

20

ISSN 1414-0640

Série Documental
TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Internacionalização, Gestão Democrática e Autonomia Universitária em Questão

Waldemar Sguissardi
Maria Estela Dal Pai Franco
Marilia Costa Morosini

Ministério da Educação

INEP

Instituto Nacional de Estudos
e Pesquisas Educacionais
Anísio Teixeira

MEC

Ministério da Educação

INEP

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Internacionalização, Gestão Democrática e Autonomia Universitária em Questão

Waldemar Sguissardi *
Maria Estela Dal Pai Franco **
Marília Costa Morosini ***

* Professor titular da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep) e ex-professor titular da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).
E-mail: vs@merconet.com.br

** Professora titular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEdu/Faced/UFRGS).
E-mail: medpf@orion.ufrgs.br.

*** Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PPGEdu/PUC-RS), professora aposentada da UFRGS e pesquisadora 1 do CNPq. E-mail: morosini@via-rs.net

Brasília-DF
2005

COORDENADORA-GERAL DE LINHA EDITORIAL E PUBLICAÇÕES
Lia Scholze

COORDENADORA DE PRODUÇÃO EDITORIAL
Rosa dos Anjos Oliveira

COORDENADORA DE PROGRAMAÇÃO VISUAL
Márcia Terezinha dos Reis

EDITOR EXECUTIVO
Jair Santana Moraes

REVISÃO
Antonio Bezerra Filho
Eveline de Assis
Marluce Moreira Salgado
Rosa dos Anjos Oliveira

NORMALIZAÇÃO
Regina Helena Azevedo de Mello

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL
Celi Rosalia Soares de Melo

TIRAGEM
1.000 exemplares

EDITORIA
Inep/MEC - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo 1, 4º Andar, Sala 418
CEP 70047-900 - Brasília-DF - Brasil
Fones: (61) 2104-8438 e (61) 2104-8042
Fax: (61) 2104-9812
editoria@inep.gov.br

DISTRIBUIÇÃO
Inep/MEC - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo 1, 4º Andar, Sala 414
CEP 70047-900 - Brasília-DF - Brasil
Fone: (61) 2104-9509
publicacoes@inep.gov.br
<http://www.inep.gov.br/publicacoes>

A exatidão das informações e os conceitos e opiniões emitidos são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Sguissardi, Waldemar.

Internacionalização, Gestão Democrática e Autonomia Universitária em Questão / Waldemar Sguissardi, Maria Estela Dal Pai Franco, Marília Costa Morosini. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

54 p. : il. (Série Documental. Textos para Discussão, ISSN 1414-0640 ; 20)

1. Educação superior – Brasil. 2. Universidade. 3. Gestão da educação superior. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. II. Título. III. Série.

CDU 378

SUMÁRIO

Internacionalização, Gestão Democrática e Autonomia Universitária em Questão

APRESENTAÇÃO	5
1. RUMO À UNIVERSIDADE MUNDIAL – E A UNIVERSIDADE SERÁ FEITA À SUA IMAGEM E SEMELHANÇA	7
Introdução	7
Passos iniciais na direção do novo modelo de universidade	8
Universidade como empresa econômica	9
A universidade mundial do Banco Mundial	10
Nascimento da universidade mundial	11
Universidade empresarial e competitiva	14
Traços universais da universidade mundial	15
Canadá	18
Austrália	19
Universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva	20
Rumo à Universidade Mundial – neoprofissional, heterônoma, operacional, empresarial e competitiva – em tempos de globalização	21
Tempos de globalização	22
Referências bibliográficas	25
2. GESTÃO DEMOCRÁTICA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O MERCOSUL	29
Introdução	29
Políticas da educação superior, seus atores e interlocutores	30

Políticas públicas, Estado e compromissos com a educação superior	30
Políticas públicas da educação e Mercosul	35
Gestão da educação superior e autonomia universitária	41
Gestão democrática e espaço institucional	41
Internacionalização (Mercosul) e gestão universitária	44
Encaminhamentos propositivos	46
Referências bibliográficas	50

APRESENTAÇÃO

Neste número de *Textos para Discussão* trazemos para o debate a contribuição de três conceituados autores sobre o tema “Internacionalização, Gestão Democrática e Autonomia Universitária em Questão”.

Valdemar Sguissardi, em “Rumo à Universidade Mundial – E a Universidade será feita à sua Imagem e Semelhança”, discute como foi se estruturando, na última década, em especial a partir dos países do primeiro mundo (particularmente, anglo-saxônicos) e das *recomendações* e ações de organismos multilaterais, um novo modelo de universidade mundial – neoprofissional, heterônoma, operacional e empresarial/competitiva – , que está sendo *feita* à imagem e semelhança dos interesses do atual estágio de acumulação do capital. Desse modo, o artigo visa subsidiar a avaliação das transformações por que vem passando a educação superior no Brasil e, ainda, servir de instrumento analítico para que se construam “modelos” alternativos baseados em formas também alternativas de desenvolvimento econômico e social.

Maria Estela Dal Pai Franco e Marília Costa Morosini abordam a questão “Gestão Democrática e Autonomia Universitária: Educação Superior no Brasil e o Mercosul”, situando a relação entre essas concepções no Brasil e no Mercosul e desvelando alguns limites e possibilidades históricas para a constituição de uma universidade verdadeiramente democrática e autônoma na região. O artigo ressalta, ainda, a necessidade de “propostas políticas e práticas de gestão da educação superior brasileira em sua inserção mercossulina”, que contribuam para a reforma da educação superior em curso.

Oroslinda Taranto Goulart
Diretora de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais

Rumo à Universidade Mundial – e a Universidade será feita à sua Imagem e Semelhança

Valdemar Sguissardi

INTRODUÇÃO

Tanto no título quanto no subtítulo acima, poder-se-ia usar um ponto de interrogação: em ambos os casos faria sentido. Afinal, título e subtítulo traduzem uma hipótese de trabalho para um documento que visa subsidiar o debate da reforma universitária em nosso País, além de que, o que insinuam não pode ser visto como fatalidade. Não por acaso, ambos fazem-nos lembrar que se completam 10 anos de um documento do Banco Mundial (1994), seminal para esta temática: *Higher education: the lessons of experience*.

Como se verá, a idéia de globalização de um modelo de universidade ou de um modelo mundial de universidade não é nova. Também não é nova a idéia de se constituir uma universidade funcional aos interesses dominantes das classes econômica e politicamente dominantes no mundo capitalista, à luz das experiências dos países centrais e sob coordenação de organismos multilaterais que lhes servem de pontas-de-lança no mundo *globalizado*, durante e após a vigência do Estado do Bem-Estar.

Seria ingenuidade pensar que a globalização ficaria restrita ao âmbito econômico-financeiro; que não envolvesse de modo abrangente e incisivo os campos sociais, da cultura, da ciência, do conhecimento. Uma das características da fase atual do modo de produção, sabe-se, é a transformação do saber científico em mercadoria capital, justificando o epíteto para a sociedade moderna de *sociedade do conhecimento*.¹ Seria, portanto, cometer um erro teórico-metodológico imaginar que a mundialização do capital, invasora de todos os campos do fazer humano, não invadiria, com força maior hoje do que ontem, o campo universitário.

As provas dessa invasão se multiplicam a cada dia, não pela internacionalização do saber e dos intercâmbios culturais e científicos, mas pela multiplicação de provedores transnacionais de ensino superior – que oferecem diplomas em qualquer parte do mundo como verdadeiras mercadorias –, pela privatização e *empresariamento* generalizados dos sistemas nacionais e instituições de ensino, pela legalização da atividade de ensino superior com fins lucrativos, pelas propostas de liberalização comercial dos serviços de ensino superior, constantes da agenda da Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras.

Disso decorre que as relações entre globalização e ensino superior sejam tema atualíssimo e objeto de numerosos seminários, colóquios e conferências pelo mundo.

Diante da necessidade de examinarmos os passos dados na transformação da educação superior em nosso País nos últimos anos e os novos caminhos a serem percorridos com as promessas oficiais de reforma que nos desafiam, cabe-nos perguntar: existe, ainda que em gestação, um modelo global de universidade, subjacente a conhecidas *recomendações* dos organismos multilaterais e a experiências nesse campo nos países centrais? Como se configuraria? Quais suas principais características universais? Que impactos estaria tendo ou poderia vir a ter na nova configuração da educação superior e universitária no Brasil?

Este texto visa responder, ainda que parcialmente, a essas questões e mostrar como na última década se foi estruturando, em especial a partir dos países do primeiro mundo (particularmente, anglo-saxônicos) e das *recomendações* e ações de organismos

¹ Para um exame crítico da concepção de *sociedade do conhecimento* e *educação permanente* ou *continuada*, ver Chauí (2003b).

multilaterais (financeiros), um novo modelo de *universidade mundial* – neoprofissional, heterônoma, operacional, empresarial e competitiva – que está sendo *feita* à imagem e semelhança dos interesses do atual estágio de acumulação do capital.

Para fazê-lo e porque, nos anos recentes, temos dedicado significativa parte de nosso esforço de pesquisa e reflexão a este assunto, nos serviremos, primeiramente, de diversos estudos anteriores de nossa autoria, dos quais faremos pequenos apanhados ou mesmo transcrições textuais, com as adaptações necessárias. Para aprofundar algumas questões relativas ao tema da internacionalização da universidade e da globalização de um modelo de universidade, buscaremos subsídios em publicações recentes que traduzem o estado do debate promovido em diversos fóruns nacionais e internacionais.

PASSOS INICIAIS NA DIREÇÃO DO NOVO MODELO DE UNIVERSIDADE

Em estudos anteriores, em diferentes veículos de divulgação, de diversas formas temos chamado a atenção para a constituição gradativa de uma nova concepção de universidade, com traços e marcas específicas e funcionais à modernização conservadora da produção e do Estado, que, aos poucos, se estaria tornando hegemônica, seja nos países centrais, seja nos da periferia. Esse modelo, para sua aparente inexorável implantação, não estaria tendo como obstáculo sequer a rica história dos sistemas nacionais de educação superior de cada país. O que parece ter contribuído para a mais ou menos rápida adoção desse modelo, no todo ou em parte, tem sido a conjuntura econômica e política de cada país considerado, como o demonstram os casos do Chile, da Inglaterra, da Argentina e do Brasil, entre outros (Sguissardi, 2002b).

Nas “Jornadas GEU” da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em novembro de 1996 – inspirados por um documento de Hugo Boites, intitulado *Banco Mundial y Universidad: el fin de la Autonomia, el Comienzo del Cogobierno* (1996), que tratava das conseqüências, para a universidade mexicana, do Tratado de Livre Comércio (TLC) entre EUA,

Canadá e México – fixamos como um dos subtítulos de nossa exposição: “Ecos da Universidade Mundial do Banco Mundial nas Reformas da Educação Superior” [no Brasil] (Sguissardi, 1998).

Nesse estudo, o pesquisador mexicano Hugo Boites (1996), sob o expressivo subtítulo de “La universidad mundial del Banco Mundial”, escrevia:

En una de esas ponencias que siempre quiere uno rescatar, un investigador norteamericano hablaba de cómo había analizado 200 estudios y propuestas hechas por el Banco Mundial a distintos países africanos, latinoamericanos y asiáticos sobre una amplia diversidad de temas, y llegaba a la conclusión de la asombrosa similitud y repetición de las recetas en todos los países. Podemos afirmar lo mismo de las universidades: aun antes del discurso sobre la globalización, la propuesta del Banco Mundial apuntaba a un tipo mundial de universidad.

Em texto para um Congresso Internacional sobre “Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI”, programado para realizar-se em Recife no mês de maio de 1997, que não pôde realizar-se, voltamos à questão da universidade mundial com o subtítulo: “Autonomia – universidade-empresa – universidade mundial” (1998). Vale a pena assinalar, desde já, esta presumível vinculação entre a concepção de universidade mundial e a de universidade-empresa, ao lado de uma concepção de autonomia muito específica, que, no caso, não é a consagrada pela atual Constituição Federal de 1988.

Lembrava esse texto que desde o Relatório Atcon (conhecido consultor da Usaid, a serviço do MEC), de 1966, a figura da universidade entendida como empresa, administrada de forma gerencial e “autônoma” em relação ao Estado, é uma alternativa recorrente para a reforma dessa instituição em crise. Esse consultor afirmava que a universidade pública deveria libertar-se das malhas “do Poder Executivo do Estado” e obter uma autonomia que implicasse completa desvinculação dos controles administrativos e financeiros do poder público e que tivesse como modelo administrativo um sistema “tipo empresa privada e não de serviço público”. Sua justificava: “Porque é um fato inescapável de que (sic) uma

universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública” (Atcon, 1966, p. 87). O administrador universitário deveria, preferencialmente, ser oriundo da indústria e ser um gerente, “porque é exatamente isso: um gerente. Deve trazer à sua posição hábitos já estabelecidos da indústria (...)” (p. 91).

Decorria dessa concepção de universidade, de administração universitária e de *autonomia financeira* (não autonomia de *gestão financeira*), a necessidade de essas instituições proverem os recursos de sua própria manutenção nas mais diversas fontes, incluindo a cobrança de mensalidades escolares para “quem puder pagar” ou, possivelmente, se esse relatório fosse escrito hoje, a cobrança de um imposto/contribuição, permanente ou não, sobre os diplomas obtidos em Instituições de Ensino Superior (IES) públicas.

UNIVERSIDADE COMO EMPRESA ECONÔMICA

Registrava-se, em nosso texto, também, que o modelo *universidade empresa econômica*, fosse ela formalmente pública ou privada, apresentava-se então como um conceito ideológico que perpassava muitas análises e proposições para a reforma da educação superior no Brasil e na América Latina. Para fundamentar esta assertiva, fazia-se referência a um estudo de Simon Schwartzman (1996), *La Universidad como Empresa Económica*. Nele, o autor chama de “visão dicotômica e maniqueísta” a que opõe a lógica das universidades à lógica das empresas e conclui que essa visão está na raiz da exigência, em nossos países, “de que as instituições educacionais privadas sejam de tipo ‘não lucrativo’, [...] que a educação seja oferecida sem nenhuma forma de pagamento por parte dos estudantes”.

Nesse estudo, o autor analisa quais, a seu ver, seriam os fatores que hoje estariam pressionando a universidade tradicional, especialmente de inspiração européia, a se aproximar e sob muitos aspectos adotar a lógica das empresas econômicas. Comentando as mudanças que estariam ocorrendo, no pós-guerra fria, na maneira tradicional de se fazer ciência nas universidades, exemplifica:

A pesquisa básica de longo prazo perde legitimidade e fontes de financiamento, e as universidades passam a buscar formas de colaboração com setores empresariais, ou com setores governamentais orientados para resultados práticos concretos, como forma de manter ativos seus departamentos de pesquisa, e dar conteúdo prático à formação de seus alunos. A investigação acadêmica, portanto, também assume características de ação econômica, tanto do ponto de vista dos conteúdos das pesquisas, quanto dos tipos de acordos e contratos que se fazem entre as universidades e as empresas ou agências governamentais (Schwartzman, 1996, p. 4).

Segundo Schwartzman (1996, p. 4-5), uma das formas de introdução da lógica econômica nos sistemas universitários no mundo todo seria a adoção de sistemas de avaliação estabelecidos pelos governos,

[...] no seu esforço de tornar a dotação de recursos para as instituições de educação superior mais racional e transparente [...] Estes mecanismos de avaliação põem as universidades em um mercado competitivo por resultados, eficiência e reconhecimento, aos quais estão associados recursos que provêm de fundos públicos, e levam à introdução de mecanismos de gestão do tipo empresarial na direção das universidades.

A questão que em nosso texto então se levantava, diante de tais “constatações”, era quanto aos efeitos desse processo de aproximação da lógica universitária à lógica empresarial sobre a identidade institucional. O texto de Schwartzman respondia que se trata de uma questão complexa, que não admite resposta simples e que, para deslindá-la, se necessita analisar se é possível chegar-se a um *mix* adequado entre os setores público e privado (empresarial).

Schwartzman (1996, p. 5) observa em seu estudo que a “introdução de formas gerenciais mais modernas, de sistemas de avaliação externos e da preocupação com as necessidades dos clientes” é percebida de duas formas diferenciadas. Para muitos, dentro e fora da universidade, isto contribuiria para libertar as universidades do poder das novas “corporações” universitárias e da paralisação decorrente das decisões dos órgãos colegiados. Por outro lado,

alerta, receia-se que a introdução de critérios empresariais elimine o que resta de pesquisa básica e do *ethos* profissional e acadêmico nas instituições educacionais.

Quanto ao segundo aspecto desse *mix*, para o autor, dependeria das condições e circunstâncias de cada país. Em nosso texto, observava-se que, na opinião de Schwartzman – neste particular, como em outros momentos de sua análise, coincidente com a do Banco Mundial no documento *Higher Education. The lessons of experience* –, nos países da América Latina seria difícil aumentar-se de modo significativo a proporção de recursos públicos para as universidades; que, nesses países, mais do que a privatização ou publicização total dos seus sistemas de educação superior deveriam ocorrer formas de convergência pública e privada simultâneas à diferenciação de funções entre as instituições:

Instituições públicas seguirão incorporando elementos da cultura gerencial, nos procedimentos administrativos, na busca de recursos próprios, e na disputa por alunos; enquanto instituições privadas, que tenham condições, disputarão também os recursos governamentais, como subsídios, crédito educativo ou financiamento para a pesquisa (Schwartzman, 1996, p. 5).

