em três partes. A primeira constitui uma breve contextualização política, econômica e social da região, evidenciando a heterogeneidade entre os países, suas fragilidades e potencialidades. A segunda apresenta o quadro atual da educação superior, ciência e tecnologia da ALec, resgatando as principais mudanças advindas desde a Reforma Universitária de Córdoba. A terceira discute a necessidade de um projeto de integração universitária regional para a superação de problemas comuns e o desenvolvimento da educação, em uma perspectiva de justiça social. As discussões estão embasadas nos escritos de autores que se dedicaram a uma análise da América Latina e Caribe na modernidade contemporânea, como Segrera, Domingues e Perrota; além de dados estatísticos disponibilizados pelo Banco Mundial, Unesco, Ricyt e Cepal.

Palavras-chave: Educação superior; Política educacional; Integração regional.

Higher Education in Latin America and the Caribbean: overview and perspectives one hundred years after the Reform of Cordoba

ABSTRACT

The article aims to discuss the current landscape of higher education in Latin America and the Caribbean and perspectives for its evolution in a more autonomous, integrated and self-centered way. It is

¹ Doutora em educação. Pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente da Universidade Federal de Minas Gerais (Gestrado/ UFMG). E-mail: jusouzar@gmail.com

organized in three parts. The first is a brief political, economic and social contextualization of the region, highlighting the heterogeneity among countries, their fragilities and potentialities. The second presents the current framework of higher education, science and technology of LAC, rescuing the main changes since the University Reform of Cordoba. The third discusses the need for a regional university integration project to overcome common problems and for the development of education in a social justice perspective. The discussions are based on the writings of Latin America and the Caribbean scholars in contemporary modernity, such as Segrera, Domingues and Perrota; in addition to statistical data from the World Bank, Unesco, Ricyt and ECLAC.

Keywords: Higher education. Educational politics. Regional integration.

Educación Superior en América Latina y el Caribe: panorama y perspectivas cien años después de la Reforma de Córdoba

RESUMEN

El artículo objetiva discutir el panorama actual de la educación superior en América Latina y el Caribe y perspectivas para su evolución de forma más autónoma, integrada y autocentrada. Está organizado en tres partes. La primera constituye una breve contextualización política, económica y social de la región, evidenciando la heterogeneidad entre los países, sus fragilidades y potencialidades. La segunda presenta el cuadro actual de la educación superior, ciencia y tecnología de la ALeC, rescatando los principales cambios surgidos desde la Reforma Universitaria de Córdoba. La tercera discute la necesidad de un proyecto de integración universitaria regional para la superación de problemas comunes y el desarrollo de la educación superior, en una perspectiva de justicia social. Las discusiones están basadas en los escritos de autores que se dedicaron a un análisis de América Latina y el Caribe en la modernidad contemporánea, como Segrera, Domingues y Perrota; además de datos estadísticos del Banco Mundial, Unesco, Ricyt y Cepal.

Palabras clave: Educación superior. Política educativa. Integración regional.

Introdução

A educação superior na América Latina e Caribe tem se transformado de forma acelerada ao longo dos últimos trinta anos: observa-se uma significativa ampliação da taxa de matrícula nos países da região, que passam a atingir níveis de massificação; uma maior diversificação do tipo de instituição acadêmica (faculdades, colégios universitários, universidades, etc); um incremento da participação do setor privado na prestação dos serviços educacionais, incluindo instituições com finalidade de lucro e a oferta transnacional; e a redução progressiva do investimento público no setor, sendo as universidades públicas cada vez mais sugestionadas a buscarem novas fontes de financiamento. Trata-se de mudanças que, de maneira geral, se estabeleceram no campo da educação superior latino-americano em consonância com as transformações ocorridas nos países desenvolvidos, no sentido de que decorrem de uma reorganização dos Estados-nação – que se distanciam progressivamente da oferta dos serviços sociais essenciais para assumirem um papel de regulador de última instância – e também no sentido de corresponderem a um novo imaginário sobre o papel das universidades nas sociedades, como instituições estratégicas para impulsionarem economias baseadas no conhecimento. Esse quadro acarreta mudanças substanciais nas regras de funcionamento do campo acadêmico, bem como na sua forma de organização e nas relações entre seus agentes nos mais diversos níveis – local, nacional, regional, transnacional.

Para examinar como essa nova conjuntura se delinea na América Latina e Caribe, este artigo aborda primeiramente as características gerais da região, num esforço de compreensão da realidade econômica e social das nações envolvidas. A seguir, será apresentado um panorama da educação superior do subcontinente, a fim de se evidenciar as diferentes posições que os sistemas nacionais de educação superior ocupam no campo regional, conforme a qualidade, o alcance da oferta e a capacidade de desenvolvimento da ciência e da tecnologia. Por fim, buscar-se-á discorrer sobre como um processo de internacionalização que enfatize a regionalização pode ser estratégico para o fortalecimento da educação superior dos países individualmente e do bloco em si e quais os desafios inerentes a esse movimento.

As discussões que se seguem estão embasadas, principalmente, nos escritos de autores que se dedicaram a uma análise da América

Latina e Caribe na modernidade contemporânea e ao estudo da educação superior e da ciência e da tecnologia da região (MOLLIS, 2006, TÜNNERMANN, 2008, DIDRIKSSON, 2008, DOMINGUES, 2009, LAMARRA; GARCIA, 2015, PERROTA, 2016, SEGRERA, 2016). Contribuem para a nossa percepção dessa realidade, dados estatísticos disponibilizados por instituições como o Banco Mundial, o Instituto de Estatística da Unesco (Unesco-UIS), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), a Rede de Indicadores de Ciência e Tecnologia Ibero-americana e Interamericana (Ricyt) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), aos quais recorreremos ao longo do texto.

Breve contextualização política, econômica e social da América Latina e Caribe

O que hoje se denomina América Latina e Caribe abarca uma extensa região ao Sul do globo, composta por dezenove países² que têm em comum o fato de terem sido colonizados majoritariamente por monarquias ibéricas, o que lhes conferiu proximidade cultural, linguística e religiosa. A região, contudo, apresenta-se bastante heterogênea em seu tecido social, com diferenças substantivas entre e no interior dos Estados no que se refere à população, composição étnica, renda e sistemas políticos dentre outras questões centrais para a formação de uma identidade coletiva.

Mollis (2006, p. 92-93) recorda que as nações da América Latina e Caribe percorreram processos de independência, desenvolvimento e democratização distintos desde a etapa colonial, o que resultou em contextos políticos e econômicos altamente diferenciados. A autora assinala que há na região desde o modelo socialista, como é o caso de Cuba, a modelos regidos por uma economia social de mercado, como o Chile e o México, por exemplo. Embora não seja nossa intenção e esteja longe do nosso alcance desenvolver uma narrativa histórica ou interpretativa da ALec, o levantamento de alguns dados objetivos da sua realidade

2 Segundo a classificação utilizada pela Unesco, da qual compartilhamos em nossa investigação, compõem a América Latina e Caribe os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela (UNESCO, 2015). Desse modo, estão excluídos de nosso trabalho os territórios que se localizam neste polo geográfico, mas que apresentam vinculação anglófona ou francófona.

política, econômica e social são importantes para a compreensão dos papéis ocupados por cada país na contemporaneidade e desse conjunto de Estados em relação a outras regiões.

Democracia em questão

A despeito da dificuldade e ausência de consenso sobre como se aferir de forma objetiva o estágio da democracia em determinada nação, o Índice de Democracia elaborado desde 2006 pela The Economist Intelligence Unit (EIU) apresenta elementos que contribuem para uma leitura comparativa dos avanços ou retrocessos nos processos de democratização em mais de duzentos países. Segundo o relatório 2015 desse indicador, ao analisar as pontuações médias por região, verifica-se que houve pouco progresso em geral em todo o mundo no período de 2006 a 2015; contudo, nos países do Norte há majoritariamente democracias plenas, enquanto nos países do Sul prevalecem democracias imperfeitas (EIU, 2016).

Tal índice considera cinco categorias – (i) cultura política, (ii) participação política, (iii) liberdades civis, (iv) funcionamento dos governos e (v) processos eleitorais e pluralismo – para classificar o estado da democracia em uma escala que varia de 0 a 10. Entre a pontuação de 8 a 10 encontram-se os países classificados como democracias plenas, nos quais não somente as liberdades políticas e civis são respeitadas, como também há uma cultura favorável para o florescimento da democracia, com governos que funcionam de forma satisfatória, mídia livre e diversificada e sistemas judiciários independentes e eficazes. São chamadas democracias falhas ou imperfeitas aquelas nações que se situam entre 6 e 7.9 pontos. Em geral, nestes países também há eleições livres e justas e as liberdades civis básicas são respeitadas; contudo, há significativas deficiências em outros aspectos da democracia, incluindo problemas de governança, uma cultura política subdesenvolvida e baixos níveis de participação política. Já nos regimes híbridos, cujo *score* varia entre 4 e 5.9, têm-se deficiências mais graves, com eleições marcadas por irregularidades, direitos civis pouco respeitados, tendência à corrupção generalizada, além de pressões sobre a mídia e sistemas judiciários frágeis. Com nota abaixo de 4 encontram-se os regimes autoritários, nos quais o pluralismo político está ausente ou fortemente circunscrito, a mídia é controlada por grupos políticos, há frequentemente violação das liber-

dades civis e as eleições, quando ocorrem, se dão em processos obscuros. Muitos países nessa categoria são declarados ditaduras (EIU, 2016, p. 45-46).

Em 2015, a média apresentada pelos países da América Latina e Caribe era de 6.40³; enquanto na América do Norte, essa pontuação média alcançava 8.56 e na Europa Ocidental 8.42. O único país de nosso subcontinente classificado como democracia plena foi o Uruguai (8.17). Como democracias falhas, localiza-se a Costa Rica (7.96), seguida pelo Chile (7.84), Panamá (7.19), Argentina (7.02), Brasil (6.96), República Dominicana (6.67), El Salvador (6.64), Colômbia (6.62), Peru (6.58), México (6.55), Paraguai (6.33). São considerados regimes híbridos na ALEC a Guatemala (5.92), o Equador (5.87), Honduras (5.84), Bolívia (5.75), Nicarágua (5.26) e a Venezuela (5.00). O único país da região considerado um regime autoritário é Cuba, com 3.52 pontos (EIU, 2016, p. 4-8).

Cabe, contudo, ressaltar algumas especificidades desse conjunto. O Uruguai, por exemplo, embora se destaque por apresentar alta performance no que diz respeito às liberdades civis e ao seu processo eleitoral e pluralismo político – quesitos nos quais obteve a pontuação máxima (10.00) – apresenta um índice de participação política baixo (4.44). O Brasil, por sua vez, embora também se aproxime das democracias plenas nos itens relativos às liberdades civis (9.12) e processo eleitoral e pluralismo (9.58), obteve nota muito ruim para o critério de cultura política (3.75), número que chega a ser inferior ao de alguns países classificados como regimes autoritários, como Bahrein e Guiné Equatorial. No caso de Cuba, embora apresente pontuação para os itens de funcionamento de governo (4.64), participação política (3.89) e cultura política (4.38) próxima ao dos regimes híbridos, sua baixa nota para processo eleitoral e pluralismo (1.75) e para liberdades civis (2.94) o distancia da média dos países latino-americanos e caribenhos (EIU, 2016, p. 4-8).

De maneira geral, os dados confirmam uma geopolítica de fortes contrastes. Segundo o relatório da EIU, somente vinte países, os quais representam 8,9% da população mundial, podem ser considerados democracias plenas. São países concentrados no Norte – salvo exceções de um país da América do Sul, o já citado Uruguai; e um africano, Maurício.

3 O relatório do Índice de Democracia 2015 apresenta para a América Latina e Caribe a média de 6.36 pontos, pois considera 24 países na formação da região, ao incluir Estados que tiveram colonização anglo-saxônica e francófona. A nota de 6.40 foi calculada por nós considerando apenas as pontuações dos 19 países que já listamos.

É importante ainda destacar que nos locais onde há baixa percepção quanto à democratização, este fator relaciona-se não apenas a questões políticas, mas também a um descontentamento em torno das economias. De fato, dentre as democracias plenas, preponderam as economias centrais, o que denota uma forte relação entre o nível de desenvolvimento de um país e o estado de sua democracia. Considerando particularmente a região da América Latina e Caribe, o estudo da EIU aponta que no passado a população da região tolerou um nível democrático mais baixo em troca de progresso econômico. Porém, esse discurso tem perdido força, de modo que o comportamento do povo tende a ser cada vez mais hostil em relação aos líderes políticos, instalando-se um sentimento de descrença quanto à capacidade dos governos de promoverem desenvolvimento (EIU, 2016, p. 2, 32-33).

Situação econômica

Domingues (2009, p. 77) afirma que a América Latina e Caribe não têm sido bem sucedidos em remodelar seus sistemas produtivos na nova economia globalizada. O autor argumenta que os desequilíbrios de poder influenciam, de modo intencional ou não intencional, os desdobramentos da vida econômica e social do subcontinente, que mantém uma posição periférica e encontra dificuldades em construir alternativas para impulsionar seu processo de modernização num sentido novo, que se caracterizaria pela capacidade de produção de inovação científica e tecnológica.

Em consonância com uma tendência global, é o setor de serviços o que mais cresce na ALeC e que apresenta maior participação na composição do Produto Interno Bruto (PIB) da região (24,3%)⁴. O setor industrial manufatureiro corresponde a 14,4%. Nos dois campos – serviços e indústrias – o que se observa é a falta de uma política de inovação que permita agregar valor às atividades (CEPAL, 2016a). A Cepal alerta que uma das atividades que poderia ser melhor explorada na região consiste no beneficiamento dos recursos naturais. A ALeC possui hoje 66% das reservas mundiais de lítio, 47% de cobre, 45% de prata, 25% de

4 Em 2015, o PIB da região da América Latina e Caribe apresentava a seguinte composição: serviços (24,3%), atividades financeiras (18,8%), comércio (15,4%), indústria manufatureira (14,4%), transportes e comunicações (7,7%), construção (7,3%), agropecuária (5,5%), minerais (4,1%), eletricidade, gás e água (2,5%) (CEPAL, 2016a).

estanho, 23% de bauxita, 23% de níquel e 14% de ferro, de modo que seria estratégico o desenvolvimento de uma política industrial focada nas *commodities* minerais. Entretanto, a região tem perdido espaço para países como a China que, embora possua reservas menores, desenvolveram uma política industrial eficiente para agregar maior valor à matéria-prima, ganhando mercado ao exportar os materiais em formas mais elaboradas (CEPAL, 2016b, p. 12-14).

Ademais, observa-se uma tímida participação da ALeC na formação do PIB mundial e, individualmente, a participação de cada país na composição desse indicador também é extremamente desigual. A América Latina e Caribe respondem apenas por cerca de 8% do PIB mundial; em contraste, os Estados Unidos isoladamente respondem por cerca de 17%. Se observada à relação entre população e PIB a discrepância torna-se ainda mais acentuada. Segundo as Nações Unidas, 83% da população global vivem em regiões menos desenvolvidas⁵ (UNFPA, 2015, p. 127).

A Tabela 1 aponta a desigualdade demográfica e econômica latino-americana e caribenha. O Uruguai, que possui o menor número de habitantes da região, apresenta PIB superior ao de sete países da área. Já a Nicarágua, contribui com apenas 0,24% da riqueza regional; enquanto El Salvador, que possui a mesma população, participa com 0,49%. Brasil, México e Argentina somados representam 66% do total do PIB do subcontinente.

Quando se avalia a relação *per capita* novamente o Uruguai se destaca positivamente, seguido pela Argentina, Chile e Panamá; ficando na base da tabela Nicarágua, Honduras, Bolívia e Guatemala. Os números, contudo, revelam uma imensa distância dos países desenvolvidos. Os Estados Unidos, por exemplo, apresentam PIB *per capita* da ordem de 55.837 dólares, número quase oito vezes superior à média dos países da ALeC. A média do PIB *per capita* mundial, por sua vez, é de 10.005 dólares, mais de 20% maior do que a latino-americana e caribenha.