Ratificando seu ponto de vista inicial, o autor acredita que esta convergência “entre as duas culturas, a acadêmica e a empresarial, talvez seja o melhor que se possa esperar das pressões que hoje parecem irresistíveis para colocar as universidades sob a lógica das empresas econômicas” (Schwartzman, 1996, p. 6).

A UNIVERSIDADE MUNDIAL DO BANCO MUNDIAL

Nesse nosso estudo de 1997, verificava-se que a idéia de associação entre determinado conceito de autonomia universitária e a lógica empresarial encontrava-se de maneira bastante explícita nos documentos do Banco Mundial relativos à educação e, de modo particular, no acima referido *Higher Education: the lessons of experience*. Esse documento, que completa dez

anos, que merece ser sempre lido e relido e sobre o qual não vamos nos deter, a não ser de modo sumário, porque já o fizemos de forma exaustiva em diversas ocasiões (Cf. Silva Jr.; Sguissardi, 1999; 2000a, b, c), estabelece balizas cruciais para o que hoje se pode nomear de universidade mundial.

São suas marcas as análises que privilegiam o custo/benefício do sistema; a diferenciação institucional; a necessidade de o Estado retirar-se em grande medida da manutenção e administração do ensino superior, o que inclui a defesa de um conceito de autonomia que significa independência financeira e administrativa em relação ao Estado e à diversificação de fontes de recursos, assim como o incentivo à privatização e obediência “aos sinais [demandas] do mercado” (World Bank, 1994, p. 11). A autonomia é, neste caso, entendida como distanciamento dos controles do poder público e como capacidade/exigência de busca de recursos das mais distintas fontes: anuidades escolares, contribuição de ex-alunos (imposto sobre diplomas?), vendas de serviços de assessoria, desenvolvimento de processos e produtos que interessem diretamente ao mercado, etc.

Desse texto, cabe também fazer uma breve referência aos comentários de Hugo Boites (1996) sobre as implicações, desse modelo de universidade mundial, patrocinado por organismos multilaterais, para o sistema universitário mexicano, no âmbito do Tratado de Livre Comércio (EUA, Canadá e México).

Ao contrário do que se propunha para o Brasil e Chile – desvinculação máxima das IES dos órgãos governamentais, pelo caminho de sua *autonomia financeira* (distinta de *gestão financeira*, frise-se) –, no México, de muito mais forte tradição de autonomia universitária do ponto de vista político-administrativo e acadêmico, o Banco Mundial, para além das suas propostas universais de praxe, investiria contra os poderes dos órgãos colegiados universitários e contra as mudanças de dirigentes universitários a cada quatro anos.² Em outras palavras, a força da autonomia interna das universidades mexicanas estaria sendo um

² Para suas observações, Boites apóia-se em Winkler (1990), autor de documento editado pelo Banco Mundial.

obstáculo para que essas se inserissem na globalização universitária, que, para esse país, se iniciava com o Tratado de Livre Comércio.

Por isso a agenda do novo espaço universitário consiste, em grande medida, na criação daquelas condições de mobilidade, standardização e necessidade que conduzam à formação de três mercados em nível trinacional: o mercado estudantil, o acadêmico e o de financiamento da pesquisa e melhoria institucional. As instituições dos três países *terão de competir* nestes três mercados. Nesta lógica, para muitos, está o ‘desafio’ fundamental que enfrentam hoje nossas universidades. De tal modo que à questão da transferência do poder na universidade deve-se acrescentar o surgimento desta nova lógica do fazer universitário, *cujo horizonte fundamental é o da competição* (Boites, 1996, p. 3, grifos nossos).

Para Boites, o Banco decretaria o fim da era da universidade social e pública por uma contrapartida: em lugar da mobilidade social, o desenvolvimento da ciência. Nos termos do Banco:

Os benefícios sociais da educação superior apóiam com grande força a tese em favor do financiamento governamental para a pesquisa básica e para a pós-graduação envolvida com pesquisa, porém os benefícios que os indivíduos obtêm com a educação superior – acadêmica e profissional – já são suficientemente grandes para que os subsídios públicos [neste nível de ensino] possam ser de pequeno porte (Winkler, 1990, p. xiv).

Essas e outras proposições do Banco conduzem nosso autor a perguntar-se: “Estamos efetivamente diante do fim da experiência latino-americana de universidade? Devemos começar a agir para modificá-la, adequá-la ao modelo universitário que o livre comércio define como inquestionavelmente bem-sucedido e necessário?” (Boites, 1996, p. 4).

Por último, fazia-se referência, a partir das análises de Campbell E. (1995, 1997) e de Jayme Lavados M. (1996), então reitor da Universidade do Chile, ao caso exemplar dessa universidade. Ao falar da ambígua nova relação Universidade-Estado, fruto da nova “autonomia” universitária instituída pela reforma – vista pelo próprio Banco Mundial como a que mais se aproximava de suas

“recomendações” – e dirigindo-se às autoridades governamentais e à sociedade, o reitor alertava:

Se a esta ambigüidade lhe agregamos a pressão pela geração de recursos, vemos surgir o sério risco de que a venda de serviços e a arrecadação de fundos através de matrículas e anuidades escolares – isto é, todas aquelas atividades rentáveis – sejam privilegiadas de tal maneira que releguem a um segundo ou terceiro plano as carreiras, as áreas disciplinares, ou atividades, que sendo de baixa demanda no mercado, que opera no curto prazo, são, entretanto, decisivas para manter e incrementar nossa qualidade acadêmica e nossa fortaleza institucional. Refiro-me, evidentemente às Humanidades, às Ciências Básicas, algumas Ciências Sociais e, noutro plano, a estudos críticos – por exemplo, socioeconômicos ou jurídicos – que por sua natureza não dão origem a contratos, e, por último, também a tecnologias de ponta, cuja relevância nossa indústria, tão imediatista, ainda não percebe (Lavados M., 1996, p. 3).

NASCIMENTO DA UNIVERSIDADE MUNDIAL

Em estudo para o livro organizado por Hélgio Trindade, com o sugestivo título de *Universidade em ruínas na República dos Professores* (1999), examinamos as mudanças no modelo inglês de educação superior por obra de Thatcher-Major e também propostas pelo *Dearing Report – Higher Education in the Learning Society*, estudo encomendado pelo governo conservador (maio/1996) e publicado durante o governo trabalhista de Blair (julho/1997). Nosso estudo era bastante oportuno, porque diversas propostas oficiais de reforma da educação superior no Brasil, nos anos de 1997 e 1998, como as de autonomia universitária e do financiamento, por exemplo – dizia-se –, inspiravam-se na experiência britânica. Por tratar-se do mais importante documento de diagnóstico e proposições relativos ao sistema de educação superior britânica desde o *Informe Robbins*, de 1963, interessa retomar aqui aspectos do contexto em que foi produzido, pois ele se insere, a nosso ver, na trajetória da concepção de universidade mundial, que se alimenta, em grande medida, no modelo anglo-saxão de universidade modernizada, como veremos mais adiante.

Até o início da Era Thatcher, a educação superior britânica era um sistema de instituições privadas (*charity registered*), de pequeno porte e

orientação bastante homogênea. Gozavam estas de autonomia institucional, eram financiadas essencialmente por fundos públicos, seletivas (especialmente as tradicionais) e apresentavam, via de regra, alto padrão de qualidade no ensino e na pesquisa (Eustace, 1998, p. 1).

À época do *Dearing Report*, as instituições de ensino superior (IES) britânicas haviam se multiplicado, já apresentando então um panorama contrastante: de um lado as antigas e renomadas universidades, que continuavam a manter seu prestígio, e, de outro, as novas, resultado da transformação dos antigos *polytechnics* em universidades, e que detinham prestígio sensivelmente menor. Esta oposição traduzia-se também em termos sociais: as instituições de menor prestígio, menos aquinhoadas de infraestrutura de ensino e pesquisa que as da elite, acolhiam estudantes oriundos de meios socioculturais “menos favorecidos”. A maioria das universidades britânicas passava por sérias dificuldades financeiras. Isto as impedia de investirem seja em infra-estrutura, seja em melhorias salariais do *staff* acadêmico, para a manutenção da qualidade de sua formação, o que estaria desgastando a tradicional reputação de excelência de seu ensino.³

Gareth Williams (1997, p. 275), analisando o período 1979-1996, dizia que a educação superior britânica havia passado por uma mudança radical nesses anos:

Entre 1979 e 1997 o setor público no Reino Unido tem sido objeto de rigoroso questionamento e reforma radical por um governo conservador de direita. Muitos economistas tinham estado, por mais de uma década, incomodados pela maneira como a produção, alocação e distribuição dos serviços públicos fizeram pender a balança do poder muito mais a favor dos produtores [*staff* acadêmico], em detrimento dos consumidores [estudantes, sociedade]. (...) Nos primeiros anos do governo de Margaret Thatcher a preocupação principal era com os níveis excessivos dos gastos públicos. Na educação superior uma de suas primeiras ações foi remover todo o subsídio público para estudantes cuja residência estivesse fora da Comunidade Européia. A isto se seguiu, um ano mais tarde, a redução de 15%

nos fundos [públicos] gerais para a educação superior.

Segundo Williams, a mudança teve um ponto de partida essencialmente financeiro e decorreu de severos cortes de verbas promovidos pelo governo. A reação da universidade foi buscar fundos em outras fontes. Em meados dos anos 80, o governo supria os cortes orçamentários com iniciativas destinadas a encorajar universidades e *polytechnics* a assinarem contratos de pesquisa e consultoria com a indústria e a buscarem doações privadas. Dois *Education Acts*, de 1988 e 1992, teriam apressado o ritmo da mudança: a maior parte das instituições de educação superior foi redesenhada como universidade com conseqüências importantes para a própria idéia ou concepção de universidade. Mecanismos públicos de financiamento foram criados para encorajar a expansão a baixo custo: “Os resultados foram dramáticos. Entre 1989 e 1994 as matrículas cresceram mais de 50% e os custos por estudante caíram 30%” (Williams, 1997, p. 275).

As reformas empreendidas durante a *era Thatcher* orientaram-se essencialmente pelo enfoque mercadológico. Nos serviços públicos, como a educação, a saúde e outros, porque considerados inapropriados para uma privatização em sentido estrito, introduziu-se o conceito de *quase-mercado* (Williams, 1997, p. 277).

A forma como as universidades, financeiramente autônomas, recebiam e aplicavam os recursos públicos provenientes dos fundos, de acordo com suas prioridades, constituiu uma forma de *quase-mercado*. Como as prioridades universitárias não coincidem com as do governo conservador, foram instituídos incentivos financeiros para encorajar as instituições de ensino superior a agirem de acordo com os interesses oficiais, e adotou-se o monitoramento mercadológico visando assegurar que o fariam com eficiência. Essas e outras medidas e pressões teriam revelado que as “universidades são organizações capazes de responder rapidamente aos claros sinais do mercado” (Williams, 1997, p. 280).

Nesse contexto, ao mesmo tempo em que o governo reduzia drasticamente seus gastos

³ Cf. Les reformes en cours au Royaume-Uni, Annexe 3 do *Rapport Attali: pour un modèle européen d'enseignement supérieur* (1998, p. 1).

com a universidade, criava *fundos vinculados* disponíveis, em bases competitivas, para iniciativas específicas que desejava encorajar. As mudanças nessa direção foram de tal monta que muitos *polytechnics* – habilitados a utilizarem-se autonomamente de todos os recursos advindos de fontes externas privadas e dos *fundos vinculados* oficiais – criaram verdadeiras agências geradoras de rendas, muitas vezes verdadeiras empresas comerciais subsidiárias.

Assim iniciou-se o primeiro movimento explícito de *commercial marketization* na educação superior britânica e o estímulo para universidades, *polytechnics* e *colleges* buscarem recursos financeiros junto a fontes não-governamentais (Williams, 1997, p. 281).

Para Williams, teriam sido o *Education Reform Act*, de 1988, e o *Further and Higher Education Act*, de 1992, que conduziram a educação superior britânica a um sistema plenamente orientado pelo mercado.

Eles fizeram parte de uma ampla estratégia desenvolvida pelo Governo Conservador durante seu segundo e terceiro mandatos para reduzir o poder dos agentes dos serviços e transferir parte desse poder para os clientes ou consumidores desses serviços (Williams, 1997, p. 281).

Duas das principais marcas da Reforma de 1988 teriam sido a abolição da estabilidade de emprego do *staff* acadêmico e a criação do Universities Funding Council (UFC) e o Polytechnics and Colleges Funding Council (PCFC).

Para a definição de prioridade na alocação dos recursos, além da composição dos Conselhos, majoritariamente não-universitária, existe uma cláusula técnica prevendo que nenhuma alocação financeira possa ser feita se o pedido não se fizer acompanhar de memorando financeiro, especificando o retorno esperado de cada alocação. Isto significaria que, a partir de então, as IES britânicas deveriam ser vistas como vendedoras de serviços de ensino (às universidades, também de pesquisa). Isto significaria também que a única forma de as IES fazerem efetivo uso de sua autonomia legal era buscando diversificar suas fontes de recursos.

Além disso, no caso dos Polytechnics, estabeleceu-se que parte dos recursos alocados pelos fundos teria sua atribuição condicionada ao número adicional de estudantes matriculados a baixo custo. Como consequência, os efetivos estudantis aumentaram significativamente na mesma proporção da diminuição dos custos médios *per capita*.

Em relação às universidades, ainda não atingidas por esse *artifício*, uma série de medidas governamentais, de 1989, fez com que o amplo programa de bolsas para os alunos de graduação de tempo integral fosse progressivamente substituído por empréstimos reembolsáveis, responsabilizando-se o Tesouro pelo pagamento de taxas escolares que perfizessem até 30% dos custos do ensino para um número ilimitado de estudantes.⁴

Estabeleceram-se, igualmente, a partir de 1989, os Academic Audit Unit (AAU), com o objetivo de assegurar que mecanismos garantidores da qualidade desejada operassem com eficiência em todas as universidades.

Gareth Williams (1997, p. 285-286), a respeito da configuração mercadológica do atual sistema de educação superior britânico, citando Moore (1989), afirma que:

As universidades britânicas têm sido sempre instituições privadas e, portanto, propensas a um comportamento semelhante ao do mercado. Possuem um estatuto quase similar ao de empresas comerciais; apenas sendo diferentes destas pelo fato de, como *registered charities* [filantrópicas], terem sua capacidade de lucro limitada.

Este fato, porém, não teria sido empecilho a práticas semelhantes às das empresas do setor privado: “Excedentes das atividades comerciais são amiúde usados para aumentar o salário do *staff*”. A independência legal das universidades, dos *polytechnics* e dos *further education colleges* permitiria afirmar que o conjunto da educação pós-secundária britânica é hoje de natureza privada.

Ao comparar o comportamento mercadológico do sistema de educação britânico com

⁴ É necessário lembrar que o sistema britânico de educação superior é inteiramente composto de instituições privadas, não devendo, em princípio, estranhar a existência de taxas escolares ou do pagamento de anuidades.

o de empresas comerciais, Williams (1997, p. 288), entretanto, alerta:

É importante lembrar que criar mecanismos de mercado não é o mesmo que estabelecer o livre mercado. Não existe livre mercado na educação superior britânica: em alguns casos ela se tornou menos livre. As universidades são hoje menos livres para tomar suas próprias decisões acadêmicas e financeiras do que o eram no início dos anos 80.

Algumas características do mercado estariam sendo combinadas com aumento dos controles burocráticos, representados por crescente exigência de prestação de contas do uso dos fundos públicos e responsabilidade com o monitoramento externo da qualidade.

Segundo esse autor, um balanço dos resultados permite afirmar que:

- 1) os gastos *per capita* dos estudantes reduziram-se em 40%;
- 2) houve crescimento quantitativo das atividades de ensino e pesquisa, embora as rápidas inovações tecnológicas da informação possam ter contribuído muito para isso;
- 3) “a natureza do emprego acadêmico mudou drasticamente”, gastando os docentes muito mais tempo com procedimentos administrativos do que seus colegas europeus e americanos;
- 4) os salários não aumentaram em termos reais desde o início dos anos 80, tendo caído muito em relação aos de outras profissões comparáveis;
- 5) a maioria das contratações de pessoal nos anos recentes tem sido em tempo parcial ou por tempo determinado de menos de dois anos;
- 6) foram abolidos os benefícios compensatórios da estabilidade do emprego;
- 7) foi muita reduzida a liberdade individual de procedimentos de trabalho flexíveis, defrontando-se os docentes “com a erosão de sua autonomia profissional,

adequação às demandas de prestação de contas, e a uma diminuição do controle sobre matérias como o currículo e a definição de áreas de pesquisa...” (Williams, 1997, p. 289).

UNIVERSIDADE EMPRESARIAL E COMPETITIVA

Em matéria publicada na revista *Caros Amigos* (2001), síntese de uma comunicação apresentada em mesa-redonda sobre “Reforma Universitária na América Latina”, no Fórum Mundial de Educação, realizado em Porto Alegre de 23 a 27 de outubro de 2001, posteriormente publicada na revista *Perspectiva* (Sguissardi, 2002a), desenvolvíamos a tese de que, na modernização conservadora, a universidade estaria perdendo sua identidade histórica.

Nesse estudo, procurava-se mostrar que:

- 1) as transformações por que passava a educação superior no Brasil eram semelhantes às que enfrentava na maioria dos países, da periferia e mesmo dos países centrais;
- 2) as transformações não ocorriam, dessa forma, por geração espontânea; decorriam, antes de tudo, das mudanças na produção, da crise do Estado do Bem-Estar e do Estado Desenvolvimentista, e, em especial, das soluções para a crise que o *pensamento único* propõe e veicula em seus poderosos meios de persuasão, cuja estratégia utiliza-se de motes e bandeiras como o espantinho do déficit público, a reforma gerencial do Estado, a privatização dos serviços públicos (antes, direitos da cidadania), as teses de que as taxas de retorno social do ensino básico seriam maiores do que as do ensino superior e de que o ensino superior identificar-se-ia mais como um bem privado do que como um bem público.

Dessas bandeiras e teses, facilmente identificáveis em diferentes versões nos principais documentos dos organismos multilaterais como FMI, Banco Mundial, BID, OMC, assim como na cartilha do *Consenso de*

Washington, em documentos oficiais e mesmo em muitos documentos nascidos em núcleos de estudos sobre ensino superior de universidades no Brasil, decorreriam exigências de que:

- a) o Estado se desvencilhe da manutenção da educação superior (mantendo, porém, seu controle) e ocupe-se da educação básica, deixando o nível superior, preferencialmente, a cargo da iniciativa privada;
- b) *as instituições de educação superior sejam organizadas e geridas à semelhança de empresas econômicas;*
- c) *a excelência acadêmica seja medida por critérios de qualidade nos moldes administrativo-empresariais (produto, custo/benefício);*
- d) as universidades públicas sejam *privatizadas* ou diversifiquem suas fontes de recursos via cobrança de mensalidades, contratos de pesquisa com empresas, venda de serviços e consultorias, e ainda doações da iniciativa privada;
- e) *finalmente, como no mundo da economia, das empresas comerciais, que se consiga impor o máximo de diferenciação institucional (além de carreira docente por instituição, e, se possível, salários individualizados por volume de aulas e de produção científica, por exemplo), o que garantira a competitividade, eleita mola-mestra do progresso em todos os domínios da ação humana.*

Nesse estudo tentou-se mostrar como se pretendeu que essas *recomendações* fossem válidas para todos os países. Os exemplos do Chile e da Inglaterra, coincidentemente os dois países que primeiro realizaram o ajuste de sua economia e reformaram o Estado nos moldes ultra-liberais, serviram como demonstrativo. Serviram também para mostrar que o êxito da adoção desse modelo decorreu de diversas circunstâncias, isto é: 1) da estrutura e conjuntura econômico-políticas vividas pelos diferentes países por ocasião da implantação desse

modelo; e 2) da maior ou menor capacidade de resistência das respectivas sociedades civis, organizações científico-acadêmicas e instituições universitárias.

TRAÇOS UNIVERSAIS DA UNIVERSIDADE MUNDIAL

A publicação do livro *Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior*, organizado por Roberto Rodríguez Gómez (2002), em que 16 especialistas analisam as mudanças ou reformas da educação superior em 14 países do centro e da periferia no final de século 20 – destacando aspectos econômicos, do financiamento aos desafios do mercado; aspectos políticos ou a complexidade das relações entre Estado e os sistemas de educação superior; aspectos sociológicos ou suas implicações sociais – permitiu-nos elaborar um estudo que visava buscar o que chamávamos *traços internacionais e marcas domésticas* das reformas em curso nesses países. Buscávamos identificar o universal e o particular nesse modelo de universidade.

Essa análise é feita mediante o exame, a título de exemplo, das marcas das reformas da educação superior em alguns países, tais como Canadá, Austrália, Argentina e Brasil. A análise comparativa indica, antes de tudo, uma bastante nítida passagem de um modelo de *universidade autônoma* – independente da direção do Estado, ainda que custeada por este, e do mercado – para o de uma *universidade heterônoma* – dependente dos recursos, da direção e do controle não somente do Estado mas em especial do mercado.

Verifica-se que essas propostas e orientações de mudança da universidade possuem um pano de fundo econômico-político que deve sempre ser explicitado, para não laborarmos no erro de pura análise abstrata e impressionista. Trata-se do diagnóstico da crise do Estado do Bem-Estar e do Estado Desenvolvimentista e das soluções para ela. Tanto aquele como estas, gestados nos países ricos ou nos escritórios dos organismos financeiros multilaterais, disseminaram-se rapidamente, sem espaço aparente para soluções alternativas. A receita foi sempre

vendida como simples, única e eficaz: equilíbrio orçamentário via redução dos gastos públicos (com os serviços sociais); abertura comercial (redução de tarifas de importação); liberalização financeira (eliminação de barreiras ao capital estrangeiro); desregulamentação dos mercados domésticos (eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.); reforma do sistema de previdência/seguridade social e do mercado de trabalho; e privatização das empresas e dos serviços públicos.

Como única opção para os países ricos, e em especial para os pobres, impunha-se a inexorável integração à economia mundial, nos moldes da então redentora *globalização*. Nela, o mercado teria papel central na alocação de recursos em lugar de um Estado cada vez mais mínimo ou parvo, isto é, cada vez mais apenas um Estado subsidiário no campo dos direitos da cidadania, agora serviços sociais.

As *recomendações* aplicavam-se a toda a organização da vida econômica e social, às relações internacionais, ao formato e poder do Estado. Os direitos da cidadania, transformados em serviços sociais *não exclusivos do Estado e competitivos*, seriam desregulamentados à semelhança de outros serviços comerciais, exploráveis pela iniciativa ou empresa privada. A educação superior – vista como bem privado antes que público – foi parte essencial das mudanças que concretizaram as reformas no aparelho do Estado e elemento importante da nova modalidade de acumulação de capital.

As pressões para mudança na educação superior são tanto internas quanto externas, com claro predomínio destas, pela onipresença e pelo poder de intervenção dos conhecidos organismos multilaterais de crédito a serviço dos países hegemônicos. Entre as orientações economicistas neoclássicas e eficientistas dos organismos financeiros e as mais pluralistas e consensuais da Unesco, tenderam a prevalecer as primeiras.

Nesse inventário sucinto dos principais traços dessas mudanças em nível mundial impõe-se, desde logo, enfatizar o constante e crescente retrocesso do Estado Keynesiano e do Bem-Estar e sua gradativa substituição pelas

políticas econômicas e sociais de Estado típicas das várias correntes neo ou ultra-liberais.

Em relação ao aparelho do Estado, avançam as medidas, apoiadas na concepção de Estado Subsidiário e Controlador (Cf. Santos, 1998), que o conduzem, por um lado, a desertar de sua função de provedor dos serviços sociais (educação, saúde, seguridade), e, por outro, a aumentar sua presença como regulador, avaliador e controlador visando (re)estabelecer a hegemonia do mercado e a integração de cada país no mercado mundial, no âmbito do processo de *mundialização do capital*, ainda que, no caso dos países da periferia, de forma claramente subalterna. Ao Estado, impõe-se o novo e inarredável papel de obtenção do equilíbrio orçamentário e do controle da inflação a qualquer preço, via redução dos gastos públicos, aumento de juros, privatização de empresas estatais e transferência para a iniciativa privada de obrigações que tradicionalmente lhe cabia cumprir. Em outras palavras, a reforma do Estado rege-se, em termos mundiais, entre outras, pela ótica gerencialista e eficientista das empresas privadas ou do mercado.

Quanto às mudanças na educação superior, como parte dos serviços sociais do Estado, em relação aos quais a postura estatal deveria mudar radicalmente, a estratégia tem sido a disseminação, em especial pelo Banco Mundial, de teses, como as já referidas anteriormente, de que:

- 1) o ensino superior seria antes um bem privado que público;
- 2) o retorno individual e social dos investimentos em educação superior seria inferior ao dos investimentos aplicados na educação fundamental;
- 3) a *universidade de pesquisa* – da associação ensino, pesquisa e extensão – seria muito cara tanto para os países ricos quanto para os países pobres, às voltas estes com problemas de crônico déficit público.

No primeiro caso, adquiriria cada dia maior proeminência a hipótese de que, sendo o ensino superior uma quase-mercadoria, esse nível de

ensino e pesquisa poderia se mover, com muito maior eficiência, no espaço do quase-mercado.⁵ Nos segundo e terceiro casos, de modo complementar ao primeiro e dada a necessidade de equilíbrio orçamentário e de drástica redução do déficit público, a estratégia seria concentrar os poucos recursos reservados para a educação – satisfeitos os compromissos financeiros internacionais – no implemento da educação básica e de *universidades de ensino*. Mais: as *universidades de ensino*, das quais não seria exigida a pesquisa, seriam o *negócio* da iniciativa privada ou das empresas comerciais de educação.

Uma das conseqüências mais gerais da adoção dessas teses, tanto nos países centrais como nos da periferia, tem sido uma bastante generalizada redução do financiamento público para a educação superior. Outra conseqüência é um processo generalizado de privatização, seja direta – com a abertura do campo para a iniciativa de empresas comerciais de serviços –, seja indireta – com a introdução de mecanismos de administração e gerenciamento corporativo-empresariais e busca de recursos junto ao mercado.

Verificava-se que, em todos os países analisados, para se substituir ou partilhar o papel do Estado na manutenção da educação superior pública, tem sido adotado um conjunto de medidas muito semelhantes entre si, apenas diferentes em cada país na sua forma e intensidade. Entre estas, destaca-se o uso dos mecanismos do mercado ou do quase-mercado, de diversificação de fontes (World Bank, 1994),⁶ isto é, a busca de recursos junto à iniciativa privada, a cobrança de mensalidades, tanto nos sistemas com modelos mistos de financiamento (EUA, Canadá e Holanda), como nos que não cobravam taxas e mensalidades (Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido, Equador, Chile).

Para entender-se o processo de reconfiguração da educação superior e a mudança do *ethos* universitário, apresentava-se, para nós, como hipótese mais pertinente a levantada por Schugurensky (2002, p. 109), para quem estaria ocorrendo de forma cada vez mais visível o *trânsito*, no Canadá como em muitos países, *de um modelo universitário centrado na autonomia para um modelo centrado na heteronomia*, “no qual setores externos (principalmente o Estado e a indústria) têm cada vez mais poder na definição da missão, da agenda e dos produtos das universidades”.

Segundo Schugurensky, enquanto o princípio da autonomia sugere a capacidade de autodeterminação, independência e liberdade, o de heteronomia refere-se à subordinação a uma ordem imposta por agentes externos. Muitas universidades teriam perdido, nas últimas décadas, importantes porções de sua autonomia institucional e estariam sendo estrangidas a adequar grande parte de suas atividades às demandas do mercado e à agenda estatal. Considera ainda que, embora a universidade nunca tenha sido totalmente autônoma, far-se-ia presente hoje “um novo modelo de subordinação que vai muito além do clássico controle de uma instituição por um grupo empresarial, mediante doações, ou da intervenção conjuntural de um governo autoritário no *campus* universitário”. O que o autor está sugerindo é que, em suas palavras,

[...] a margem de autonomia institucional (em particular sua autonomia substantiva)⁷ foi se reduzindo paulatinamente, e que o mercado e o Estado têm aumentado sua capacidade para impor sua própria lógica e interesses. Em outras palavras, o modelo heterônomo não significa que a universidade passa a ser subitamente governada por atores extra-universitários (ainda que a presença de atores extra-universitários

⁵ O termo *quase-mercado* tem sido utilizado para significar que as forças do mercado presentes hoje no espaço escolar diferem em alguns aspectos importantes do clássico mercado livre, tanto do lado da demanda quanto do da oferta. O dinheiro, por exemplo, não precisa trocar de mãos entre “demandantes” e “fornecedores”. A entrada de novos “fornecedores” é mais estritamente regulamentada e sujeita a controles mais rígidos que no mercado livre. Os “consumidores” não têm a liberdade de escolher qualquer produto, apenas os produtos aprovados por normas e critérios específicos (Cf. Introduction..., 1996).

⁶ O financiamento da educação superior pública, segundo o documento do Banco Mundial *Higher Education: the lessons of experience* (1994), deveria originar-se 70% do Fundo Público e 30% de outras fontes privadas (venda de serviços, consultorias, mensalidades, e outros). Na OCDE, em torno do ano 2000, 86% dos custos da educação superior eram garantidos pelo fundo público; na França, 84%; na Alemanha, 93%; no Reino Unido, 90%; na Itália, 91%.

⁷ Conforme Robert Berdhal, a autonomia substantiva refere-se ao poder que tem a universidade para determinar seus próprios objetivos e programas. Deve distinguir-se da autonomia processual que se refere ao poder para determinar os meios que permitem aceder a esses objetivos e programas.

nos conselhos universitários tenha crescido), mas que sua prática cotidiana (suas funções, prioridades e organização interna, suas atividades, estrutura de prêmios e penas, etc.) está cada vez mais subsumida pela lógica do mercado e do Estado. Obviamente, o peso específico do Estado e do mercado na vida universitária varia de país para país, assim como de instituição para instituição (Schugurensky, 2002, p. 117).⁸

Com esse novo modelo, as políticas de educação superior concorrem para *fortalecer a competitividade econômica*,

[...] o que implica inovação de produtos e processos, ênfase em currículos ligados às necessidades do mercado, melhor preparação dos estudantes para o mundo do trabalho a um custo *per capita* menor e efetiva e eficiente gerência do trabalho institucional e docente (Schugurensky, 2002, p. 109).

Finalizávamos, enfatizando, o que esse autor afirmava em conclusão, isto é, que nas décadas de 60 e 70, sob o Estado do Bem-Estar e do fordismo, quando do apogeu das teorias do capital humano, a educação superior (universidade) era vista como investimento público de crucial importância para o desenvolvimento e criação de empregos; que no Estado neoliberal e na globalização, porém, a educação superior *passa a ser vista como parte do problema econômico de cada país, entendido este como falta de competitividade internacional*. Segundo ainda Schugurensky (2002, p. 116),

A participação no sistema, outrora considerada um direito social inalienável, é agora interpretada como um privilégio individual, e os objetivos da autonomia institucional, crítica social e desenvolvimento cultural são vistos como redutos obsoletos de interesses particulares. Ao mesmo tempo, o Estado benevolente que financiava cada universidade em função de suas matrículas converteu-se em um Estado avaliador e regulador que condiciona recursos à obtenção de resultados.

Visando ilustrar o que, com Marco Antonio Dias (2003), denominamos de modelo anglo-saxônico de universidade, citemos sumariamente

algumas das principais mudanças ocorridas no Canadá e na Austrália.

CANADÁ

A tendência privatizante e mercantilizante das universidades canadenses estaria seguindo caminho similar ao percorrido pela educação superior de países como os Estados Unidos, Austrália, Inglaterra e muitos outros. Isso se verifica em especial entre os anos 1983 e 1993, quando, tanto em termos econômicos e sociais quanto em matéria de educação superior, as autoridades canadenses adotam políticas similares às adotadas por Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos EUA. Isso também coincide com o advento do Tratado de Livre Comércio, privatização de empresas públicas, redução de impostos para as empresas e incorporação de taxas para serviços públicos, além de coincidir com o discurso ideológico da globalização e da competitividade internacional (Schugurensky, 2002, p. 119).

Outras mudanças decorreram da criação, no Canadá, do Corporate-Higher Education Found, que visou vincular a pesquisa universitária às necessidades da indústria e agilizar a transferência de conhecimento da universidade para a empresa, a diminuição dos gastos públicos com educação superior, mediante cortes orçamentários no final dos 80 e na década dos 90. Os estudantes passaram a ser descritos como *consumidores* ou como *força de trabalho potencial*, as IES como *provedoras de serviços* em função da demanda, e o conhecimento como uma ferramenta para elevar a produtividade. Conforme documentos desse Fundo,

[...] objetivo fundamental da educação superior é incrementar a competitividade internacional do Canadá na era da globalização e reestruturação econômica, e a estratégia mais efetiva para alcançar este objetivo consiste na adaptação da educação superior às demandas reais do mercado (Schugurensky, 2002, p. 121).

É no caso de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) que a *transição da universidade autônoma*

⁸ O termo universidade heterônoma é uma categoria que permitiria condensar conceitos mais dicotômicos como *universidade comercial* ou *universidade controlada*. Buscaria mostrar que não há contradição entre a submissão da universidade aos interesses do mercado e aos condicionamentos do Estado avaliador.

para a universidade heterônoma seria mais visível: as decisões sobre grande parte da agenda de pesquisa dos docentes/pesquisadores universitários estariam sendo transferidas para as agências estatais e empresas privadas. As conseqüências são a reorientação de projetos que privilegiam seja as disciplinas mais próximas ao mercado, seja a pesquisa aplicada em detrimento da pesquisa básica (Schugurensky, 2002, p. 133-134).

A falta de financiamento público das pesquisas conduz os pesquisadores a buscarem recursos de diferentes fontes, o que explicaria que nas últimas décadas se tenham incrementado os vínculos entre universidades e o mercado e esteja nascendo uma nova classe, a dos *acadêmicos empresários*, “cujo talento científico deve completar-se com um talento empresarial para a busca de fundos, e cuja atenção se dirige cada vez mais para a pesquisa aplicada”. Verifica-se uma tendência crescente de se utilizarem a lógica e as práticas das empresas econômicas e de ver o conhecimento como uma mercadoria a mais (Schugurensky, 2002, p. 137).