Quanto à população economicamente ativa (PEA), na Argentina, Cuba, Guatemala, Honduras, México e República Dominicana o percen-

5 A população mundial em 2015 é estimada em 7,349 bilhões de pessoas. As regiões menos desenvolvidas compreendem todas as regiões da África, Ásia (exceto Japão), América Latina e Caribe, além da Melanésia, Micronésia e Polinésia. As regiões mais desenvolvidas compreendem Europa, América do Norte, Austrália/Nova Zelândia e Japão. (UNFPA, 2015, p. 127, 130)

Tabela 1- Indicadores de população e economia dos países da região da América Latina e Caribe

País	População total em milhões, 2015	PIB em milhões de dólares, 2015	PIB per capita em dólares, 2015	População economicamente ativa em milhões (PEA), 2014
Argentina	43,4	583 168,6	13 432	17,3
Bolívia	10,7	33 196,8	3 095	5,1
Brasil	207,8	1 774 724,8	8 539	104,1
Chile	17,9	240 215,7	13 384	8,5
Colômbia	48,2	292 080,2	6 056	24,2
Costa Rica	4,8	51 106,7	10 630	2,3
Cuba	11,4	79 078,0	6 790	5,1
El Salvador	6,1	25 850,2	4 219	2,8
Equador	16,1	100 871,8	6 248	7,7
Guatemala	16,3	63 794,4	3 903	6,8
Honduras	8,1	20 152,0	2 496	3,6
México	127,0	1 144 331,3	9 009	52,4
Nicarágua	6,1	12 692,6	2 087	3,1
Panamá	3,9	52 132,3	13 268	1,8
Paraguai	6,6	27 622,8	4 161	3,5
Peru	31,4	192 083,7	6 122	16,7
República Dominicana	10,5	67 103,3	6 374	4,7
Uruguai	3,4	53 442,7	15 574	1,7
Venezuela	31,1	501 604,4	12 265	14,3
ALeC	610,8	5 315 252,2	7 771	285,7

Fonte: População: UNFPA (2015, p. 122-127). PIB total (com dados de 2014 para Cuba e Venezuela e de 2015 para os demais países) e *per capita* (dados de 2013 para Cuba e Venezuela e de 2015 para os demais): World Bank (2016). PEA: RICYT (2016). Elaboração própria.

tual varia entre 40 e 45% em relação ao total da população. Nos demais países da região, a PEA abrange de 46 a 53%, sendo Peru e Paraguai os países que possuem maior número de pessoas aptas à inserção no mercado de trabalho. Embora neste caso não se observe grande variação na média do conjunto dos Estados, isso não significa, contudo, que a

mão-de-obra disponível na ALcC presente o mesmo nível de qualificação. As estatísticas de ordem econômica se refletem direta ou indiretamente nos indicadores sociais do subcontinente, tanto pela capacidade financeira diferenciada dos países para o desenvolvimento de políticas sociais, quanto pelo contraste nos perfis de formação dos trabalhadores, que deriva do acesso e qualidade da educação ofertada, dentre outros fatores.

Condição social

Um dos indicadores que contribui para a compreensão das assimetrias entre os países no que se refere à disponibilidade e ao acesso dos cidadãos aos serviços sociais essenciais é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), atualizado pelas Nações Unidas considerando três dimensões básicas – uma vida longa e saudável, o conhecimento e um padrão de vida digno (PNUD, 2015, p. 233).

A América Latina e Caribe situam-se, na média dos valores conjuntos de seus 19 países, como uma região de desenvolvimento elevado, com despesas públicas em educação e saúde, expectativa de vida e média de anos de escolaridade apenas um pouco inferiores à média mundial, como evidencia a Tabela 2. Contudo, tanto a média mundial quanto a média da ALcC distanciam-se enormemente daquelas alcançadas pelos países centrais que situam-se no patamar da lista do Pnud, com desenvolvimento humano muito elevado. Os únicos dois países latino-americanos e caribenhos com IDH nessa categoria são Argentina e Chile.

Se considerados os investimentos em saúde, que na ALcC são em torno de 7,3% em relação ao PIB regional, a discrepância é evidente. Nos Estados Unidos as despesas neste setor alcançam 17,1% e na França 11,7%.

Em relação à educação, a Noruega, que figura com o melhor IDH (0,944) do mundo, investe cerca de 6,6% do seu PIB nesta área. Na ALcC se aproximam deste percentual Costa Rica (6,9), Venezuela (6,9) e Bolívia (6,4). Contudo somente Cuba, com 12,8% do PIB destinado a esse campo, alcança média similar à da Noruega no que diz respeito ao número de anos de escolaridade da população. Em Cuba a média é de 11,5 anos e na Noruega de 12,6 anos. É justamente o Estado cubano que contribui para aumentar a média da ALcC na questão educativa, visto a grande diferença entre os valores dos seus pares regionais. Cabe ainda destacar dados de outras nações como Reino Unido, EUA e França que apresen-

Tabela 2 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e componentes relativos à expectativa de vida, saúde e educação

País	IDH 2014	Esperança de vida ao nas- cer, 2014	Despesa pública com saúde	Média de anos de escolaridade ⁶ , 2014	Despesa pública com educação
	Valor	Anos	% do PIB em 2013	Anos	% do PIB 2005-2014
DESENVOLVIMENTO HUMANO MUITO ELEVADO					
Argentina	0,836	76,3	7,3	9,8	5,1
Chile	0,832	81,7	7,7	9,8	4,6
DESENVOLVIMENTO HUMANO ELEVADO					
Uruguai	0,793	77,2	8,8	8,5	4,4
Panamá	0,780	77,6	7,2	9,3	3,3
Cuba	0,769	79,4	8,8	11,5	12,8
Costa Rica	0,766	79,4	9,9	8,4	6,9
Venezuela	0,762	74,2	3,4	8,9	6,9
México	0,756	76,8	6,2	8,5	5,1
Brasil	0,755	74,5	9,7	7,7	5,8
Peru	0,734	74,6	5,3	9,0	3,3
Equador	0,732	75,9	6,4	7,6	4,4
Colômbia	0,720	74,0	6,8	7,3	4,9
República Dominicana	0,715	73,5	5,4	7,6	3,8
DESENVOLVIMENTO HUMANO MÉDIO					
Paraguai	0,679	72,9	9,0	7,7	5
El Salvador	0,666	73,0	6,9	6,5	3,4
Bolívia	0,662	68,3	6,1	8,2	6,4
Nicarágua	0,631	74,9	8,3	6,0	4,4
Guatemala	0,627	71,8	6,5	5,6	2,8
Honduras	0,606	73,1	8,6	5,5	--
Média ALeC	0,727	75,2	7,3	8,1	4,9
Média Mundo	0,711	71,5	7,9	9,9	5,0

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Relatório sobre Desenvolvimento Humano 2015 (PNUD, 2015, p. 230-233, 260-264).

6 Nota: Número médio de anos de escolaridade das pessoas com idade igual ou superior a 25 anos, convertido com base nos níveis de realização educativa usando as durações oficiais de cada nível. (PNUD, 2015, p. 233)

tam média de anos de escolaridade de 13,1; 12,9; e 11,1 respectivamente (PNUD, 2015).

Por outro lado, documentos recentes das Nações Unidas alertam que há ainda cerca de 781 milhões de adultos analfabetos no mundo, além de cerca de 58 milhões de crianças fora da escola e cerca de 100 milhões de crianças que não completarão a educação primária. Na América Latina, são 3,7 milhões de crianças fora da escola. E, em razão de conflitos internos, a Colômbia responde por 16% dessas crianças. Estima-se também que 33 milhões de adultos da região não possuem habilidades mínimas para ler ou escrever (UNESCO, 2016, p. 18-19).

Quanto ao ensino secundário, Segrera (2006, p.23), referenciando-se em dados do Instituto de Estatística da Unesco, constatou que somente 23% das mulheres e 26% dos homens do quintil mais pobre da ALeC tem êxito em completar esta etapa da educação. Mas no quintil mais rico, as cifras são de 81% (mulheres) e de 86% (homens). Tal número limita o número de jovens com possibilidade de chegar à educação superior, contribuindo para o estabelecimento de um ciclo vicioso da pobreza, uma vez que os melhores rendimentos tendem a ser daquela parte da população que possui o nível terciário. Outra questão relevante refere-se à qualidade da educação superior que está disponível nos países em desenvolvimento e, em última instância, à própria capacidade instalada nas suas instituições para gerar ciência e tecnologia e, assim, possibilitar o avanço das economias na perspectiva da sociedade do conhecimento.

Tünnermann (2008, p.18) adverte, entretanto, para o fato de que a necessidade de acelerar o desenvolvimento para preencher uma brecha crescente que separa os países do Norte dos países do Sul tem alocado grandes responsabilidades e expectativas, muitas vezes desproporcionais, sobre os ombros dos sistemas educativos e das universidades. Nesse sentido, a seguir buscar-se-á discutir como o campo acadêmico se constrói e se desenvolve na América Latina e Caribe, em face de um contexto de influência social, político e econômico mundial tão assimétrico e face à heterogeneidade do conjunto de países que constituem essa região específica.