Em síntese, segundo Fisher e Rubenson (1998, p. 96 apud Schugurensky, 2002, p. 141), a principal tendência na educação superior do Canadá é a da privatização. As instituições estariam se tornando mais corporativas, tecnocráticas, utilitárias, mais preocupadas com a venda de produtos que com a educação. Enfim, para Schugurensky, estaria emergindo um novo paradigma na educação superior canadense. Nele, os estudantes são vistos como consumidores; os chefes, como gerentes; a educação, como uma mercadoria a ser negociada no mercado de trabalho; e a pesquisa, como desenvolvimento de inovações para o mundo empresarial. Houve diminuição do financiamento público e crescimento da população estudantil universitária. Isso obrigou as universidades a reduzirem o pessoal administrativo e de apoio e a aumentar o tamanho das turmas, a incrementar o número de aulas semanais por docente, o que reduziu o tempo disponível para pesquisa e orientação de estudantes de pós-graduação. Os cortes orçamentários também obrigaram as universidades a procurar fontes alternativas de

financiamento, especialmente por meio do aumento das mensalidades e da intensificação dos contratos com empresas. O aumento das mensalidades e dos custos de manutenção estudantil estaria conduzindo ao risco de um retorno a um modelo de educação superior elitista e restritivo. Além disso, a intensificação dos contratos com o setor privado, por um lado, provocou o aumento da distância salarial entre os docentes vinculados ao mercado e às políticas de P&D (engenharia, negócios, informática, direito, etc.) e os docentes cujas disciplinas estão mais distanciadas do mercado e dessas políticas (filosofia, educação, lingüística, artes, história, trabalho social, etc.); por outro, priorizou a pesquisa aplicada, gerando uma série de problemas relacionados com a ética da pesquisa e a liberdade acadêmica (Schugurensky, p. 142).

AUSTRÁLIA

Uma característica básica da reforma da educação superior australiana, segundo Meek (2002, p. 149), é que ela teria ocorrido principalmente mediante incentivos econômicos e não mediante legislação, enfatizando-se a importância das novas relações mercantis que lhe foram impostas. Outra marca foi o corte no financiamento público e a transferência dos custos para os estudantes ou suas famílias mediante mecanismos como os do Higher Education Contribution Scheme (HECS), isto é, o pagamento parcial do ensino pelo sistema de taxas.

Outra transformação bastante semelhante à ocorrida no Canadá e na Inglaterra tem sido o clima de competição que envolve a liberação de recursos para pesquisa, disputados segundo critérios de performance institucional. Conforme Meek (2002, p. 154), a privatização da educação superior e a introdução de relações quase-mercantis para conseguir-se maior eficiência e flexibilidade institucional têm sido objetivos visíveis da política nacional australiana. Outra marca da reforma australiana é a convicção que tem o governo de que a educação superior seria claramente ligada à economia nacional, tanto em termos de necessidades do mercado de trabalho, quanto em termos de comercialização de suas pesquisas e atividades de ensino (p. 155).

Também na Austrália opera-se o *financiamento da educação superior e das atividades de pesquisa mediante o mecanismo dos Fundos e da competição mercantil*. Quanto ao mecanismo dos fundos, ele é, na Austrália, o mesmo para todas as IES. A forma como o orçamento das instituições é determinado pelo governo é um misto de fundos normativos e barganha entre cada instituição e o governo. Além da carga discente, cada disciplina possui um peso. Os recursos operacionais provenientes do governo e alocados pelo Departamento de Educação (Ministério) são concedidos mediante a apresentação por cada instituição de um Plano Educacional descrevendo suas atividades. Esse plano é o principal instrumento de descrição das funções das instituições de educação superior para a obtenção dos recursos públicos.

Outra conseqüência das mudanças impostas, em especial os cortes orçamentários e a pressão pela busca de recursos junto a outras fontes que não o fundo público, além do clima de competição e facilidades de comercialização da pesquisa, é a de que, na maioria das universidades, se têm formado empresas privadas para comercializar os produtos de suas pesquisas e ensino, algumas delas, as maiores, tendo montado parques de pesquisa e tecnologia na *campus* para atrair investimentos privados.

O novo modelo de universidade, menos dependente dos recursos públicos, tendo que assumir novas responsabilidades, além de mover-se no espaço competitivo do mercado ou do quase-mercado para obtenção de recursos alternativos, tem exigido a adoção, por essas instituições, de uma gestão com forte estilo corporativo-empresarial. Cargos de pró-reitor ou de vice-reitor são criados para cuidar dessas atividades competitivas. Modificam-se igualmente as relações internas entre unidades, departamentos acadêmicos e docentes e funcionários, seguindo os moldes que os princípios do mercado impõem às relações entre instituições, o governo e o campo empresarial.

Em clima de competição mercantil, as instituições são estimuladas a buscar cada uma

seu *nicho de mercado*. Disso decorre a exigência de diferenciação institucional e da forma de se organizarem.

Aqui se põe, segundo Meek (2002, p. 174), apoiado em Mahony (1994, p. 125), mais uma vez, a questão da autonomia. O que formalmente seria autonomia, na prática, é apenas a liberdade de atender aos objetivos governamentais, mediante a competição por fundos, que conduziria à conformidade. “A ‘nova’ autonomia é pois um paradoxo: autonomia para livremente conformar-se”. Para Neave (1966 apud Meek, 2002, p. 174), esse aparente paradoxo corresponderia à ‘lei dos resultados antecipados’, que opera, no nível institucional, dando a impressão de uma ação institucional autônoma, quando se trata, na realidade, de uma reação às forças externas, diretrizes ou fatos atuais ou antecipados. “As instituições interpretam o que é ou que será requerido pela política oficial e agem de acordo, o que torna difícil determinar-se se a mudança vem de baixo ou se é imposta de cima” (Meek, 2002, p. 175). As instituições competem entre si na interpretação de qual a melhor forma de tirar vantagem dos incentivos financeiros disponíveis.

UNIVERSIDADE NEOPROFISSIONAL, HETERÔNOMA E COMPETITIVA

Visando aplicar à nova configuração da educação superior no Brasil, que vem se delineando, algumas dessas marcas “universais”, apresentamos na 26ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd)⁹ um estudo intitulado “A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva”.¹⁰

Esse texto intentou demonstrar a hipótese de que ocorre hoje, no Brasil, uma contraditória superposição de modelos universitários, e, ao mesmo tempo, o trânsito para uma universidade – “pública” e privada – neoprofissional, heterônoma e competitiva. A consistência dessa hipótese de trabalho foi buscada mediante um diagnóstico da educação superior no Brasil e das

⁹ Caxambu, 5 a 8 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www2.uerj.br/~anped11>>. Acessado em: 20 mar. 2004.

¹⁰ A ser publicado brevemente na coletânea organizada por Maria de Lourdes de A. Fávero e Deise Mancebo: *Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente* (no prelo).

mudanças por que esta passou na última década. Com isso, tentou-se compreender não apenas a trajetória recente da organização do subsistema no País mas, também, como, hoje, sua atual configuração funda-se em específicas concepções de universidade (e de suas funções); como se ancora em conceitos e teses a respeito do ethos acadêmico, do valor agregado do conhecimento, do papel do Estado e do mercado na alocação de recursos no campo dos direitos da cidadania ou dos serviços sociais, entre outros, que se encaixam nos próprios fundamentos do atual ajuste neoliberal da produção e do Estado.

Não é tão difícil demonstrar que, coincidentemente com as críticas que tanto os documentos dos organismos financeiros multilaterais, quanto autoridades e especialistas nacionais fazem ao modelo europeu (humboldtiano) de universidade, aprofunda-se a tendência de tornar-se hegemônico no Brasil o que denominamos de modelo neoprofissional ou neonapoleônico. A dita universidade de ensino, profissionalizante, avança célere e ocupa em torno de 90% do conjunto das IES e matrículas no País.

Como demonstrado nesse estudo, a heteronomia e a competitividade são características que se impõem no sistema de educação superior no País, seja porque a maioria das IES públicas jamais gozou de efetiva autonomia administrativa e de gestão financeira, passados 15 anos da promulgação da Constituição Federal em vigor, seja pelo intenso processo de privatização direto e indireto que vem ocorrendo.

Dentre as muitas razões que fundamentam esses fatos, destaque-se: ao lado das restrições financeiras, do movimento de retirada gradativa do Estado da manutenção e expansão do setor público federal, do incentivo à criação de fundações privadas nos campi do setor público, são criadas facilidades para a abertura e expansão das instituições privadas, em especial privadas *stricto sensu* ou particulares (empresas comerciais), que se concentram, como

demonstrado, no Sudeste por claras razões de clientela, renda e lucro.¹¹ Desde 1997, via Decreto nº 2.306/97, foram reconhecidas as IES privadas com fins lucrativos (empresas comerciais). Este Decreto foi substituído em 2001 pelo Decreto nº 3.860/01 que, dispendo sobre as entidades mantenedoras das IES privadas, assim estatui:

Art. 3º As pessoas jurídicas de direito privado mantenedoras de instituições de ensino superior poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito de *natureza civil ou comercial*, e, quando constituídas como fundação, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro.

RUMO À UNIVERSIDADE MUNDIAL – NEOPROFISSIONAL, HETERÔNOMA, OPERACIONAL, EMPRESARIAL E COMPETITIVA – EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Nesse ensaio de caracterização do novo modelo de universidade com traços mais ou menos universais e que tende a se impor hegemonicamente sobre os sistemas nacionais de educação superior da maioria dos países, sejam eles do centro ou da periferia do mundo globalizado, talvez se possa agregar à hipótese anterior aplicada ao caso brasileiro as marcas de *operacional* e, junto ao adjetivo competitiva, o termo *empresarial*.

Neste último caso, os exemplos do que ocorre na Inglaterra, Austrália e Canadá, são suficientes para nos alertarem dessa tendência que se combina sem contradições com o termo *competitiva*.¹²

Quanto ao *operacional*, que se completa e integra, a nosso ver, com o conceito de heteronomia, seria suficiente remeter o leitor aos excelentes ensaios da filósofa Marilena Chauí sobre as mudanças na universidade, à luz da interpretação, seja de documentos de organismos multilaterais (BM e BID), seja de documentos oficiais brasileiros, como o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), entre outros (Cf. Chauí, 1999, 2001, 2003a, 2003b).

¹¹ Algumas IES privadas *stricto sensu* tornaram-se em poucos anos as maiores do País em número de matrículas de graduação – Universidade Paulista (Unip), Estácio de Sá, Universidade Luterana do Brasil (Ulbra), entre outras.

¹² Sobre a *universidade empresarial*, ver: Slaughter; Leslie (1997) e Ibarra Colado (2003).

A expressão *universidade operacional* tem, para Chauí, no caso brasileiro, o pano de fundo da reforma do Estado, que “incorpora a lógica do mercado e ameaça esvaziar a instituição universitária” e que propõe a transformação das atuais instituições federais de ensino superior (Ifes) em *organizações sociais*. Quanto à eleição do mercado como referência, diz Chauí (1999, p. 3):

A Reforma tem um pressuposto ideológico básico: o mercado é portador de racionalidade sociopolítica e agente principal do bem-estar da República. Esse pressuposto leva a colocar direitos sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de serviços definidos pelo mercado. Dessa maneira, a Reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde isso seria previsível – nas atividades ligadas à produção econômica –, mas também onde não é admissível – no campo dos direitos sociais conquistados .

Quanto à proposta de transformação das Ifes em organizações sociais, após estabelecer, com base em Freitag (1996), oportuna distinção entre *instituição social* e *organização social*, escreve:

A passagem da universidade da condição de instituição à de organização insere-se nessa mudança geral da sociedade, sob os efeitos da nova forma do capital, e ocorreu em duas fases sucessivas, também acompanhando as sucessivas mudanças do capital. Numa primeira fase, tornou-se universidade funcional; na segunda, universidade operacional. A universidade funcional estava voltada para a formação rápida de profissionais requisitados como mão-de-obra altamente qualificada para o mercado de trabalho.

Adaptando-se às exigências do mercado, a universidade alterou seus currículos, programas e atividades para garantir a inserção profissional dos estudantes no mercado de trabalho, separando cada vez mais docência e pesquisa. Enquanto a universidade clássica estava voltada para o conhecimento e a universidade funcional estava voltada diretamente para o mercado de trabalho, a nova universidade ou universidade operacional, por ser uma organização, está voltada para si mesma enquanto estrutura de gestão e de arbitragem de contratos (Chauí, 1999, p. 3).

Dessa nova estrutura e contratos fazem parte os *contratos de gestão* (previstos no PDRE), a avaliação universitária por índices de produtividade e a flexibilidade que passariam a reger a vida da universidade, fazendo dela uma *universidade operacional*, “estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos”.

TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Assim como acima consideramos ingenuidade pensar que a mundialização do capital, que invade todos os setores do fazer humano, não invadiria o campo universitário da maioria dos países, pensamos que é imprescindível visualizar, como tentamos fazê-lo até aqui, esse novo modelo de universidade mundial, hegemônico, no contexto da nova ordem econômico-financeira e política mundial, conhecida pelo nome de *globalização*. A universalização de um modelo de universidade não se dá fora do processo de globalização. E esta, como sobejamente denunciado em fóruns internacionais, é desigual e discriminatória. Na caracterização de Marco Antonio Dias (2003, p. 7), essa *nova ordem mundial*,

[...] implica, no campo político, o domínio de um pequeno grupo de países sobre a comunidade internacional. Provoca mudanças na ordem internacional prejudiciais aos países pobres e em desenvolvimento que, nos organismos financeiros, praticamente não têm como fazer prevalecer seus interesses, estimula alterações no mundo do trabalho, onde a estabilidade de emprego desaparece e a chamada flexibilidade se torna sinônimo de insegurança para uma grande parte da população, com impacto altamente negativo na vida dos cidadãos e, em particular, na dos jovens. Estabeleceu-se um sistema de desordem nas relações internacionais.

É esse domínio de alguns países centrais sobre a comunidade internacional que possibilita a existência de um modelo de universidade mundial que, gradativa, sutil ou agressivamente, impõe-se aos países subalternos. Os casos das reformas da educação superior do Chile e da China, analisados recentemente por Ângela Siqueira (2003), são exemplares quanto ao peso

do Banco Mundial nessas reformas, que apresentam grandes similaridades entre si, apesar das conhecidas disparidades de diversas ordens entre esses países, em que talvez a única similitude seja o regime autoritário sob o qual se fazem essas reformas.

[...] Tais mudanças são afinadas com as propostas do Banco Mundial para reforma da educação em geral e para a reforma do ensino superior em particular. Por certo as reformas variaram em função das especificidades de cada país, mas percebe-se em ambas a introdução de *uma perspectiva de gestão empresarial de mercado*, afetando sobremaneira os objetivos, o comportamento, a administração, a organização, o financiamento, o acesso, os cursos oferecidos, a definição e desenvolvimento de atividades de pesquisa, o referencial de avaliação do ensino superior, etc. [...]

Na China, um país com poucas possibilidades de manifestações públicas, as reformas foram introduzidas mais facilmente, porém houve resistência do governo (MOE) quanto à adoção *in totum* das propostas apresentadas pelo Banco Mundial e, em função disso, *o Banco ameaçou com a suspensão de novos empréstimos* (Siqueira, 2003, p. 160; grifos meus).

É hora de perguntar-se: quando esses organismos multilaterais estabelecem o quê e como reformar em qualquer país do planeta, que modelo e que experiências, realizados em que países são *recomendados*?

Dias, com sua experiência de quase duas décadas na direção da Divisão de Educação Superior da Unesco e de atual assessor da reitoria da ONU, responde:

De maneira geral, é o modelo anglo-saxônico (Inglaterra, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia) que tenta impor-se e [é], em torno dele, que grandes manobras se efetuam em organizações como a OCDE, Unesco e Banco Mundial (Dias, 2003, p. 12).

Do modelo inglês já se disse o bastante, mas vale a pena atualizar as informações com esse especialista.

Os gastos por estudante que eram de quase 8 mil libras em 1990, hoje são de menos de 5 mil. A proporção de estudantes por professor

que era de 9 a 1, hoje é de 18 a 1. Um professor novo, hoje, ganha o mesmo que um novo agente de polícia. Por isso, as universidades perdem pessoal qualificado para universidades norte-americanas e contratam jovens professores da Coreia, China e Europa oriental. Edifícios e laboratórios estão decrépitos. Em conseqüência, para satisfazer suas necessidades, as universidades inglesas, desde o tempo da sra. Thatcher, são obrigadas a concentrar seus esforços em atividades comerciais e a consolidar uma filosofia que visa mais ao lucro que ao desenvolvimento do saber ou à expansão da cultura (Dias, 2003, p. 12).

Sobre a penúria financeira das universidades e do novo *ethos* acadêmico do outrora prestigioso modelo universitário inglês, diz ainda Marco Antonio Dias, em conferência de abertura do Seminário Internacional Universidade XXI, organizado pelo MEC e pela ONG Orus, em novembro de 2003:

O jornal [*Sunday Times*] informava que se havia observado, na Inglaterra, nos últimos tempos, um aumento da concessão de títulos honoríficos. Em 1999, constataram os jornalistas, eram mais de mil cada ano, que beneficiavam, em particular, a representantes das indústrias. Até a multicentenária e prestigiosa universidade de Oxford agia desta maneira. Mas, *o preço, evidentemente, era muito mais caro: 250 mil libras*. Para sobreviver, com a diminuição dos fundos públicos para educação superior, devem-se produzir recursos. Os instrumentos para isto contam pouco. O que importa é o resultado (Dias, 2003, p. 13).

Informa ainda Dias que pesquisadores do Institute of Education da Universidade de Londres, tendo pesquisado a evolução do sistema universitário inglês durante as últimas décadas, teriam concluído que seu problema central é *the continued imbalance in the social composition of higher education participants*. Dias chama a atenção para a “notável falta de mobilidade social concretizada pela ausência de participação de jovens provenientes de setores ligados às classes operárias” e para o fato de que esta ausência se explicaria por fatores diversos como *selectivity, competition and elitism, qualifications and standards, funding mechanisms and student finance*. E conclui: “A ‘deselitização’ da universidade era apresentada como razão para as reformas no sistema

de financiamento das universidades inglesas. O resultado está aí: o sistema é cada vez mais elitista” (Dias, 2003, p. 13).

Do modelo norte-americano, que, aliás, não seria um só, mas várias dezenas, segundo Gareth Williams (1996, p. 7), o Brasil já tem, como bem lembra Marco Antonio Dias, uma larga experiência, isto é, desde a Reforma Universitária de 1968, da qual é hora de tirarmos as necessárias e urgentes lições.

Ao falar sobre o tema “Da internacionalização à globalização do ensino superior”, na conferência de abertura do colóquio internacional: “Globalização: quais são as apostas para as universidades?” (Université Laval, Québec, Canada, 10/12/2002), Gilles Breton (2002, p. 23), presidente do colóquio, assim definia o papel da universidade:

Um dos mais preciosos aportes do mundo universitário para a vida de nossas sociedades é que ele constitui um dos únicos espaços sociais que opera à base da compreensão radical das coisas e na busca da verdade. Neste sentido, o mundo universitário é antes de tudo um espaço dialógico essencial para nossas sociedades e sua contribuição para o espaço público é único, pela qualidade e originalidade dos trabalhos, análises e pesquisas que nele são realizados.

O desafio que se põe é de como, diante do poder de persuasão e de imposição do modelo mundial de universidade aqui delineado, se poderá preservar a identidade, os objetivos e a

função social da universidade tais como acima descritos.

Nesse ponto vale lembrar a conclusão a que chegou Meek (2002, p. 175), ao analisar, no artigo supracitado, as mudanças ocorridas na educação superior australiana:

Um sistema fortemente regulado e centralmente controlado pelo governo não é um modelo apropriado para orientar a educação superior no novo milênio. Há amplas evidências de que a universidade moderna oferece formação mais eficaz sob condições de liberdade e regulação branda. Por outro lado, este artigo se questiona se o completo abandono da educação superior ao ‘livre mercado’ é uma opção política apropriada. O tipo de sistema de educação superior e o grau de suporte financeiro requerido são, em última instância, para qualquer sociedade, questões políticas. Infelizmente, na Austrália, a ideologia do mercado parece ter substituído o debate político sobre que tipo de sistema de educação superior o país quer e precisa.

Cabe concluir reiterando a intenção inicial deste texto: servir como subsídio, seja para avaliar as transformações por que vem passando a educação superior no Brasil, seja para poder-se examinar as propostas, oficiais ou não, de reforma da universidade que estão sendo anunciadas. Deve servir também para que se construam “modelos” alternativos baseados em formas também alternativas de desenvolvimento econômico e social. Ou não se acredita que *outro mundo* seja possível?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATCON, Rudolph P. *Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira*. Rio de Janeiro: MEC/ DESU, 1966.
- BOITES, Hugo. Banco Mundial y Universidad: el fin de la Autonomia, el Comienzo del Cogobierno. *Reunión de Análisis de las Ciencias, la Educación y la Cultura*. Cuernavaca, Morelos, México, 13 jul. 1996. Disponível em: <<http://www.smf.mx/boletin/Jul-96/articles/banco.html>>.
- BRETON, Gilles. De l'internationalisation à la globalisation de l'enseignement supérieur. In: BRETON, Gilles; LAMBERT, Michel (Org.). *Globalisation et Universités: nouvel espace, nouveaux acteurs*. Paris: Ed. Unesco; Laval: Press de l'Université de Laval, 2003. p. 21-35.
- CAMPBELL E., Juan C. La educación superior en Chile: experiencias de la década de los 80 y sus proyecciones. In: LA UNIVERSIDAD, hoy y mañana. Ciudad de México: Perspectivas Latinoamericanas; Unam, 1995.
- CAMPBELL, E., Juan C. La Universidad en Chile - 1981-1995. In: SGUISSARDI, V.; SILVA JR., J. dos R. *Políticas públicas para a educação superior*. Piracicaba: Unimep, 1997. p. 101-120.
- CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Ed. Unesp, 2001. Capítulos: p. 43-72: Ventos do progresso e universidade administrada; p. 73-114: Modernização versus democracia; p. 175-194: Universidade hoje; p. 195-205: A questão da autonomia.
- _____. A universidade operacional. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, Domingo, 9 maio 1999. Cad. Mais! Brasil 500 D.C., p. 3.
- _____. Universidade: organização ou instituição social? In: UNESCO. *A universidade na encruzilhada: universidade: por que e como reformar?* Brasília: Unesco, MEC, 2003. p. 67-77.
- _____. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-16, set./dez. 2003.
- DEARING REPORT. *Higher Education in a Learning Society*. London: NCIHE - National Committee of Inquiry into Higher Education. Disponível em: <<http://www.leeds.ac.uk/educol/ncihe/>>. Acesso em: 15 jun. 1999.
- DIAS, Marco Antonio R. *Produção, partilha e apropriação do conhecimento*. Brasília: MEC, 2003. Seminário Internacional Universidade XXI de 25 a 27 de novembro de 2003.
- EUSTACE, R. United Kingdom: System of Higher Education. In: HUSÉN, Torsten, et al. (Org.). *Education: the complete encyclopedia*. London: Pergamon, 1998. CD-ROM.
- FREITAG, Michel. *Le naufrage de l'université*. Paris: Ed. de la Découverte, 1996.
- IBARRA COLADO, Eduardo. Capitalismo acadêmico y globalización: la universidad reinventada. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 1059-1067, set. 2003.
- INTRODUCTION: School Choice and the Quasi-market. *Oxford Studies in Comparative Education*, v. 1, n. 6, 1996. Disponível em: <http://www.triangle.co.uk/osc/osc-6_1.htm#notes>. Acessado em: 10 out. 2003.
- LAVADOS M., Jayme. *La Creación del Futuro: discurso de inauguración del año académico 1996*. Santiago (Chile), 7 maio 1996.

MEEK, V. Lynn. Use of the 'Market' in the Transformation of Australian Higher Education. In: RODRIGUEZ GÓMEZ, Roberto (Org.). *Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior*. La Coruña, Espanha: Netbiblo, 2002. p. 149-178.

PERELLON, Juan-F. III. Inglaterra. In: _____. *Case studies*. 1998. Texto digitado.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto (Org.). *Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior*. La Coruña, Espanha: NetBiblo, 2002.

SANTOS, Boaventura de S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL "A SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO", 26-28/3/1998, São Paulo. [Anais...]. Brasília: Mare, 1998.

SCHUGURENSKY, Daniel. Autonomía, heteronomía, y los dilemas de la educación superior en la transición al siglo XXI: el caso de Canadá. In: RODRIGUEZ GÓMEZ, Roberto (Org.). *Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior*. La Coruña, Espanha: NetBiblo, 2002. p. 109-148.

SCHWARTZMAN, Simon. *La universidad como empresa económica*. Trabalho preparado para o Seminário sobre "El Papel de las Universidades en el Desarrollo Social" realizado pelas agências de cooperação técnica da Alemanha (GTZ, CIM, DAAD, DSE), Universidad Austral de Chile, Valdivia, 3 a 7 abr. 1996. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/Pesquisadores/Simon/Publicac.htm>>.

SGUISSARDI, Valdemar. Políticas de Estado e Políticas de Educação Superior no Brasil: alguns sinais marcantes da dependência. In: MOROSINI, Marília C. (Org.). *Mercosul/Mercosur: políticas e ações universitárias*. São Paulo: Cortez; Porto Alegre: Ed. Universidade, 1998. p. 205-235.

_____. Autonomia universitária e mudanças no ensino superior: da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. In: CATANI, Afrânio M. (Org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 29-48.

_____. Dearing Report: novas mudanças na educação superior inglesa? In: TRINDADE, Hélió (Org.). *Universidade em ruínas na República dos Professores*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 95-118.

_____. Do jeito que o Banco Mundial gosta: assim é a universidade brasileira da modernização conservadora. *Revista Caros Amigos*, n. 9, p. 8-9, nov. 2001. Edição Especial.

_____. Rumo à universidade competitiva: na modernização conservadora a universidade perde sua face, sua alma e sua identidade históricas. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 239-268, jul./dez. 2002a.

_____. Educação superior no limiar do novo século: traços internacionais e marcas domésticas. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 3, n. 7, p. 121-144, set./dez. 2002b.

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

_____. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In: _____. (Org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000a. p. 47-63.

_____. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? *Universidade e Sociedade*, Brasília, v. 10, n. 22, p. 66-77, 2000b.

_____. Educação superior: o Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política? *Educação Superior*, Brasília, v. 22, n. 45, p. 11-53, 2000c.

SIQUEIRA, Ângela C. de. As reformas do ensino superior no Chile e China. *Avaliação/Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, RAIES, v. 8, n. 4, p. 141-163, dez. 2003.

SLAUGHTER, Sheila; LESLIE, Larry. *Academic Capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.

WILLIAMS, Gareth. *Resources for Higher Education in OECD Countries*. London: Institute of Education/ University of London, dez. 1996. A report for The Council for Industry and Higher Education (CIHE), The Committee of Vice-Chancellors and Principals (CVCP), e The Higher Education Funding Council for England (HEFCE).

_____. The market route to mass higher education: British experience 1979-1996. *Higher Education Policy*, v. 10, n. 3/4, p. 275-289, 1997.

WINKLER, D. *Higher Education in Latin America*. [Washington, D.C.], 1990. p. XIV. (Issues of Efficiency and Equality. World Bank Discussion Papers).

WORLD BANK. *Higher education: the lessons of experience*. Washington, D.C.: The World Bank Group, 1994. (Series Development in Practice).

Gestão Democrática e Autonomia Universitária: Educação Superior no Brasil e o Mercosul*

Maria Estela Dal Pai Franco
Marília Costa Morosini

INTRODUÇÃO

O que caracteriza o presente momento é a perspectiva de reforma e mudanças na educação superior, num contexto de alta complexidade e fragmentação no qual se chocam turbulências internacionais, diluição e substituição de valores, questionamento do estabelecido e temor do futuro – tudo sob as marcas de uma globalização nefasta cujo modelo econômico prevalente exacerba o lucro em detrimento do trabalho e privilegia o técnico em detrimento do humano. A globalização “em si é boa e não má [...], mas em muitas partes do mundo não trouxe benefícios. Para muitos a globalização leva à iminência de um desastre” (Stiglitz, 2002, p. 20). Assim, em tempos de globalização perversa, que vem acompanhada de uma realidade econômica mundial de internacionalização de capitais, de desregulação de mercados e de predomínio de empresas transnacionais, é o neoliberalismo, como programa político-ideológico de Estado, que fundamenta a inserção dos Estados nacionais neste processo.

Sob tais estigmas, não é de surpreender que instituições e pessoas manifestem diferentes expectativas, que oscilam entre a necessidade de referências, quiçá alguma âncora, para pautar condutas e autonomia nas escolhas. Esta modernidade diluída, ao mesmo tempo perigosa – propícia a interesses espúrios – e plena de possibilidades – propícia à transformação –, imputa maior responsabilidade ao Estado, que promulga políticas, e aos seus interlocutores, cujos movimentos interferem nos processos, resultados e opiniões. A pergunta que fustiga é quais *convergências* no movimento (documentos e discussões) de reforma da educação superior

se destacam e quais as *tensões* que as qualificam. As duas eleitas, no âmbito deste trabalho, para refletir propositivamente sobre a universidade (educação superior), estão centradas nas políticas e na gestão da educação.

Na primeira convergência, denominada “Políticas da educação superior, seus atores e interlocutores”, duas vertentes brotaram sob os critérios da relevância, da exequibilidade e da pertinência: Políticas Públicas, Estado e Compromissos com a Educação Superior, que privilegia a interlocução de partícipes nacionais, e Políticas Públicas da Educação e Mercosul, que privilegia a interlocução regional em suas articulações nas Políticas de Pesquisa, Pós-graduação e Ensino de Graduação. No cerne está a questão de políticas que reflitam os valores e expectativas de um Estado-Nação e, ao mesmo tempo, que permitam a inserção num contexto de internacionalização, especialmente no Mercosul.

Na segunda convergência, denominada “Gestão da educação superior e autonomia universitária”, sob critérios da inclusão e da participação, brotaram as vertentes de Gestão Democrática e Espaço Institucional, assim como a Internacionalização (Mercosul) e Gestão Universitária. No cerne está a questão da administração democrática que privilegie a inclusão.

A autonomia universitária tensiona as duas convergências nos meandros do relacionamento Estado/instituições/conhecimento/sociedade.

No desenvolvimento do trabalho, foram analisados estudos, documentos e estatísticas oficiais para subsidiar a problematização das convergências e tensões.

* Colaboraram as bolsistas de Iniciação Científica Priscila Verdum e Maria Albers, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (Fapergs), e Tatiana Costa Guimarães, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

O trabalho finaliza tratando propositivamente políticas e práticas de gestão da educação superior brasileira, em sua inserção mercosulina, tendo no horizonte a reforma do ensino superior que está na mesa de discussão.

POLÍTICAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, SEUS ATORES E INTERLOCUTORES

As reformas na educação superior não podem ser vistas desvinculadas de suas inserções mais amplas e da própria concepção de Estado. Os últimos anos foram marcados por mudanças *constitucionais* (88) e *institucionais* (tributária, da previdência, fiscal e da educação), nestas últimas incluída a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996). Neste entorno, as políticas da educação superior podem ser analisadas em diferentes âmbitos: o das reformas no Sistema Nacional de Educação (SNE) – CNE/MEC/Capes/Inep; o das reformas no Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia (SNCT) – MCT/CNPq;¹ e o das reformas do Estado que ocorreram especialmente na segunda metade da década de 1990 e anos iniciais do novo século e, até mesmo, no âmbito de fenômenos mais amplos, parte do campo sociocultural.

A LDB, em seu art. 86, afirma que “As instituições de educação superior constituídas como universidades integrar-se-ão, também, na sua condição de instituições de pesquisa, ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia [...]”. Acrescenta-se as atividades do Ministério das Relações Exteriores (MRE) nos acordos educacionais e nos instrumentos reguladores das relações de cooperação nos quais se assenta a política externa brasileira na área educacional.

É notório que as mudanças da educação superior caminham junto às de outros segmentos/níveis educacionais e de distintos setores, interlocutores constituídos por fazerem parte do Estado e de seu aparato governamental. As políticas da educação superior, enquanto políticas sociais, sofrem o impacto do modelo de Estado que lhes serve de *locus* e suporte. A educação superior, entretanto, também imprime suas marcas no Estado/Sociedade, pela formação de quadros de profissionais, de técnico-científicos e de novas gerações de pesquisadores, e pela produção de pesquisa e prestação de serviços.

A participação de diferentes ministérios e órgãos que compõem o aparato governamental, as esferas e níveis administrativos que se estendem do sistema até a instituição, os níveis educacionais que abrangem a Pós-graduação e a Graduação, bem como a diversidade de instituições, corporificam a interlocução constituída. Já a interlocução instituída é formada pela plêiade de associações/organismos e movimentos da sociedade civil² – cada qual com suas contestações e demandas. No movimento de internacionalização da educação no espaço mercosulino também acontecem interlocuções. É neste quadro de crescente complexidade que ocorrem as mudanças na educação, sejam elas em âmbito de sistema ou de instituição (Franco, 2002).

Políticas públicas, Estado e compromissos com a educação superior

A assertiva de que uma reforma da educação superior deveria espelhar “um projeto de nação”

¹ Conselho Nacional de Educação (CNE); Ministério da Educação (MEC); Fundação Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

² Os interlocutores instituídos que se destacam nos últimos anos são oriundos de movimentos docentes, técnico-administrativos, de tipos de instituições de ensino superior, de dirigentes e de associações científicas. Destacam-se: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), entidade civil sem fins lucrativos, fundada em 1966, que congrega, por seus reitores, as universidades brasileiras públicas e privadas; Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), criada em 1989, congrega dirigentes de IES federais; Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), fundada em 1995, é uma associação civil que reúne perto de 40 instituições de ensino superior entre universidades e centros universitários comunitários; Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (Comung), organizada em 1990, é uma rede formada por oito universidades e um Centro Universitário do Rio Grande do Sul, cujos objetivos se fundamentam na idéia de integração de ideais e forças; Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), criado na década de 80, congrega as várias associações de docentes de ensino superior do País; União Nacional de Estudantes (UNE), criada na década de 30; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), fundada em 1976; Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), associação civil iniciada em 1978 e que reflete o movimento pela reformulação dos cursos de formação dos profissionais da educação; e Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), fundada oficialmente em 1987.

marca a importância de um horizonte para a mudança educacional (Genro, 2004a). Isto se potencializa ao se entender a educação superior na caudal das mesmas tensões e contendas que se manifestam na sociedade. Uma reforma dificilmente revela consenso, mas sim um horizonte cujos ideários, transportados para um projeto, se frutificam nos meandros de negociações. Seu êxito depende da viabilidade de implantação, num país onde as práticas participativas foram conquistadas na dura aprendizagem de movimentos e pressões instituidores da democracia.