O panorama da educação superior latino-americana e caribenha

O campo da educação superior latino-americano e caribenho começou a se configurar em tempos bastante distintos na América de

colonização espanhola e na de colonização portuguesa. As primeiras universidades do subcontinente surgem no século XVI, constituindo em geral instituições estatais, mas fortemente relacionadas à igreja católica, segundo o modelo que vigorava na Europa (MOLLIS, 2006, p. 94). A primeira universidade da região é criada em 1538 em Santo Domingo, na República Dominicana, seguida pela fundação de universidades no México (1545), no Peru (1551), na Argentina (1613), em Cuba (1728) e no Chile (1738). No Brasil, em contraste, as primeiras escolas superiores começam a ser criadas somente a partir de 1808, tratando-se contudo, naquele momento, de instituições isoladas; sendo que o país só tem a sua primeira universidade de fato em 1920.

Essa diferença histórica se reflete nas lutas que se desenvolveram neste campo. No início do século XIX, enquanto o Brasil – onde é necessário ressaltar que o processo republicano instaurou-se mais tardiamente – começava a construção de seu sistema universitário, a América espanhola já apresentava instituições consolidadas e mais alinhadas política e culturalmente, iniciava um processo de reforma universitária, em torno da ideia de democratização e autonomia institucional. Este movimento, conhecido como Reforma de Córdoba, emerge na Argentina em 1918 e logo se propaga pela ALeC, alcançando em diferentes graus o Peru, Chile, Uruguai, Colômbia, Venezuela, Paraguai, Cuba, Equador, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, México, República Dominicana e Bolívia⁷ (TÜNNERMANN, 2008, p. 75-77).

Segundo Tünnermann (2008), o programa de reivindicações para a reestruturação era estimulado pela ascensão das classes médias na região, sobretudo na Argentina, e provinha da necessidade de se transformar as universidades latino-americanas, que permaneciam profundamente elitistas e controladas por velhas oligarquias e pelo clero. Em síntese, buscava-se:

[...] autonomia universitaria, concebida como el derecho a elegir sus autoridades, darse sus reglamentos, dictar sus planes de estudio, preparar su presupuesto y orientar la enseñanza con independencia del Estado; la autarquia financiera, considerada como complemento indispensable de la anterior; el cogobierno; la función social de la universidad; las universidades

7 O Panamá, assim como o Brasil, constituiu sua primeira universidade mais tardiamente, em 1935.

populares; la gratuidad de la enseñanza; la temporalidad de los cargos directivos; la agremiación estudiantil obligatoria y automática, etc. (TÜNNERMANN, 2008, p. 78)

Assim o processo de Córdoba, que teve seu auge no intervalo de tempo entre as duas grandes guerras mundiais, obteve êxito especialmente na reordenação das dinâmicas de governo das universidades, que em maior medida passaram a estabelecer concursos para a contratação de professores; a realizar eleições para cargos de gestão a serem exercidos com duração pré-determinada; a abrir espaço para os estudantes nas instâncias diretivas das instituições, ainda que em diferentes graus de representação; e conquistaram maior independência em relação à definição de seus planos de estudos e projetos de investigação. Tünnermann (2008, p. 98) ressalva, porém, que se a reforma involucrou uma mudança no sentido de maior democratização interna, esta não implicou em uma modificação substantiva nas estruturas acadêmicas. O modelo napoleônico, de caráter profissionalizante e dividido em faculdades compartimentalizadas, desde o século XIX já preponderava nas universidades da região em substituição à universidade do período colonial e continuou após o movimento de Córdoba; permanecendo as IES latino-americanas e caribenhas distantes do modelo humboldtiano, que tem na pesquisa e na interdisciplinaridade alguns de seus elementos constitutivos, e também do modelo norte-americano, de matriz mais funcionalista e voltada para a geração de conhecimento aplicado.

A reforma tratava, sobretudo, de conferir a autonomia e o auto-governo como valores precípuos da instituição universitária, rompendo com os traços colonialistas de gestão que ainda se faziam presentes. Vale ressaltar que essa busca por liberdade é uma luta constante do campo acadêmico, que se estabelece com diferentes intensidades ao longo do tempo, conforme a disposição de forças dos atores em jogo em dado momento.

Outra questão que obteve relevo nas reivindicações do movimento de Córdoba e que aparece como um traço próprio da América Latina e Caribe refere-se à função social que a universidade deve desempenhar. Mollis (2006, p. 94) ressalta que as IES da região tiveram um papel único e muito diferente das instituições do restante do mundo, ao passo que, além do ensino e da pesquisa de nível superior, as universidades da ALc carregaram desde sua origem significativas responsabilida-

des sociais, incluindo a promoção da mudança social e da prosperidade dos entornos locais.

Aupetit (2014) aponta que este discurso de pertinência social se atualizou nas últimas décadas e passa a ser denominado em todo o mundo como Responsabilidade Social Universitária (RSU), dirigindo-se em uma perspectiva contrária a da autonomia pressuposta em Córdoba:

Ante las tensiones provocadas por la pobreza, el desempleo, la descofianza en los partidos políticos, las crisis financieras y económicas, la RSU fue un argumento clave para que los tomadores de decisión exijan a las IES ser más eficientes, incluyentes y pertinentes en cuanto a formación profesional. Las IES utilizaron, por su parte, ese mismo concepto para presentarse como organismos innovadores, solidarios y vinculados orgánicamente con sus entornos. La RSU representó un punto de convergencia entre el Estado y los universitarios, en una ilusión de “ganar-ganar”. (AUPETIT, 2014, p. 72)

A autora observa que são atribuídas responsabilidades adicionais às universidades, que deveriam contribuir para o bem estar das populações e a prosperidade dos seus entornos, sem provê-las, contudo, dos meios e recursos necessários para cumprir tais propósitos. Ademais, observa-se uma crescente influência de agentes externos sobre o campo da educação superior. Nestes casos, não só o Estado, mas também organizações internacionais e agências de cooperação como a Unesco, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a União Europeia, por exemplo, aportam recursos nos países em desenvolvimento vinculados a uma agenda específica de Responsabilidade Social Universitária (AUPETIT, 2014, p. 75).

Neste sentido, Herrera e Didriksson (2014, p. 179) assinalam que na contemporaneidade a RSU enfatiza uma imbricada relação com a produção e a transferência de conhecimentos, buscando redefinir as fronteiras entre universidade e indústria, entre universidade e mercado de trabalho, entre universidade e desenvolvimento tecnológico.

Esse redimensionamento do papel da universidade está alinhado a uma agenda globalmente estruturada para a educação (DALE, 2004), na qual as instituições de educação superior assumem papel central para o desenvolvimento dos países, na medida em que as economias se concentram cada vez mais no conhecimento como fator de

produção. Confirma-se assim a atualidade dos princípios de Córdoba, dados os limites da autonomia, dos recursos e da liberdade de agenda das universidades no tempo presente.

Vejam, portanto, qual o lugar que hoje ocupam as instituições de educação superior da ALec no cenário global, considerando principalmente a oferta de ensino e a capacidade de desenvolvimento de ciência e tecnologia da região.

A magnitude do campo acadêmico regional

Em todo o mundo observou-se desde fins da Segunda Grande Guerra um crescimento extraordinário na matrícula educativa em todos os níveis. Com base em dados do Instituto de Estatística da Unesco, Segrera (2016) aponta que de 13 milhões de estudantes na educação superior na década de 1960 avançou-se para cerca de 198 milhões de matrículas no mundo no ano de 2013. Enquanto a América Latina e Caribe passaram de cerca de 1,5 milhão a quase 21 milhões de estudantes de nível terciário no mesmo intervalo (p. 16, 22).

Essa expansão é resultado de um conjunto de dinâmicas que se sucederam de modo mais intenso na ALec a partir dos últimos trinta anos, seguindo tendências internacionais. Até a década de 1980, a educação superior na região era predominantemente pública e sobressaía a figura da instituição universitária. Porém, deste período em diante e com maior vigor nos anos de 1990, verificou-se um forte processo de privatização, com a entrada de novos atores no campo acadêmico, que se diferenciavam não somente pelo seu caráter administrativo mercantil, mas também pela sua heterogeneidade institucional, com a ascensão de organizações não-universitárias – faculdades isoladas, centros universitários, centros de formação tecnológica, etc – que se dispuseram a atender à crescente demanda por formação de nível terciário (MOLLIS, 2006, LAMARRA; GARCÍA, 2015, SEGRERA, 2016).

Destarte, o espaço latino-americano e caribenho de educação superior compõe-se internamente em proporções bastante diversas. Ainda que o Brasil tenha instituído seu sistema mais tardiamente, hoje é ele quem se destaca com o maior número de matrículas da região. Na classificação de Segrera (2016, p. 21-22), o país constitui um megassistema ao concentrar mais de sete milhões de matrículas; México e Argentina, que possuem entre dois e três milhões de estudantes, se

enquadram como sistemas grandes; há sistemas medianos, como é o caso da Venezuela, Colômbia, Peru, Chile e Cuba, que possuem entre 800 mil e dois milhões de matrículas aproximadamente; sistemas pequenos, como Equador, Bolívia, República Dominicana e Paraguai, que têm entre cerca de 200 mil e 500 mil alunos; e sistemas muito pequenos, como o do Uruguai, El Salvador, Honduras, Panamá, Costa Rica, Guatemala e Nicarágua que possuem em torno de 150 mil matrículas ou menos.