Neste contexto, supõe-se que a autonomia universitária amadureceu e ultrapassou, em alguns casos (em dependência da esfera e do tipo de instituição), o entorno discursivo, qualificando-se em práticas institucionais. Nem por isso deve ser esquecida, pois consolidação e alargamento de limites é uma conquista perene.

Tal pensamento induz ao esclarecimento do sentido de políticas da educação e da fase que se antevê. Quanto ao primeiro ponto, a noção de políticas da educação tem privilegiado componentes, tais quais espaços de um conjunto, materialização do Estado/máquina governamental, expressão normativo-valorativa, regulação do setor e pressuposição de bem comum. É o captado por Franco (2003b) na *Enciclopédia de Pedagogia Universitária* (EPU) (Morosini, 2003). As noções disponíveis mostram as políticas educacionais como parte do conjunto de políticas públicas sociais, expressão da ação (ou não-ação) social do Estado e sua máquina governamental no movimento de regulação da educação. Azevedo e Aguiar (2001) ressaltam nas políticas a expressão de referenciais

normativos, que se materializam em ações explicitadas através de programas, num processo em que interagem distintos atores. Há quem chame a atenção para a presença de valores e objetivos da Nação nas regras educacionais, sendo elas de interesse da sociedade. A política educacional “diz respeito ao que se vai fazer na educação do povo e a como fazê-la. Requer, assim, que se encontrem um sentido e uma forma de organização social que, assegurando o respeito à individualidade de cada um, solucionem divergências, viabilizem [...] o bem comum” (Luce, 1986, p. 141).

Quanto às fases das políticas brasileiras de educação superior nas últimas décadas, foram identificadas (Morosini; Franco, 2000): a expansão das Instituições de Ensino Superior (IES), a expansão da Pós-Graduação (PG), e a expansão do Sistema de Educação Superior (SES).³

A fase de políticas da educação que se delinea é, em parte, sinalizada pelos dados indicativos da expansão/inclusão no SES:

- a expansão do sistema é inexorável. A partir de 1970 houve predomínio de matrículas do Ensino Superior-Graduação em instituições privadas. A expansão se acentuou nos anos finais da década de 1990, recrudescendo a concentração em instituições privadas. Em 2002, 30% dos alunos de graduação estavam matriculados nas IES públicas e 70%, nas IES privadas;
- a diversificação por tipo de instituição caracteriza o SES. Em 2002, havia 3.479.913 alunos de cursos de graduação no Brasil.

³ A primeira fase (década de 70), a da expansão das IES, ocorreu no movimento de pressões das comunidades para disporem de educação superior; as mudanças mediadas pela expansão foram a interiorização do ensino e a criação dos cursos de PG. A segunda fase (década de 80 e início dos anos de 1990), a da expansão dos cursos de PG (mestrado, doutorado e pós-doutorado), ocorreu no movimento de pressões por titulação; esses cursos foram implantados nos anos de 1970, como parte dos planos de desenvolvimento econômico e social, através dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs), e se consolidaram como sistema na década de 80. A terceira fase (meados da década de 90 e início dos anos 2000) foi a de expansão do Sistema de Educação Superior (SES), através da diversificação de IES, de cursos e de programas; independentemente da diversificação, nota-se a tendência de controle do Estado, também mediado pelas políticas.

⁴ *Universidades*: instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: produção intelectual científica e cultural, regional e nacional institucionalizada; um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; um terço do corpo docente em regime de tempo integral. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecem ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. *Centros Universitários*: instituições pluricurriculares que oferecem ensino de excelência e que têm autonomia em cursos e programas de educação superior. *Faculdades Integradas*: instituições pluricurriculares organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado. *Faculdades*: instituições unicurriculares dependentes do governo central. *Institutos Superiores de Educação*: instituições que formam professores para a educação básica. *Centros Federais de Educação Tecnológica* (Cefet): autarquias federais destinadas a oferecer cursos de nível básico, técnico e tecnológico de ensino médio e formação pedagógica em nível superior.

Sob o critério da organização acadêmica,⁴ o maior contingente de alunos, 2.150.659 (62%), estava matriculado em universidades, seguido de 676.053 (19%) matriculados em Faculdades/Escolas/Institutos, 430.315 (12%) em Centros Universitários e 179.707 (5%) em Faculdades Integradas. A universidade é a instituição com maior autonomia, seguida dos centros universitários; ela oferece mais vagas e tem maior número de alunos que instituições de menor complexidade. Tanto é verdade que, de 1994 para 2002, o número de alunos matriculados em universidade cresceu 104%;

- existem diferenças profundas entre as IES privadas com distintas organizações acadêmicas.⁵ Alunos das IES privadas particulares estão mais concentrados em instituições não-universitárias (68%), enquanto 72% dos alunos das IES privadas comunitárias/confessionais/filantrópicas estão matriculados em universidades;
- as IES públicas concentram o maior contingente de alunos de graduação na Região Sudeste (32%), seguida das Regiões Nordeste (30%) e Sul (17%). As IES privadas concentram o maior número de alunos na Região Sudeste (58%), seguida da Sul (21%) e da Nordeste (9%). O maior contingente de alunos de IES comunitárias/confessionais/filantrópicas (70%) está na Região Sul;
- as IES privadas mantêm, ao longo dos anos, certa estabilidade percentual em relação ao total de IES. Em 1970, 75% eram privadas, em 1980, 77%, em 1990, 76%. A partir de 1999, nota-se aumento de IES privadas, atingindo 88% em 2002; sob outro ângulo, a série histórica revela uma situação mais dura em termos de políticas de inclusão, através de IES públicas:

comparando a proporção entre o número de IES públicas e privadas, verifica-se que era de 1/3 em 1970 (uma pública para três privadas) e de 1/9 em 2002 (uma pública, para nove privadas). Em 2002, são 1.442 IES privadas para 195 públicas (Inep, 2004).

A repercussão de tal tendência tem sido amplamente discutida. Amaral (2003) entende que a desigualdade na distribuição de renda do Brasil limita a matrícula nas IES privadas. Ele mostra que só um pequeno percentual de vagas públicas não é preenchido, ao contrário do acentuado percentual nas instituições privadas, indicando um esgotamento das faixas de renda com condições de arcar com o ensino privado.

Urgem medidas tais quais a ocupação de vagas ociosas em IES filantrópicas e o desenvolvimento/aperfeiçoamento de mecanismos que articulem crédito, bolsas e impostos. A taxa de escolarização bruta na graduação cresceu, mas os índices do Brasil estão aquém daqueles de países desenvolvidos (mais de 50%) e de países latino-americanos. Em 1960, 1% da população brasileira de 18-24 anos estava matriculada em curso de graduação, ascendendo, em 2002, para 15,1% (World Bank, 2002).

Em relação à pós-graduação, foram credenciados pela Capes, nos últimos três anos, 366 cursos, dos quais 165 de doutorado e 201 de mestrado. De março de 2003 até fevereiro de 2004, o CNPq passou de 11.772 bolsistas para 12.315 (crescimento de 543 bolsas). O crescimento durante o exercício passado com a distribuição ainda não computada de 2004 e o crescimento antevisto (durante novo exercício) totalizará 1.500 bolsas no programa PG CNPq, aquém das 16 mil solicitações (1/16 de bolsas novas e 1/2,5 para cada curso de PG).⁶

⁵ Nos termos do art. 20 da Lei nº 9.394, de 1996, as instituições privadas de ensino superior podem se organizar como particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas. As *instituições privadas com fins lucrativos ou particulares stricto sensu* são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e que não apresentem características das demais privadas. As *instituições privadas sem fins lucrativos* podem ser: *comunitárias* – instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam, na sua entidade mantenedora, representantes da comunidade; *confessionais* – instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam orientação confessional e ideológica específicas; *filantrópicas* – instituições de educação ou de assistência social que prestam os serviços para os quais foram instituídas e os colocam à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem qualquer remuneração.

Existem 2.693 cursos de mestrado e doutorado, com 105.953 alunos. A produção anual está em 24.493 dissertações de mestrado e 6.894 teses de doutorado (2002). É preocupante a constatação de que apenas 30% dos matriculados recebem bolsas de estudo das agências federais – Capes e CNPq –, tendo sido concedido, no final de 2003, o primeiro aumento em quase dez anos (Brasil, 2003).⁷

É notório que os problemas da pós-graduação passam por questões tais como flexibilização, tipos de mestrado, hierarquização entre mestrado e doutorado e alternativas de fomento para a área e para a pesquisa. É urgente um novo Plano Nacional de Pós-Graduação, encampado no 19º Encontro Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação – Enprop (realizado de 22 a 24 de outubro de 2003, em Goiânia).

A fase de políticas da educação que parece se delinear desde 2003 é a expansão do sistema pela via do aumento de vagas e recuperação do setor público, sob o princípio da inclusão. A expansão do número de vagas repercute no sistema como um todo, pois supõe aumento de docentes qualificados, de alunos, talvez de instituições e de cursos. No âmbito das IES públicas, urge a reposição de professores de ensino superior federal que se aposentaram/saíram do sistema. A pergunta que se impõe é se a expansão continuará desordenada, isto é, sem uma inserção num plano maior, considerando a diversificação e diferenciação do sistema e das instituições.

Alguns documentos acenam para a inserção das reformas num projeto maior, tanto no plano de ideário como no plano técnico-executivo. É o que se depreende do documento que orientou a campanha eleitoral do partido que

ora governa, *Uma escola do tamanho do Brasil*, no qual se destacam os seguintes compromissos: promoção da autonomia universitária e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; reconhecimento do papel estratégico das universidades, em especial as do setor público, para o desenvolvimento econômico e social do País; consolidação das instituições públicas como referência para as demais; expansão da oferta de vagas, em especial do setor público e dos cursos noturnos; ampliação do financiamento público ao setor público; ampliação do crédito educativo, criação de programas de bolsas universitárias com recursos não vinculados constitucionalmente à educação; defesa de princípios constitucionais da gratuidade do ensino superior público (Palocci, 2002, p. 21).

Aos compromissos seguem propostas que convergem para expansão de vagas e oferta de ensino público, autonomia, gestão democrática e distribuição regional, acesso e evasão, educação a distância, iniciação científica e docente, revisão do sistema de avaliação, de carreiras docentes e de salários, representatividade do Conselho Nacional de Educação (CNE), financiamento ao estudante, bibliotecas, hospitais universitários, fundações de apoio e relações entre universidade, emprego e difusão tecnológica. Franco e Morosini (2003) cotejaram compromissos com dados, declarações e ações do governo, apontando quatro áreas que exigem ação compartilhada: base de apoio político, investimentos, internacionalização e avaliação.

Orientação semelhante ao documento antes mencionado é a do Plano Plurianual 2004-2007, no qual a educação de qualidade é promotora de transformação e o desafio é mudar em poucos anos a realidade da educação brasileira (Brasil. MEC, 2003a).⁸

⁶ O presidente do CNPq traça o panorama do aumento no valor de bolsas, do crescimento de cursos de mestrado e doutorado e repercussões na demanda. O aumento em número de bolsas mais o reajuste de seu valor (18%), acrescido da taxa de bancada para os alunos de doutorado, levam a um incremento aproximado de 47 milhões de reais no orçamento de 2004, aí incluídos o aumento em número de bolsas do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic), Pibic Jr., o Programa de Apoio ao Ensino de Ciências e a taxa de bancada para os pós-doutorandos. (Of. CNPq/PR nº 0111/04, de 25 de março de 2004).

⁷ Conclusão do GT Interministerial criado por decreto em 20 de outubro de 2003, composto por membros da Casa Civil, da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e dos Ministérios da Ciência e Tecnologia (MCT), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), da Fazenda e da Educação (MEC), e que, no final de 2003, entregou o documento “Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira” (Brasil, 2003).

⁸ O documento contém programas como *Universidade do Século XXI*, que objetiva reformar a educação superior, preparando-a “[...] para as tendências de futuro, ampliando com qualidade o acesso ao ensino de graduação e pós-graduação, à pesquisa e à extensão, disseminando o conhecimento e promovendo condições para o desenvolvimento sustentável do País, com vistas às transformações sociais pelas quais deve passar, necessariamente, o Brasil nos próximos anos” (Brasil. MEC, 2003a, p. 26). A estratégia de implementação envolve interlocutores de diferentes setores e o desenvolvimento de ações diretas e descentralizadas (SESu, Capes, Instituições Federais de Ensino), possibilitando parcerias com outras instituições, governamentais ou não, no País e no exterior.

Os resultados dos trabalhos da Comissão Interministerial para o Desenvolvimento da Pós-Graduação e da Ciência e Tecnologia (CIDPC&T)⁹ e do GT Interministerial (GTIUFRU), criado para analisar a crise das universidades federais e orientar o processo de reforma da universidade brasileira, acenam para um projeto maior.

A CIDPC&T reforça o objetivo de “ampliar e fortalecer as bases científicas e tecnológicas de sustentação ao desenvolvimento”. Também objetiva preservar interesses nacionais e incentivar a implementação de redes de pesquisa científica e tecnológica de excelência e “ampliar participação do país no mercado internacional preservando os interesses nacionais, através da revitalização do Mercosul” (Brasil. MCT/MEC, 2003, p. 5). O documento assentou-se em estudos do desempenho do CNPq, Capes e Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPs), propondo ajustes estruturais e medidas como: reclassificação das áreas de conhecimento; comunicação entre os bancos de dados das agências federais e FAPs; e estado atual da pós-graduação, visando o Plano Nacional de Pós-Graduação. Focaliza ainda a formação de recursos humanos no exterior e a cooperação internacional.¹⁰

O documento oriundo do GT Interministerial ressalta a necessidade da implantação de autonomia na universidade federal e aponta linhas de ação imediatas que possam complementar recursos e redesenhar o quadro atual. Uma das ações imediatas seria a contratação de professores e pessoal técnico-administrativo, pois as instituições, além de operarem com pessoal em número inferior ao dos quadros previstos (aposentadorias não

recompostas), apresentam número excessivo de professores substitutos (mais de 8.300) no total do quadro de pessoal existente. Para recompor os quadros, estaria sendo autorizado o preenchimento de 14.400 vagas (Brasil, 2003).

Aos documentos acrescenta-se o pronunciamento do ministro da Educação, resgatando criticamente a ponderação de Santos (2002) quando lembra que a economia neoliberal prefere uma sociedade civil forte e um Estado fraco, pois lhe é conveniente pensar o Estado como inerentemente limitativo da sociedade civil. Esta idéia passaria para a universidade estatal, que, gradativamente, perderia o seu caráter público constrangida por uma globalização hostil ao público e ao “democrático”. É destacada a reinvenção da relação entre o público e o privado na agenda da reforma do ensino superior para que a universidade pública “tenha um caráter de instituição de referência do sistema nacional de educação superior e o setor privado se integre ao sistema, cumprindo, também, uma missão de natureza pública” (Genro, 2004a, p. 10). Referências tais quais mencionadas deverão nortear o trabalho do novo Geres.¹¹

A educação superior brasileira precisa de uma perspectiva diferenciada de acesso e inclusão. Para tal, a educação precisa ser vista como “investimento social e político” e também como “direito e não um privilégio, nem um serviço”, dentro de um Estado que não seja entendido apenas como “garantidor” de acesso, mas sim como um provedor e mantenedor do ensino (Chauí, 2003, p. 11).

A verdade é que coexistem lógicas que, no âmbito da presente análise, se tensionam na

⁹ Caxambu, 5 a 8 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www2.uerj.br/~anped11>>. Acessado em: 20 mar. 2004.

¹⁰ *Formação de recursos humanos*: programa de doutoramento no exterior (áreas estratégicas); incentivo ao pós-doutoramento; estímulo a acordos de cooperação entre instituições nacionais e estrangeiras (doutorado sanduíche), com maior comprometimento das últimas; avaliação da cooperação internacional (parâmetros como participação igualitária dos parceiros, fortalecimento institucional e regional); projetos que envolvam mais de um grupo de pesquisa e estímulo para a busca de recursos internacionais; associação de bolsas oferecidas pelo governo brasileiro, no âmbito de programas como o PEC/PG (Programa Estudante Convênio – Pós-Graduação), a acordos bilaterais e multilaterais, com indicação de áreas e programas prioritários. *Cooperação internacional*: além de objetivos semelhantes ao programa anterior, visa reforço do intercâmbio bilateral (ida e vinda de alunos e pesquisadores); co-financiamento; co-tutela; co-diplomação pelas instituições conveniadas; desenvolvimento da investigação científica e tecnológica (participação igualitária dos parceiros, fortalecimento institucional e regional na expansão da base científica e tecnológica nacional); inserção da cooperação em foros multilaterais; inclusão de ações de cooperação internacional nos fundos setoriais; entendimentos com o MRE para que a Agência Brasileira de Cooperação (AGC) promova consultas junto a entidades científicas e às agências nacionais de fomento, quando da preparação de acordos internacionais afins (Capes/CNPq, 2003 p. 16-17).

¹¹ *Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior* – assumiu em fevereiro de 2004, com 10 integrantes: presidente da Andifes, presidente da Capes, coordenador-geral de Cooperação Internacional (Capes), secretário executivo (MEC), chefe de Gabinete (MEC), assessora executiva do ministro, secretário de Educação Média e Tecnológica (Semtec), secretário de Educação Superior (SESu), secretário extraordinário nacional de Erradicação do Analfabetismo (SEEA), secretário executivo do Conselho Nacional de Educação (CNE).

formalização que acompanha as políticas públicas da educação e na legitimação que aureoleia a autonomia universitária. As primeiras, por definição, supõem regramento e, mesmo que impregnadas pelos valores de uma sociedade, por um projeto de nação, supõem algum grau de intervenção sob os critérios da relevância, exeqüibilidade e pertinência; a segunda supõe a autodeterminação, que, por sua vez, exige a inclusão e a participação da comunidade acadêmica para não adentrar a seara da arbitrariedade. As primeiras se opõem ao arbitrário e caminham para a eqüidade; a segunda se opõe ao autoritarismo e caminha para a emancipação. Um novo projeto não prescinde das duas lógicas. Na sua raiz estão os princípios da igualdade e da liberdade. Seus compromissos com a inclusão e com o público passam pela relevância, exeqüibilidade e pertinência das ações, seja pelas diretrizes que atendem a diversidade constitutiva da educação superior brasileira e de suas demandas, seja pela autonomia da universidade e pela gestão democrática que estão no “core” da universidade.

Políticas públicas da educação e Mercosul

A última década, resultante de arranjos macro-econômicos, foi marcada por um cenário de minimização do papel do Estado no que se refere às políticas públicas, redimensionando, especialmente, o campo educativo. As IES voltam-se a um paradigma gerencialista, produtivista e mercantil para sobreviverem (Dourado et al., 2003). As públicas, especialmente, passam a utilizar cobrança de

taxas, obtenção de financiamento privado para pesquisas e projetos, prestação de serviços, consultorias e outras formas de ação que minimizam seu compromisso com a esfera pública e com o bem-estar coletivo.

Neste cenário, o bloco latino-americano reforça a tendência que anteriormente já era apontada por Laredo (1994): a incipiente integração entre os países membros. O mesmo ocorre com o Mercosul educativo. Em 1991, quando da assinatura do Tratado de Assunção (formalização do Mercado Comum do Sul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai),¹² entre seus Grupos de Trabalho, não está mencionado o educacional. Ao mesmo tempo em que esta exclusão é registrada, assina-se o Mercosul Educativo (1991), e medidas posteriores da busca de consolidação são elevadas (Morosini, 1992, 1994, 1998, 2000).

Diante do cenário maior apontado, após momentos de euforia com o Mercosul, principalmente nos anos de 1996 e 1997, o bloco é questionado e, paralelamente, “deixado de lado” ante a forte perspectiva transnacional, onde a educação corre o risco de ser incluída na área dos serviços e, conseqüentemente, estar sujeita ao GATs/WTO.¹³ Apesar de ser prematura qualquer afirmativa quanto aos resultados do exame da compatibilidade do Mercosul com as regras do GAT ou da OMC (Soares, 2004), o aceite da concepção da educação como serviço confere força à Área de Livre Comércio das Américas (Alca)¹⁴ e a faz despontar como constituidora do cenário para o enfraquecimento do Mercosul. Neste contexto, a consolidação do Mercosul e do espaço

¹² Posteriormente, o Chile e a Bolívia são agregados ao Mercosul, através dos acordos 4+1. Recentemente (Montevideu, decisão nº 039/2003 do Conselho do Mercado Comum – CMC), o Peru passou a fazer parte do Mercosul como país associado, tendo livre acesso para participar de Grupos de Trabalho, Reuniões Especializadas, Reuniões de Ministros, Grupos *ad hoc*, de acordo com o seu interesse.

¹³ O AGCS/GATs – Acordo Geral de Comércio e Serviços/General Agreement on Trade in Services – é um acordo multilateral administrado pela WTO/OMC – World Trade Organisation/Organização Mundial do Comércio – e dirigido ao comércio internacional de serviços. A educação superior é um dos 12 ramos do acordo, o qual foi resultante da Rodada Uruguai e prevê diversos graus de serviços: fornecimento de educação através de fronteiras, consumo da educação no exterior, presença comercial e presença de pessoas do país fornecedor no país atendido (Guadilla, 2002).

¹⁴ Em 1990, Bush pai, presidente dos EUA, lança a idéia da constituição de um bloco de livre comércio paralelo ao desenvolvimento do Nafta – Tratado de Livre Comércio da América do Norte. Em dezembro de 1994, durante a I Cúpula das Américas, em Miami, o presidente Clinton e os chefes de Estado e de Governo de 34 países do hemisfério decidem concluir, com o prazo até 2005, as negociações para criar a Alca (eliminação das barreiras ao comércio e aos investimentos na região). Foram realizadas, até abril de 2004, oito reuniões ministeriais sobre a Alca: 1995 (Denver), 1996 (Cartagena de las Índias), 1997 (Belo Horizonte), 1998 (São José da Costa Rica – início efetivo das negociações), 1999 (Toronto – onde foram adotadas 18 medidas de facilitação de negócios e estabelecidas as diretrizes para o futuro das negociações), 2001 (Buenos Aires e Quebec), 2002 (Quito), 2003 (Miami – Alca Light), e está prevista outra em 2004 (Puebla). Em agosto de 2002, os EUA aprovam em seu Congresso a Fast Track – permissão de negociação de acordos comerciais sem a interferência do Congresso. Desde a Cúpula de Miami, o Brasil e os demais Estados-Parte do Mercosul vêm buscando atuar de forma mais ou menos coesa e defender posições comuns. Ao Brasil e a seus parceiros no Cone Sul interessa que os entendimentos em torno da Alca avancem por consenso, de forma gradual, simultânea e equilibrada, porém sem prejudicar a consolidação e o aprofundamento do Mercosul.

latino-americano é imprescindível para que parceiros “em desenvolvimento” adquiram força nas negociações¹⁵ e firmem o princípio da interculturalidade, orientando-se pela “normatividade para a geração de competências que possibilitem a participação na sociedade e em culturas comuns. [...] deve-se considerar os indivíduos interculturais e não biculturais, o que lhes possibilitaria atuar em culturas distintas” (Santos, 1989).

Com a ascensão do governo popular no Brasil, no que diz respeito às relações internacionais e mais diretamente aos laços com a América Latina, é ressaltado o fortalecimento do Mercosul, seus elos de cooperação econômicos, comerciais e políticos e seus desdobramentos na educação superior. O PT, partido do governo, reiteradas vezes se manifestou contra a adesão da América Latina à Alca, posição essa reforçada pela possibilidade do acordo bilateral EUA-Chile.

A fortificação do bloco mercosulino, latino-americano e, numa amplitude maior, dos países em desenvolvimento, relaciona-se a uma nova geografia comercial (social) – G20, o grupo dos países em desenvolvimento, a ser delineado (2004) na reunião da Unctad, o braço das Nações Unidas para o comércio e desenvolvimento. O G20 tem a liderança do Brasil, Índia e China. Paralelamente, o governo brasileiro também lidera as negociações para a fortificação do G3 – África do Sul, Índia e América Latina.

No plano do Mercosul, atualmente, suas fronteiras estão ampliando-se em direção à inserção da Comunidade Andina (CAN),¹⁶ para a constituição de um bloco latino-americano.

Nesta busca de fortificação ante a Alca, alguns acordos são consolidados com outros blocos que não os “em desenvolvimento”; é o caso da União Européia (UE). Na Cimeira UE/América Latina/Caribe (1999), no Rio de Janeiro, foram iniciadas as negociações que, em 2004, na Cimeira do México, deverão ser concluídas.

A postura de integração com países desenvolvidos ou em desenvolvimento pode ser ilustrada pelos aportes de Stoer (2003, p. 1), quando realiza a analogia com um “bazar”. Ressalta o autor que, apesar de ali ocorrerem as trocas comerciais, o bazar é também um lugar de negociações para as diferenças e para a negociação entre elas. “Neste processo de negociação não surge nenhum actor nem diferença como sendo social, epistemológica ou politicamente privilegiados. Todos constituem diferenças.”

Reforçando as fragilidades dos atores, no caso a UE, Afonso (2004) aponta que as cisões internas, agravadas pelo fluxo imigratório recebido por alguns de seus países no final do século, e o cenário de políticas internacionais de fortificação de blocos pressionam a EU para a necessidade de parceiros.

A política de relações externas não pode deixar de considerar a realidade socioeconômica dos blocos. Neste contexto, a fortificação da internacionalização universitária, mantendo a soberania do Estado-Nação, deve considerar que os países membros do Mercosul se caracterizam como “em desenvolvimento”, mas com diferenciações marcadas pelo território, população, concentração de renda e outros. Na educação, os índices estão aquém das necessidades para o desenvolvimento. Esta constatação é exemplificada no nível educacional secundário da população adulta masculina de 25-34 anos (Tabela 1): em 1997, eram de somente 53% no Chile, 39% na Argentina, 34% no Uruguai, 27% no Paraguai e 25% no Brasil (Estatísticas Mercosul, 2004).

Quanto ao desenvolvimento da C&T, função da universidade também relacionada à integração, os países-membros apresentam diferenciações. O Brasil tem o maior e melhor sistema de pós-graduação (apesar da extrema concentração e diversificação entre as IES), com altos investimentos no setor e com programas

¹⁵ A divisão do mundo em blocos inclui também: Nafta – North American Free Trade Agreement (Tratado de Livre Comércio da América do Norte); Caricon – Comunidade do Caribe; Assam – Associação das Nações do Sudeste Asiático; MCCA – Mercado Comum Centro-Americano; PA – Pacto Andino; CEAO – Comunidade Econômica da África do Oeste; APEC – Associação de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico; EFTA – Associação Européia de Livre Comércio; G3 – Grupo dos Três.

¹⁶ A CAN, regulamentada pelo Protocolo de Trujillo em 1996, teve início, em 1969, com a criação do grupo andino, formado por Bolívia, Chile, Colômbia e Peru. A Venezuela aderiu em 1973 e o Chile desligou-se em 1976. A CAN exporta basicamente petróleo e derivados, enquanto que o Mercosul exporta manufaturas.

Tabela 1 – Vitrine de Estatísticas, Mercosul (1995-1997)

	Demográficos e Econômicos									
	Argentina	Ano	Brasil	Ano	Chile	Ano	Paraguai	Ano	Uruguai	Ano
População total	35.671.894	1997	159.884.278	1997	14.622.354	1997	5.405.474	1997	3.265.326	1997
População urbana	88,9	1997	77,8	1997	84,9	1997	53,7	1997	92,0	1997
Índice de dependência potencial	62,1	1995	54,5	1995	56,0	1997	85,9	1997	59,9	1997
Taxa de atividade (a)	58,2	1995	66,9	1995	55,9	1997	57,9	1997	58,9	1997
PBlpc (em dólares estadunidenses) (b)	10.051	1997	5.038	1997	5.186	1997	1.889	1997	6.055	1997
Educativos	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
Taxa de analfabetismo (%) (c)	3,7	1991	14,7	1997	4,7	1996	8,9	1997	3,1	1997
Assistência escolar (%) (d)	64,1	1997	63,9	1997	91,7	1996	81,1	1997	58,0	1997
Matrícula total	10.743.510	1997	51.515.239	1997	3.652.787	1997	1.411.921	1997	815.222	1997
Matrícula em educação não-comum (e)	583.688		3.216.277		128.648		68.114		9.785	
Matrícula em educação comum (f)	10.159.822		48.298.962		3.524.139		1.343.807		805.437	
Nível 1 - Fundamental (1ª a 4ª)	1.145.919		20.568.128		404.009		99.048		86.514	
Nível 2- Fundamental (5ª a 8ª)	5.153.256		13.661.260		2.234.618		905.813		364.291	
Nível 3 - Médio	2.463.608		6.405.057		753.446		327.775		270.745	
Nível 4 - Universitários e Não-universitários	1.397.039		1.945.615		132.066		11.171		83.887	
Unidades educativas (f)	45.801	1997	179.699	1997	19.177	1997	11.795	1997	3.304	1997
Nível 1 - Fundamental (1ª a 4ª)	15.219		154.633		6.098		3.089		224	
Nível 2- Fundamental (5ª a 8ª)	22.437		7.533		9.690		6.890		2.509	
Nível 3 - Médio	6.419		16.633		2.972		1.763		514	
Nível 4 - Universitários e Não-universitários	1.726		900		417		53		57	

Fontes: Argentina: Proyecciones de población por sexo y grupos de edad: urbana y rural y PEA (1990-2025) y por provincia (1990-2010). (Versión revisada – febrero 1996) INDEC. Proyecciones de población por sexo, año calendario y edades simples (1995-2005). CELADE. Relevamiento anual 1997. Dirección General Red Federal de Información. M.CyE. Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994. Chile: Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad 1950-2050. Instituto Nacional de Estadísticas. Censo de matrícula y profesores del Ministerio de Educación. Paraguay: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Encuesta Integrada de Hogares 97/98. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Planificación, Estadística e Información.

Notas: (a) Argentina: pesos corrientes paridade peso-dólar igual à unidade. Brasil: PIB *per capita* estimado. Paraguai: os dólares são correntes. (c) Argentina: população de 15 anos ou mais. Chile e Paraguai: população de 15 anos ou mais. (d) Argentina e Brasil: população de 7-18 anos que frequenta o sistema educativo em qualquer nível de ensino. (e) Argentina: inclui educação artística, especial e de adultos. Brasil: inclui educação de jovens e adultos e especial. Chile: inclui educação especial e de adultos. Paraguai: população de 10 anos ou mais. (f) Argentina: população de 15 anos ou mais. Brasil: População de 15 anos ou mais. Chile e Paraguai: população de 7-18 anos que frequenta o sistema educativo em qualquer nível de ensino. (g) Argentina: inclui educação pré-básica, educação geral básica, educação geral básica, média e superior universitária e não-universitária. Paraguai: inclui educação pré-básica, educação geral básica, educação geral básica, média e superior universitária e não-universitária. Chile: inclui o ensino fundamental; Chile: educação inicial escolarizada. Nível 1: Argentina: inclui níveis inicial, primário/EGB, médio/polimodal e superior universitário e não-universitário. Brasil: inclui o ensino pré-escolar, classe de alfabetização, ensino fundamental, médio e superior. Chile: inclui educação pré-básica, educação geral básica, média e superior universitária e não-universitária. Paraguai: inclui educação inicial escolarizada, educação escolar básica (1º e 2º ciclos), educação docente e técnico superior. Nível 1: Argentina: Inicial; Brasil 1ª a 4ª série do ensino fundamental; Chile: pré-básica; Paraguai: educação escolar básica (1º e 2º ciclos); Argentina: primário/EGB, médio/polimodal e superior universitário e não-universitário. Chile: educação geral básica. Nível 3: Argentina, Brasil, Chile e Paraguai: Médio; Brasil: inclui cursos profissionalizantes. Nível 4: Argentina e Chile: universitário e não-universitário; Brasil: educação superior; Paraguai: não-universitário – formação docente e técnico superior. (g) Argentina: docentes em atividade e licença. Não inclui universitário. Docentes por sexo, somente em atividade. Brasil: educação básica (educação infantil, fundamental e média). Chile: não inclui nível terciário. Paraguai: refere-se a cargos docentes dos níveis inicial, educação escolar básica, educação especial, educação de jovens e adultos, média, técnica e formação docente.

comparáveis aos dos países desenvolvidos, como mostram os dados anteriormente apresentados. Tem sido de sua responsabilidade a liderança do bloco, estendendo-se para a ajuda aos outros países integrantes do Mercosul.

Neste cenário de transnacionalização, o bloco do Mercosul, composto por países em desenvolvimento, com um processo de integração educacional relegado a segundo plano, tem entre seus princípios o consenso nas decisões tomadas a partir da adesão dos Estados-membros. Para a obtenção deste consenso, a integração educacional tem como um dos seus entraves/aprimoramento a complexa normatização dos sistemas de educação superior. Entretanto, é de ressaltar que estas normatizações afetam de forma diferenciada as duas principais vertentes da integração educacional – formação de recursos humanos e produção de conhecimento. No Brasil, a centralização estatal para o reconhecimento de títulos e diplomas é fortemente regrada para o ensino de graduação e com autonomia institucional para a pesquisa e produção de C&T.