O tamanho dos sistemas, porém, não se relaciona proporcionalmente com a capacidade de atendimento da educação terciária de cada Estado-nação para as suas populações. Se observada a taxa bruta de matrícula, conforme disposto na Tabela 3, o Chile e a Argentina, com respectivamente 87% e 80%, são os países que apresentam a melhor razão entre o número total de estudantes e a população correspondente na faixa etária prevista (18-24 anos). Esses índices se aproximam da média dos países desenvolvidos, nos quais a taxa bruta de matrícula no nível terciário é de 74%. Nos Estados Unidos, se alcança 87%. Em contraste, a média latino-americana e caribenha encontra-se em 45%, mas há países em uma posição bastante inferior, como a Nicarágua (17%), a Guatemala (18%), El Salvador (29%) e inclusive o México, onde apesar do número total de matrículas ser um dos mais altos da região, a taxa bruta não ultrapassa os 30%, sendo inferior à média mundial (34%) (UNESCO-UIS, 2016a).

Há que se ressaltar que, se considerada exclusivamente a taxa líquida de matrícula, que representa a razão entre o número de matrículas apenas de estudantes com idade prevista (18-24 anos) para estar cursando a educação superior e a população total na mesma faixa etária, os índices são ainda mais críticos. Nestes termos, em 2013 Taneguti (p. 25) apontava que o país que representaria a melhor oportunidade de acesso na região seria a Argentina (40%), seguida pela Venezuela (26%) e Chile (20%). No Brasil, a proporção se encontrava em 16,3% no ano de 2013⁸(INEP, 2015, p. 209).

Quanto à progressiva concentração do alunado em instituições privadas de educação superior, observa-se que o sistema todavia permanece predominantemente público no Uruguai, na Bolívia, na Argentina e no Panamá, onde a participação do setor privado é inferior a 30%.

8 Na data da pesquisa não constavam disponíveis na base de dados do Instituto de Estatística da Unesco as informações sobre a taxa líquida de matrícula no nível terciário. Somente estão disponíveis os dados da taxa líquida relativos aos níveis primário e secundário. Por isso recorremos a outras fontes (TANEGUTI, 2013; INEP, 2015).

Tabela 3- Taxa bruta de matrícula na educação superior, percentual de matrículas em instituições privadas e despesa pública no nível terciário na região da América Latina e Caribe – 2014 ou últimos anos avaliados⁹

País	Taxa bruta de matrícula (%)	Despesa pública em ed. superior em % do PIB	Despesa pública por estudante da ed. sup. em dólares (\$)	Matrículas na ed. superior em instituições privadas (%)
Argentina	80	1,08	2 400,00	26
Bolívia	38	1,91	--	20
Brasil	46	0,97	3 225,38	71
Chile	87	1,17	2 751,08	84
Colômbia	51	0,97	1 712,95	48
Costa Rica	53	1,52	3 475,38	52
Cuba	41	2,98	2 019,98	--
El Salvador	29	0,29	413,49	69
Equador	40	1,11	1 666,08	40
Guatemala	18	0,35	640,81	40
Honduras	21	0,99	1 027,63	36
México	30	0,93	3 664,25	31
Nicarágua	17	1,17	--	41
Panamá	39	0,74	2 009,14	26
Paraguai	35	1,11	--	70
Peru	41	0,52	--	54
República Dominicana	48	0,30	--	57
Uruguai	63	1,17	--	14
Venezuela	77	1,55	2 410,65	--

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados Unesco-UIS (2016 a).

9 Taxa bruta de matrícula da Argentina, Brasil, Equador, Guatemala e Paraná: ano de 2014. Paraguai, Peru e Uruguai: ano de 2010. Venezuela: ano de 2009. Bolívia: ano de 2007. Nicarágua: ano de 2002.

Despesa pública com educação terciária em percentagem do PIB e despesa pública por estudante da educação sup. em dólares para Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Honduras e Peru: ano de 2014. Argentina, Chile e Guatemala: ano de 2013. Brasil, Equador, Panamá e Paraguai: ano de 2012. El Salvador, México e Uruguai: ano de 2011. Nicarágua: ano de 2010. Venezuela: ano de 2009. Cuba e Rep. Dominicana: ano de 2007.

Percentual de alunos em IES privadas para Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México e República Dominicana: ano de 2014. Argentina, Equador, Guatemala e Panamá: ano de 2013. Brasil: ano de 2012. Paraguai e Uruguai: ano de 2010. Bolívia: ano de 2007. Peru: ano de 2006. Nicarágua: ano de 2002.

Já no Paraguai, Peru, Costa Rica, República Dominicana e El Salvador a parcela de matrículas em IES privadas ultrapassa os 50%, chegando a mais de 70% no Brasil e a cerca de 84% no Chile. Vale ainda destacar que a maior parte das instituições privadas que operam no sistema brasileiro tem o caráter não-universitário; o que não se repete da mesma forma no Chile, visto que embora o ensino nesse país seja pago, ele é ofertado maiormente por instituições universitárias de origem estatal.

Em relação aos recursos públicos aplicados no nível terciário, a média de investimentos da América Latina e Caribe em relação ao PIB é de 1,09%. Porém, mais uma vez encontra-se forte discrepância no conjunto dos Estados. Cuba figura com o mais alto investimento da região (2,98%) e na extremidade oposta estão El Salvador (0,29%) e Guatemala (0,35%). Os percentuais alocados por Brasil (0,97%), México (0,93%) e Argentina (1,08%) – que representam o maior contingente de matrículas do subcontinente – também não alcançam os números de países centrais como Estados Unidos (1,36%), Alemanha (1,35%) e Reino Unido (1,27%), por exemplo.

O contraste se faz mais evidente tanto no interior da ALec quanto na sua comparação com as nações do Norte principalmente quando se observa o gasto público médio por estudante nesse nível de ensino. Na região há uma variação que vai desde 413,49 dólares em El Salvador a 3.664,25 dólares por aluno no México. Com mais recursos públicos investidos por matriculado (a partir de dois mil dólares) está o grupo de países que já se destacava pelas melhores posições no cenário político, econômico e social, como o Brasil, a Argentina, o Chile e o Panamá, além do México; ao passo que El Salvador e Guatemala, que estão entre os países latino-americanos e caribenhos com pior índice de desenvolvimento humano, apresentam, respectivamente, os mais baixos gastos médios por aluno na educação superior.

Ainda assim, os países em melhores condições na ALec estão em situação de enorme disparidade em relação aos investimentos efetuados pelos governos dos países desenvolvidos. Na França, o gasto médio por estudante é da ordem de 15.925,22 dólares; no Reino Unido, de 12.278,89 dólares; e nos Estados Unidos, de 9.713,89 dólares (UNESCO-UIS, 2016).

No que concerne à distribuição dos diplomados por área de estudos, ocorre uma concentração na região da ALec no campo das ciências sociais. De modo que seis em cada dez concluintes são desta área,

ao passo que apenas um em cada sete são das engenharias e tecnologias. Essa proporção é bastante diferente em economias emergentes, como a China ou Singapura, onde a maior parte dos diplomados estudaram engenharias (UNESCO, 2015, p. 181-182).

Nos programas de pós-graduação, porém, o subcontinente apresenta uma distribuição mais equilibrada entre algumas áreas do conhecimento, com o percentual de doutores em ciências sociais no mesmo contingente de doutores de ciências naturais e exatas. Entretanto, a região permanece em situação de defasagem no quadro das engenharias, face ao limitado investimento público nessa área no início do presente século em comparação aos países de economias emergentes (UNESCO, 2015, p. 181).

O alcance da ciência e tecnologia

É importante destacar que na América Latina e Caribe a produção de ciência, tecnologia e inovação encontra-se concentrada nas universidades. Exceto na Costa Rica, onde a maioria dos pesquisadores está empregada em empresas privadas e no Panamá, onde os pesquisadores estão empregados, maiormente no setor governamental, em todos os demais países a maior parte dos pesquisadores estão vinculados a instituições de educação superior (UNESCO-UIS, 2015, p. 4).

Contudo, com recursos públicos exíguos, a capacidade de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) do campo acadêmico regional ocupa um espaço muito restrito no cenário mundial. Segundo relatório da Unesco sobre o estado e tendências da ciência, os investimentos da ALeC¹⁰ em P&D em 2013 se limitavam a 3,5% do total dos dispêndios mundiais; enquanto a Ásia participava com 42,2% do investimento mundial nesta área, a América do Norte com 22,7%, a Oceania com 1,4% e a África com 1,3% (UNESCO, 2015, p. 26).

Ademais, as políticas econômicas dos países da região não têm promovido a ciência e a tecnologia como estratégia para o desenvolvimento, e o modelo universitário, em geral, concebeu maior ênfase ao ensino e à formação de carreiras, em detrimento da pesquisa. Dessa forma, poucos Estados investiram na consolidação de programas de

¹⁰ Neste indicador estão incluídos os países da América Latina e Caribe de colonização francófona e anglófona, pois a classificação da Unesco neste tópico do relatório considerou somente o fator geográfico.

pós-graduação *stricto sensu*, levando a uma concentração de mais de 70% da formação de doutores em apenas três nações do subcontinente: o Brasil, que em 2013 formou 15.287 doutores; seguido do México, que no mesmo ano formou 4.541 novos doutores; e da Argentina com 2.088 doutores titulados em 2013 (RICYT, 2016). Ainda assim, o Brasil, que tem a melhor colocação nesse quadro, contribuiu em 2013 com apenas cerca de 2% da proporção mundial de pesquisadores (UNESCO, 2015, p. 32).

Outro dado que contribui para a percepção da baixa competitividade da ALeC no que diz respeito à produção tecnológica é referente ao número de patentes registradas pelos países. Em 2013, o Brasil inscreveu 341 patentes; o México, 217; e a Argentina, 114. Em absoluta assimetria, os Estados Unidos apresentaram 139.139 patentes, correspondendo a 50,1% do total registrado no mundo naquele ano. O Japão registrou 52.835; e a Alemanha, 17.586 patentes (UNESCO, 2015, p. 38).

A Unesco (2015) adverte que há um potencial para P&D pouco explorado na América Latina e Caribe, que poderia elaborar políticas regionais de ciência e tecnologia de longo prazo, focadas, por exemplo, na produção de energias renováveis e biotecnologia, que são áreas nas quais países como o Brasil, a Argentina, o Chile, o Uruguai e o México já demonstraram expertise. Segundo o organismo internacional, é necessário desenvolver uma cultura de pesquisa mais vibrante na região, tanto para expandir a inovação endógena – hoje muito concentrada no Brasil, quanto para ampliar a colaboração científica com polos de excelência situados nos países centrais (UNESCO, 2015, p. 197-200).

Nesta perspectiva, Segrera (2006) salienta que

las universidades de los países desarrollados y sus sistemas de educación superior están en situación ventajosa, por sus recursos financieros, por estar en el estado del arte en los temas de investigación y por su fácil acceso a las redes de información. Sin embargo, la cooperación con las universidades de los países en desarrollo es no sólo un deber ético, sino también una fuente de conocimiento insustituible. (SEGRERA, 2006, p. 61).

De modo que se deve considerar tanto o cenário exógeno quanto as possibilidades internas de cooperação, valorizando todos os saberes.

A promoção da internacionalização

Tradicionalmente, os países latino-americanos e caribenhos, em sua maioria, possuem mais acordos de internacionalização firmados com universidades do eixo Norte do que com IES da própria região. Uma vez que naquelas localidades está situada a maior parte das universidades de classe mundial, é natural que sejam elas os destinos de mobilidade mais desejados pelos acadêmicos oriundos dos países em desenvolvimento.

O Quadro 1 apresenta os dez principais países de destino para os graduandos dos três maiores sistemas de educação superior da ALec – Brasil, México e Argentina – e também de outros quatro países selecionados por se destacarem pelos investimentos no setor terciário em relação ao PIB e pelo elevado Índice de Desenvolvimento Humano, quais sejam: Uruguai, Chile, Panamá e Cuba.

Os Estados Unidos aparecem como o principal destino de mobilidade para a quase totalidade das nações avaliadas, à exceção de Cuba, considerando-se o histórico das relações diplomáticas entre os dois países e do Uruguai, onde, ainda assim, os EUA permanecem em posição privilegiada ocupando o terceiro destino na preferência dos graduandos uruguaios e confirmando o potencial de atratividade do sistema norte-americano de educação superior.

Como segundo destino, sobressaem Portugal e Espanha. Nestes casos, pode-se inferir que a motivação dos estudantes no processo de escolha está mais relacionada a fatores socioculturais – dada a proximidade cultural e linguística entre os povos – do que baseada em fatores acadêmicos, como a escolha que se faz baseada na reputação e percepção da qualidade dos sistemas de educação superior do país de destino (LIMA; MARANHÃO, 2009, p. 597). Embora Portugal e Espanha possuam algumas das universidades mais antigas do mundo, hoje nenhuma delas figura entre as cem melhores nos principais *rankings* que fazem esse tipo de classificação¹¹.

Já entre a terceira e a décima posição no quadro dos principais destinos de mobilidade para alunos de origem latino-americana e caribenha, observa-se preponderância dos países que integram o Espaço

11 Pesquisa realizada no *Academic Ranking of World Universities 2016*, da Shanghai Jiao Tong University (ACADEMIC..., [2016]); e no *World University Rankings 2016-2017*, elaborado pela Times Higher Education (WORLD..., [2017]).

Quadro 1 – Principais destinos internacionais para estudantes de graduação de países latino-americanos e caribenhos, 2014

País de origem	Nº total de alunos enviados	Países de destino (%)									
		1º destino	2º destino	3º destino	4º destino	5º destino	6º destino	7º destino	8º destino	9º destino	10º destino
Brasil	34 319	EUA 36,80	Portugal 15,20	França 11,75	Alemanha 7,34	R. Unido 6,36	Espanha 3,92	Austrália 2,80	Canadá 2,67	Itália 2,56	Cuba 1,96
México	32 338	EUA 43,45	Espanha 7,64	França 6,74	Alemanha 5,66	R. Unido 5,09	Canadá 4,64	Cuba 2,68	Austrália 1,85	Itália 1,09	Suíça 0,93
Chile	8 937	EUA 25,87	Espanha 14,73	R. Unido 8,38	França 7,63	Austrália 6,97	Alemanha 6,76	Brasil 4,15	Itália 3,83	Cuba 3,35	Canadá 2,89
Argentina	7 166	EUA 25,23	Espanha 19,13	Brasil 10,83	Cuba 9,56	França 9,20	Alemanha 4,67	Itália 4,62	R. Unido 2,54	Suíça 2,18	Austrália 1,69
Panamá	2 609	EUA 52,05	Cuba 16,02	Espanha 6,17	A Saudita 5,83	Honduras 3,83	Itália 3,30	Canadá 2,76	R. Unido 2,15	França 1,95	Alemanha 1,46
Uruguai	2 360	Brasil 20,81	Espanha 15,13	EUA 14,24	Cuba 11,65	Itália 3,22	França 2,42	R. Unido 2,37	Alemanha 1,48	Suíça 0,93	Chile 0,81
Cuba	1 819	Espanha 40,96	R. Domini. 9,29	Itália 7,59	França 6,27	Brasil 5,33	Equador 5,06	Alemanha 4,62	EUA 3,63	Suíça 2,25	Canadá 2,14

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados UNESCO-UIS (2016b)

Europeu de Educação Superior – França, Reino Unido, Alemanha e Suíça – e também surgem repetidamente o Canadá e a Austrália. Trata-se exatamente daquele conjunto de Estados que nos últimos anos tem desenvolvido políticas específicas para ampliar a atratividade de seus sistemas educacionais.

Em relação aos intercâmbios entre os próprios países do subcontinente, somente Cuba consta entre as dez primeiras opções de todos os avaliados. Porém, se ampliado o contexto para os vinte principais destinos de mobilidade, o Brasil aparece na lista dos sete países pesquisados; o Chile aparece na lista de cinco; e Argentina, México, Panamá e Uruguai permanecem fora das principais escolhas do grupo. É, contudo, na relação dos vinte principais destinos de mobilidade dos estudantes panamenhos que aparece o maior número de Estados latino-americanos e caribenhos: Cuba, Honduras, El Salvador, Brasil e Colômbia (UNESCO-UIS, 2016b).

Um exame sobre a cooperação internacional para a publicação de artigos em coautoria reforça essa assimetria nas relações acadêmicas intrarregionais e nas relações com os países desenvolvidos. Mais uma vez, os parceiros principais da ALeC estão baseados na América do Norte e na Europa Ocidental, como especifica o Quadro 2.

Os Estados Unidos constituem o ator mais importante nesse panorama, seguido pela Espanha, Alemanha, Reino Unido e França que apresentam elevado número de publicações. Dentre as conexões entre os países da ALeC, a Unesco (2015) ressalta que as publicações entre parceiros latino-americanos e caribenhos quadruplicou desde meados dos anos de 1990 e que esse tipo de coautoria intrarregional continuou crescendo nos últimos cinco anos, tendo o Brasil e o México maior relevância neste processo entre seus pares (p. 192).

Em face das discrepâncias evidenciadas nesse breve panorama da educação superior dos países da ALeC – mesmo os mais avançados da região – em comparação ao contexto dos países desenvolvidos, é importante considerar que

la cooperación científica internacional es una parte de la diplomacia y cuando las negociaciones se dan entre socios muy desiguales, la posibilidad de hacer un buen trato disminuyen. De esta forma se puede observar, derivado de la función que cumplen las universidades en el desarrollo científico y tecnológico en relación con la cooperación internacional, cómo

Quadro 2 – Principais parceiros estrangeiros dos pesquisadores latino-americanos e caribenhos para a publicação de artigos em coautoria, 2008- 2014

	1º Colaborador	2º Colaborador	3º Colaborador	4º Colaborador	5º Colaborador
Argentina	EUA (8 000)	Espanha (5 246)	Brasil (4 237)	Alemanha (3 285)	França (3 093)
Bolívia	EUA (425)	Brasil (193)	França (192)	Espanha (187)	R. Unido (144)
Brasil	EUA (24 964)	França (8 938)	R. Unido (8 784)	Alemanha (8 054)	Espanha (7 268)
Chile	EUA (7 850)	Espanha (4 475)	Alemanha (3 879)	França (3 562)	R. Unido (3 443)
Colômbia	EUA (4 386)	Espanha (3 220)	Brasil (2 555)	R. Unido (1 943)	França (1 854)
Costa Rica	EUA (1 169)	Espanha (365)	Brasil (295)	México (272)	França (260)
Cuba	Espanha (1 235)	México (806)	Brasil (771)	EUA (412)	Alemanha (392)
El Salvador	EUA (108)	México (45)	Espanha (38)	Guatemala (34)	Honduras (34)
Equador	EUA (1 070)	Espanha (492)	Brasil (490)	R. Unido (475)	França (468)
Guatemala	EUA (388)	México (116)	Brasil (74)	R. Unido (63)	Costa Rica (54)
Honduras	EUA (179)	México (58)	Brasil (42)	Argentina (41)	Colômbia (40)
México	EUA (12 873)	Espanha (6 793)	França (3 818)	R. Unido (3 525)	Alemanha (3 345)
Nicarágua	EUA (157)	Suécia (86)	México (52)	Costa Rica (51)	Espanha (48)
Panamá	EUA (1 155)	Alemanha (311)	R. Unido (241)	Canadá (195)	Brasil (188)
Paraguai	EUA (142)	Brasil (113)	Argentina (88)	Espanha (62)	Uruguai/Peru (36)
Peru	EUA (2 035)	Brasil (719)	R. Unido (646)	Espanha (593)	França (527)
Rep. Dominic.	EUA (168)	R. Unido (52)	México (49)	Espanha (45)	Brasil (38)
Uruguai	EUA (854)	Brasil (740)	Argentina (722)	Espanha (630)	França (365)
Venezuela	EUA (1 417)	Espanha (1 093)	França (525)	México (519)	Brasil (506)

Fonte: UNESCO (2015, p. 191).

se suele minimizar o descartar el patrimonio de conocimiento y capacidades que los países más débiles conservan en sus comunidades científico-técnicas y en las instituciones que las albergan, usualmente las universidades, y cómo esto se refleja en los tipos de redes de intercambio muy desiguales que se proponen. Dependiendo de las fuerzas y de las posibilidades y capacidades de negociación de grupos y países, resultarán mejores o pseudo-programas de cooperación. (VESSURI, 2003, p. 11)

É neste sentido que alguns autores têm enfatizado a integração regional como primeira etapa para o fortalecimento dos sistemas nacionais de educação superior.

Desafios para a cooperação regional na educação superior

Para Lamarra e García (2015, p. 60), as universidades latino-americanas e caribenhas precisam se inserir nos processos de internacionalização de forma inovadora, compreendendo a inovação como a introdução de algo novo que efetivamente produza melhoria em relação ao estado anterior. Na perspectiva dos autores é preciso promover a mudança a partir de algo planejado, deliberado e sistematizado, com objetivos e metas previamente estipulados e compartilhados entre os países da região, a exemplo do que a Europa tem realizado desde fins dos anos 1990 com a Reforma de Bolonha e a criação do Espaço Europeu de Educação Superior.

Domingues (2009) adverte que para se produzir a coesão em torno de um projeto de abrangência regional é necessária primeiramente à construção de uma identidade coletiva, estabelecendo uma forma complexa de solidariedade, que possa gerar um sentido efetivo de pertencimento e vínculos práticos. Ele argumenta que processos de integração na ALeC poderiam representar genuínas ofensivas modernizadoras internas, como é o caso dos blocos econômicos Mercado Comum do Sul (Mercosul), formado pela Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Venezuela e Bolívia – este último em processo de adesão; e a Comunidade Andina, formada pela Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. O sociólogo alerta, entretanto, que estas redes penetram de maneira superficial e não mobilizam fortemente as sociedades dos países que supostamente devem aproximar, justamente pela ausência de uma responsabilidade compartilhada, que poderia construir-se em torno de uma identidade comum.

Ainda segundo Domingues (2009), processos de modernização impulsionados desde dentro são especialmente importantes no que concerne aos direitos e à justiça. Em um cenário político, econômico e social tão desigual como o da ALc, esta é uma questão que não se pode ignorar.

Para Miranda (2008), especificamente no que se refere à integração da educação superior latino-americana e caribenha, são desafios pendentes:

La afiliación de una auténtica práctica de aprender a pensar en bloque, bregando para el beneficio cooperativo y solidario,

El impulso de mecanismos que atiendan la relación asimétrica entre los socios pequeños y los grandes. Las diferencias respecto de la dimensión de los países y de sus sistemas de educación superior en América Latina y el Caribe deben ser un factor a tener en cuenta,

La resolución de diferentes tipos de trabas burocráticas (otorgamiento de visas, eliminación de tasas aduaneiras, actualización de estatutos laborales, otorgamiento de matrículas profesionales, reconocimiento de estudios, etc),

Y fundamentalmente el surgimiento de un auténtico sentimiento de ciudadanía latino-americana y caribenha. (MIRANDA, 2008, p. 191)

No caso europeu, esse tipo de projeto foi facilitado pela expertise que o continente já acumulava em processos de integração regional e pelo fato de já existir ali uma organização supranacional – a União Europeia, que contribuiu para mobilizar e assegurar a adesão dos Estados para a harmonização de suas políticas de educação superior. Mas a desproporcional correlação de forças entre os países da ALc e a ausência de uma agência supranacional que pudesse mediar os interesses de todos os dezenove Estados e representa-los de fato, torna o cenário menos favorável à promoção desse tipo de coesão.

As experiências de regionalização que têm sido empreendidas na América Latina e Caribe apresentam um potencial de alcance bem mais limitado. Dentre algumas das iniciativas em curso com a finalidade de aproximar os sistemas de educação superior intrarregionalmente, sobressaem: i) o Convênio Andrés Bello (CAB), entre os países da Comunidade Andina – Bolívia, Colômbia, Equador e Peru – e também o

Chile, Cuba, Espanha, México, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Venezuela e Argentina (esta última em processo de adesão); ii) o Setor Educacional do Mercosul (SEM), que reúne países membros e associados do Mercosul; iii) o Conselho Sul-Americano de Educação da União de Nações Sul-Americanas (Unasur), que tem como membros os doze países da América do Sul; iv) a Aliança do Pacífico, bloco comercial que envolve o Chile, a Colômbia, o México e o Peru, e que no campo da educação superior promove a mobilidade entre os países membros; v) o Espaço de Encontro Latino-americano e Caribenho de Educação Superior (Enlaces), que contempla toda a região e foi, em grande medida, inspirado no Espaço Europeu de Educação Superior; vi) a Associação dos Conselhos de Reitores de Universidades da América Latina e do Caribe (Acrulac), vinculada à Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac); vii) a Associação de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), que reúne 35 universidades públicas da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai; viii) a Rede de Macrouiversidades Públicas da América Latina e Caribe (Redmacro), que agrega 37 instituições dos dezoito países da ALcC mais Porto Rico¹².

A maioria das redes citadas apresenta um recorte geopolítico muito específico e limitado. Perrota assinala que

El desafío radica en pasar de la cooperación electiva a la integración, lo que supone dos principios: optimizar las complementariedades y promover la integración regional por la vía de la cooperación. Este tipo de colaboración requiere de grados de integración y complementariedad que pueden cuestionar las identidades de las instituciones. (PERROTA, 2016, p. 51)

Neste sentido, o Enlaces seria a iniciativa com maior potencial para promover um projeto colaborativo mais sinérgico em torno de uma identidade latino-americana e caribenha, dada a sua composição de maior abrangência territorial, a sua vinculação à Unesco e a robustez dos seus objetivos, que incluem a questão da inovação, fundamental para que a ALcC possa ocupar um lugar de mais prestígio no campo acadêmico e, principalmente, promover as mudanças necessárias no seu sistema

12 Informações disponíveis em <www.mercosur.int/edu>, <www.grupomontevideo.edu.uy>, <www.redmacro.unam.mx>, <<http://www.iesalc.unesco.org.ve/>>, <<http://convenioandresbello.org/inicio/>>, <<https://www.unasursg.org/>>, <<https://alianzapacifico.net/>>, <<http://www.sela.org/celac/>>, <<http://www.unesco.org.ve>>. Acesso em 18 de maio de 2017.

de produção, segundo as potencialidades da região e em consonância a um modelo de desenvolvimento que vise a justiça social. Contudo, dez anos após a sua criação, seus desdobramentos têm se dado mais no sentido de se fomentar uma cultura da integração do que na promoção da integração em si. A fim de resgatar os princípios dessa rede e reorientar o plano de trabalho, uma primeira assembleia ordinária Enlaces foi realizada em junho de 2018, junto à III Conferência Regional de Educação Superior, na Argentina, justamente ao se celebrar os cem anos da Reforma de Córdoba.

Considerações finais

De maneira geral, o que se constata é que apesar das múltiplas redes/agentes que se constituíram no campo acadêmico da América Latina e Caribe com o objetivo comum de promover uma cooperação internacional em bases mais horizontais, nenhum deles apresentou até o momento o *habitus* suficientemente desenvolvido para dar conta das mudanças necessárias para uma efetiva integração regional e a consequente melhoria dos quadros nacionais da educação superior.

Uma questão fundamental para a promoção de um projeto de integração mais ofensivo consiste no compartilhamento entre os países de um sentido de pertencimento latino-americano e caribenho, o que poderia gerar uma responsabilidade compartilhada pelo aprimoramento da realidade regional. Da mesma forma, se faria necessária uma enorme vontade política convergente. Na primeira década dos anos 2000 houve algum avanço nessa direção, a partir da ascensão de governos de centro-esquerda, mais comprometidos com o desenvolvimento de políticas de promoção da justiça social, em Estados como o Brasil, a Argentina, a Venezuela, o Uruguai, a Bolívia e o Equador.

Apesar da desfavorável correlação de forças atual, em termos de recursos e da retomada do poder por atores neoliberais em diversos países da ALLeC, há um potencial para a formação de uma agenda de integração que precisa ser explorado e enfrentado, constituindo-se cada vez mais em um exercício de resistência e de resiliência. Conforme afirmava a comunidade acadêmica por volta dos anos de 1918, quando da reforma de Córdoba, “no se llega, se marcha”. Há, portanto, que continuar caminhando em busca de uma América Latina e Caribe mais autônoma, autocentrada e integrada, entre avanços e possíveis retrocessos.

Agradecimento

Estudo realizado durante doutoramento em Educação, com bolsa da Capes.

Referências

ACADEMIC Ranking of World Universities 2016. **ShanghaiRanking Consultancy**, [2016]. Disponível em: <<http://www.shanghairanking.com/ARWU2016.html>>. Acesso em 06 de janeiro. 2018

AUPETIT, Sylvie Didou. Responsabilidad social universitaria en América Latina y Caribe: recursos y controversias. In: HERNANDES, Eduardo A. **La responsabilidad social de las universidades: implicaciones para América Latina y el Caribe**. Porto Rico: Unesco-Iesalc, 2014, p. 71-96.

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo**. Santiago: Cepal, 2016a.

_____. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe**. Santiago: Cepal, 2016b.

DALE, Roger. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 87, maio/ago. 2004, p. 423-460.

DIDRIKSSON, Axel. Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. In: GAZZOLA, Ana Lúcia; DIDRIKSSON, Axel (orgs.). **Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**. Caracas: Unesco-Iesalc, 2008, p. 21-54.

DOMINGUES, José Maurício. **A América Latina e a modernidade contemporânea: uma interpretação sociológica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

EIU Economist Intelligence Unit. **Democracy index 2015: democracy in an age of anxiety**. Londres: The Economist Intelligence Unit, 2016.

HERRERA, Alma X.; DIDRIKSSON, Axel. La nueva responsabilidad social y la pertinencia de las universidades. In: HERNANDES, Eduardo A. **La**

responsabilidad social de las universidades: implicaciones para América Latina y el Caribe. Porto Rico: Unesco-lesalc, 2014, p. 177-191.

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024:** Linha de Base. Brasília: Inep, 2015.

LAMARRA, Norberto Fernández; GARCÍA, Pablo. El desafío de innovar en la universidad latinoamericana. **RIESup – Revista Internacional de Educação Superior.** Campinas: v. 1, n. 1, p. 50-65, jul./set. 2015.

LIMA, Manolita; MARANHÃO, Carolina. O sistema de educação superior mundial: entre a internacionalização ativa e passiva. **Avaliação.** Campinas, v. 14, n. 3, p. 583-610, nov. 2009.

MIRANDA, Xiomara Z. Integración regional e internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe. In: GAZZOLA, Ana Lúcia; DIDRIKSSON, Axel (Orgs.). **Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.** Caracas: Unesco-lesalc, 2008, p. 179-239.

MOLLIS, Marcela. Geopolítica del saber: biografías recientes de las universidades latino-americanas. In: VESSURI, Hebe (org.). **Universidad e investigación científica.** Buenos Aires: Clacso, 2006, p. 85-101.

PERROTA, Daniela. **La internacionalización de la universidad:** debates globales, acciones regionales. Buenos Aires: Ediciones UNGS, 2016.

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015.** Nova Iorque: PNUD, 2015.

RICYT Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología. 2016. **Indicadores comparativos del estado de la ciencia.** Disponível em < <http://www.ricyt.org/indicadores>>. Acesso em 03 de outubro de 2016.

SEGRERA, Francisco López. Notas para un estudio comparado de la educación superior a nivel mundial. In: SEGRERA, Francisco López (Org.). **Escenarios mundiales de la educación superior:** análisis global y estudios de casos. Buenos Aires: Clacso, 2006, p. 21-80.

_____. Educación superior comparada: tendencias mundiales y de América Latina y Caribe. **Avaliação.** Campinas, Sorocaba: vol. 21, n. 1, p. 13-32, mar. 2016.

TANEGUTI, Luísa Yoko. **Relatório Técnico do Projeto CNE/Unesco Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade – produto 2.** Brasília, 2013.

TÜNNERMANN, Carlos. **Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba**: 1918-2008. Buenos Aires: Clacso, 2008.

UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. **Unesco Science Report: towards 2030**. Paris: Unesco, 2015.

_____. **Global Education Monitoring Report 2016**. Paris: Unesco, 2016.

UNESCO-UIS Unesco Institute for Statistics. Human Resources in R&D. **UIS Fact Sheet**. Montreal, n. 45, nov. 2015.

_____. **Education statistics**. 2016 a. Disponível em <<http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx>>. Acesso em 05 out. 2016.

_____. **Global flow of tertiary-level students**. Disponível em <<http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx>>. Acesso em 05 de outubro de 2016b.

UNFPA Fundo de População das Nações Unidas. **Situação da população mundial 2015**. Nova Iorque: UNFPA, 2015.

VESSURI, Hebe. La ciencia y la educación superior em el proceso de internacionalización. Elementos para un marco conceptual para América Latina. **Unesco Forum Occasional Paper Series**. Paris, Paper nº 3/S, 2003.

WORLD BANK. **Economy & Growth Indicators**. 2016. Disponível em <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>>. Acesso em 16 de outubro de 2016.

WORLD University Rankings 2016-2017. **Times Higher Education**, Londres, [2017]. Disponível em: < https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2017/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank_label/sort_order/asc/cols/rank_only >. Acesso 06 de janeiro. 2018

Recebido em: julho/2018.

Aprovado em: setembro/2018.