O Mercosul educativo previa como fases: a conscientização da população para a importância

do processo integrativo; o conhecimento das distintas realidades dos países-membros; e a posterior harmonização de legislação. Nos 13 anos de sua existência, alguns acordos já foram assinados¹⁷ e outros estão em processo.¹⁸ Entre estes merece destaque a operacionalidade dada ao protocolo de Ouro Preto e os protocolos de Fortaleza, sendo este último para o reconhecimento de títulos e de diplomas através da harmonização curricular, que vem ocorrendo, inicialmente, para três carreiras (medicina, engenharia civil e agronomia). Estes estudos produziram o mecanismo experimental de credenciamento de cursos e reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do Mercosul. Estudos vêm sendo realizados para a acreditação de diplomas entre Mercosul e União Européia (Alfa/Acro).¹⁹

Recentemente o Brasil (Inep, 2004) associou-se à Rede Ibero-Americana para o Credenciamento da Qualidade da Educação Superior (Riaces),²⁰ que conta com representantes de 18 países latino-americanos e de organismos internacionais, tais como o Conselho Superior Universitário Centro-Americano (CSUCA), o Instituto de Educação Superior da América Latina

¹⁷ *Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul – 1999* (Assunção, 2004a); *Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul, na República da Bolívia e na República do Chile – 1999* (Assunção, 2004b); *Memorando de entendimento sobre a Implementação de um Mecanismo Experimental de Credenciamento de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul – 1998* (Ushuaia, 2004); *Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Países do Mercosul – 1966* (Brasil, 2004a); *Protocolo de Integração Educacional para o Prosseguimento de Estudos de PG nas Universidades dos Países do Mercosul* (Montevideo, 2004).

¹⁸ Em novembro de 2003, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, da Câmara Federal, aprovou acordo internacional que prevê a integração educacional entre os países do Mercosul e Bolívia. O objetivo do Protocolo de Integração Educacional para Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação é a formação e o aperfeiçoamento de professores e pesquisadores; a criação de sistema de intercâmbio entre instituições; a troca de publicações; e o estabelecimento de critérios e padrões comuns de avaliação da pós-graduação. O texto também estabelece mecanismos de cooperação entre grupos de pesquisa; consolidação de núcleos avançados de desenvolvimento científico e tecnológico; esforços de adaptação de programas de pós-graduação; e implementação de cursos de especialização. Os países comprometem-se a promover projetos temáticos integradores, a serem executados bilateral ou multilateralmente, para a formação de recursos humanos e desenvolvimento de C&T de interesse regional. A proposta ainda será analisada pelas comissões de Educação, Cultura e Desporto, de Constituição e Justiça e de Redação (Comissão aprova intercâmbio educacional no Mercosul, 2003). Também merece destaque a compatibilização dos indicadores educacionais para a educação superior entre os países do Mercosul: em finais de 2003, representantes do Mercosul e do Grupo Gestor do Projeto “Sistemas de Indicadores do Mercosul Educativo” (GGP) optaram pela adoção de indicadores comuns, como, por exemplo, a taxa de escolarização da população de 18 a 24 anos e o número de concluintes da educação superior por área do conhecimento e organização acadêmica.

¹⁹ ACRO: Revalidação e Reconhecimentos Oficiais entre Universidades do Mercosul e União Européia. Na EU: Universitat de Valencia (Espanha), Maastricht (Holanda), Universidade do Porto (Portugal), Universitat di Roma “La Sapienza”. Na América Latina: a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Brasil), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil), a Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina) e a Asociación Civil Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga (Uruguai) – (Acro, 2004).

²⁰ Integram a rede: Argentina (AR), Bolívia (BO), Chile (CL), Colômbia (CO), Costa Rica (CR), Cuba (CU), Equador (EC), El Salvador (SV), Espanha (ES), México (MX), Nicarágua (NI), Panamá (PA), Paraguai (PY), Peru (PE), República Dominicana (DO), Uruguai (UY) e Venezuela (VE). Entre seus objetivos destacam-se: promover a cooperação e o intercâmbio de informação e de experiências entre organismos e entidades de Iberoamérica, cujo objeto é a avaliação e acreditação da qualidade da educação superior; facilitar a transferência de conhecimentos e informação para o desenvolvimento de atividades de acreditação, assim como das entidades que os realizam e das entidades governamentais envolvidas; contribuir para o desenvolvimento progressivo de um sistema de acreditação que favoreça o reconhecimento de títulos, períodos e níveis de estudo, programas acadêmicos e IES; colaborar no fomento da garantia da qualidade da educação superior nos países iberoamericanos; apoiar a organização de sistemas, agências e entidades de avaliação e acreditação; impulsionar a reflexão sobre cenários futuros da educação superior na Iberoamérica desde a perspectiva da avaliação e acreditação, como instrumento de melhora permanente da qualidade das IES e dos programas (Riaces, 2004).

e Caribe (Iesalc) e a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI).

A caminhada para a integração educacional no Mercosul hoje se explicita no *Plano Estratégico (2001-2005)*, que objetiva ir além de acordos bilaterais, ou seja, busca a conformação de um espaço acadêmico regional, a melhoria de sua qualidade e a formação de recursos humanos.²¹ Para tal, três blocos temáticos estão sendo discutidos: acreditação de carreiras; mobilidade (projetos e ações de gestão acadêmica e institucional, mobilidade estudantil, sistema de transferência de créditos e intercâmbio de docentes e investigadores); e cooperação institucional (ações conjuntas no desenvolvimento de programas colaborativos de graduação e pós-graduação, em programas de investigações conjuntas, na constituição de redes de excelência e no trabalho conjunto com outros níveis educativos em matéria de formação docente).

O financiamento tem sido um dos maiores obstáculos à integração, o que acarretou, em 2003, a criação do Fundo Educacional do Mercosul (FEM).²²

Ao contrário do forte controle sobre o ensino de graduação verificado, a pesquisa tem uma ampla autonomia de ação. Além de parcerias silenciosas e usuais entre pares, o governo brasileiro vem fomentando, “ainda que timidamente”, o apoio a tal integração através de suas agências federais (Capes e CNPq) e estaduais (FAPs). O fomento se realiza basicamente através de bolsas e do apoio à pesquisa.

Os principais acordos bilaterais estão relacionados a seguir:

- CNPq/Conicet – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina) – (1968) apoiam Visita Científica e Projeto de Pesquisa Conjunto;

- Programa Capes/SPU – Protocolo Adicional ao Convênio de Intercâmbio Cultural para a formação de recursos humanos em nível de PG entre a Capes e a Secretaria de Políticas Universitárias/MEC (AR). A Capes oferece anualmente bolsas a docentes de IES e institutos de pesquisa argentinos, em nível de doutorado, no Brasil;
- Programa Capes/Fundação Antorchas (AR), para a formação de recursos humanos de alto nível, vinculada a projetos conjuntos de cooperação científica;
- Programa Capes/SECYT (AR), projetos conjuntos de pesquisa e cooperação científica para a formação em nível de pós-graduação (doutorado, doutorado sanduíche e pós-doutorado) e o aperfeiçoamento de docentes e pesquisadores;
- Programa Centros Associados de Pós-Graduação Brasil/Argentina, fruto da Cooperação Capes/SPU para: estimular a parceria acadêmica entre os países e o reforço recíproco das atividades de pesquisa e da formação pós-graduada, enfatizando o intercâmbio de docentes e alunos de PG;
- Programa Capes/Conicyt (Chile), para apoiar a formação de recursos humanos de alto nível, vinculada a projetos conjuntos de cooperação científica;
- Dinacyt – Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Uruguai) – (1980), para apoiar visita científica e projeto de pesquisa conjunto;
- Programa Capes/Universidad de La Republica, para a formação de recursos humanos de alto nível, vinculada a projetos de cooperação científica (Capes, 2004a).

No que diz respeito a acordos multilaterais, merece destaque o Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento

²¹ As metas congregam-se em ações a seguir resumidas: ter em funcionamento o Mecanismo Experimental de Acreditação para as carreiras de Agronomia, Engenharia e Medicina e ampliar sua aplicação a outras carreiras; ter aprovado um Acordo de Acreditação de Carreiras de Graduação e implementado um programa de capacitação de Pares Avaliadores; ter aprovado e posto em funcionamento um Programa de Mobilidade de estudantes, docentes, investigadores e administradores e eliminado as restrições legais para a implementação desse programa; ter implantado o Programa de PG em Políticas Públicas, um banco de dados de programas de PG na região e consolidado tais programas no marco do Protocolo de Integração Educativa para a Formação de Recursos Humanos, em nível de PG, entre os países-membros do Mercosul. Também visa coordenar, com a Reunião Especializada em C&T do Mercosul (RECyT) e com a Comissão Regional Coordenadora de Educação Básica, o desenvolvimento de atividades de interesse comum e ações conjuntas na área de formação docente (Mercosul, 2004).

²² O FEM tem o objetivo de garantir a sustentabilidade do setor mediante uma contribuição inicial de cada Estado para a sua constituição, a partir de 2004, de US\$ 30 mil dólares, além de um aporte estabelecido em proporção à matrícula escolar de cada país.

(Cyted), 1984, que envolve 21 países,²³ para fomentar a cooperação científica e tecnológica visando à inovação tecnológica. Os organismos internacionais²⁴ – BID, Cepal, OEA e Unesco – participam como observadores, e, a partir de 1992, o programa foi integrado à cooperação das Reuniões de Cúpula Ibero-Americanas de Chefes de Estado e de Governo. Tem como objetivos: favorecer a cultura de cooperação como instrumento estratégico para melhorar e complementar as capacidades nacionais em C&T; internacionalizar os sistemas nacionais de inovação; contribuir para a modernização institucional; e favorecer o desenvolvimento de uma comunidade científica ibero-americana. Para atingir estes objetivos, o Programa concentra-se em atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) multilaterais, fomentando a pesquisa aplicada e o desenvolvimento tecnológico para obtenção de resultados transferíveis aos sistemas produtivos e às políticas sociais dos países ibero-americanos. Estas atividades de P&D multilaterais são complementadas mediante gestão e inovação tecnológicas. As atividades do Programa são desenvolvidas em 16 Áreas Temáticas ou Subprogramas. As principais modalidades de fomento são: redes temáticas, projetos de investigação pré-competitiva e projetos de inovação Iberoeka²⁵ (CNPq, 2004a).

Além dos acordos bilaterais e multilaterais, a Capes e o CNPq são as principais agências fomentadoras da pesquisa e da capacitação de brasileiros no exterior. Ressalta-se que é quase nula a concessão de bolsas para o Mercosul e/ou para países em desenvolvimento. Entre 1997-2002, somente 0,1 bolsa foi registrada (2002) de um total de 727 concedidas (CNPq, 2004b). Para a Capes, a constatação é semelhante: no ano de 2003, das 1.449 bolsas concedidas, foram somente quatro (Argentina) para pós-doutorado e doutorado sanduíche, uma (Uruguai) para doutorado, uma (Chile) para pós-doutorado, uma (Cuba) para especialização e uma (Moçambique) para doutorado sanduíche (Capes, 2004b).

A Capes tem adotado como política de fortificação de seus programas de pós-graduação as parcerias internacionais, baseadas no princípio que programas fortes com discussões e vivências integradas cooperarão não só para o desenvolvimento dos professores de uma forma individualizada, mas para o próprio fomento da graduação e da PG. Em 2000 a Capes apoiou 341 missões de estudos (51, Argentina), 524 missões de trabalho (46, Argentina) e 300 projetos conjuntos (28, Argentina).

Além das agências governamentais, a política de internacionalização é apoiada, em nível estadual, pelas Secretarias de C&T e suas respectivas agências de fomento à pesquisa (FAPs). Entre as agências, merece destaque a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), que, de um total de 1.317 auxílios para intercâmbios científicos internacionais, concedeu 205 para “regiões em desenvolvimento” (África, Ásia e América Latina), a saber: 167 para apresentação de trabalhos, 29 para pesquisador visitante e 9 para pesquisa (Fapesp, 2001). A América Latina e a Ásia são as que mais se destacam, estando na primeira apoios para Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Peru, Uruguai e Venezuela.

Com o fito de auxiliar o desenvolvimento da C&T no Mercosul, está sendo implantado o *Portal de Periódicos do Mercosul* (Capes), em parceria com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva (SeCTIP) e a Secretaria de Políticas Universitárias (SPU) do Ministério da Educação, C&T da Argentina, com representantes da Diretoria Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Dinacyt) do Ministério de Educação e Cultura do Uruguai e da Universidade da República do Uruguai (Capes, 2004c).

O MRE coordena o acordo bilateral PEC-G e PEC-PG, programas de estudante convênio, respectivamente, para graduação e PG, que

²³ Argentina (AR), Bolívia (BO), Brasil (BR), Colômbia (CO), Costa Rica (CR), Cuba (CU), Chile (CL), Equador (EC), El Salvador (SV), Espanha (ES), Guatemala (GT), Honduras (HN), México (MX), Nicarágua (NI), Panamá (PA), Paraguai (PY), Peru (PE), Portugal (PT), República Dominicana (DO), Uruguai (UY), Venezuela (VE).

²⁴ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Cepal, Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco).

²⁵ Redes temáticas para facilitar a interação, a cooperação e a transferência de C&T entre grupos de universidades, institutos de P&D e empresas e que têm como atividades de capacitação o intercâmbio de pesquisadores e tecnólogos, a difusão tecnológica e o desenvolvimento de projetos de pesquisa.

visam a qualificação dos estudantes e a disseminação da cultura brasileira. O PEC-PG funciona desde 1981 e já formou 1.172 mestres e 300 doutores. Os bolsistas têm, além do valor da bolsa, isenção de taxas escolares, auxílio-instalação, auxílio-tese e passagem aérea de retorno.²⁶ É de registrar os esforços que vêm sendo realizados para a cooperação. Já estão em andamento cinco acordos de cooperação técnica com países em desenvolvimento (2003).²⁷ Entretanto, as políticas de integração, apesar do registro de avanço, ainda são débeis para por em prática o que foi determinado no Plano Plurianual brasileiro, como foi apresentado anteriormente.

GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Um projeto de universidade e de sistema de educação superior que a abriga exige uma tomada de posição sobre dois pontos que marcam de modo indelével as relações institucionais; são eles a gestão da educação e a autonomia universitária. Se, por um lado, as políticas públicas da educação e dos demais setores que complexificam o sistema da educação perpassam concepções de Estado e se elas próprias interferem nas políticas e práticas desenvolvidas nas IES, por outro lado, é certa a bilateralidade (e multilateralidade), pois num Estado democrático as instituições captam as brechas legais e conquistam novas latitudes mediante pressões e movimentos da sociedade civil.

Na presença de tais pontos, este segmento visa: 1) tensionar entendimentos sobre gestão da educação superior e sobre autonomia da universidade; e 2) discutir a gestão universitária e as potencialidades de autonomia no contexto de internacionalização centrado no Mercosul.

Gestão democrática e espaço institucional

No cerne da reforma universitária se encontra um seminário internacional sobre a questão da concepção de universidade pública e de ensino superior (Brasil. MEC, 2003b).

A reforma no sistema de educação superior traz consigo uma concepção sobre formas organizativas das IES que dele fazem parte, especialmente sobre a instituição universidade, sua natureza e caráter público, seus compromissos e finalidades, suas relações e projetos. A reforma da universidade, do mesmo modo, é parte do sistema. Assim, privilegiar discussões sobre a universidade pública e gratuita revela um direcionamento.

Revendo o que foi até aqui tratado, é palpável uma efetiva oposição à relação mercadológica no ensino superior e ao incremento de zonas de exclusão derivadas da globalização. Mancebo e Franco (2003) tratam a questão discutindo a transfiguração das atividades de ensino e de pesquisa, acompanhada por mudanças nas funções docentes, como o ensino flexibilizado e o “aligeiramento” de currículos.

A discussão converge para questões tais quais as responsabilidades das instituições para com o desenvolvimento, a forma com que se daria a sua inserção na comunidade e se os profissionais formados estariam preocupados com questões sociais, com a produção de novos conhecimentos e com a sua utilização. É nítida a tendência para privilegiar o papel social, público e estratégico das IES. Dourado et al. (2003), ao tratarem da educação superior, concluem que existe um acentuado processo de diferenciação causando distinções no papel social da universidade. A qualificação institucional torna-se fator de competição, deixando de lado a efetivação de um padrão de qualidade social.

²⁶ O PEC-PG é oferecido a estudantes de países com os quais o Brasil mantém acordo de cooperação cultural científica e tecnológica, a saber: África, Ásia e Oceania – África do Sul, Angola, Argélia, Benin, Cabo Verde, Camarões, China, Costa do Marfim, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Índia, Mali, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, República do Congo, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Timor Leste, Togo, Tunísia; América Latina e Caribe – Antígua e Barbuda, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela. Para a graduação, os estudantes devem ser originários de um dos seguintes países: Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Panamá, El Salvador, Costa Rica, Nicarágua, México e Namíbia (www.dce.mre.gov.br, 2004).

²⁷ Comissão Brasil-Índia (2004); Convênio de Cooperação Científica com o Conselho de Pesquisa Científica e Industrial (CSIR/Índia) e o CNPq; Programa Sino-Brasileiro de Satélites de Recursos Terrestres (CBERS); Acordos de Cooperação Científica e Tecnológica firmados com Angola e Moçambique; Projeto Milton Santos de Acesso à Educação Superior).

É procedente lembrar que a gestão da educação superior expressa formas relacionais assumidas pelas IES/Sistema de Educação Superior no plano de concepções e/ou de práticas que dizem respeito a processos de tomada de decisão e de desenvolvimento de ações institucionais. A gestão da educação superior tem subjacente uma concepção de universidade e de sua(s) finalidade(s) e engloba premissas sobre pesquisa/ensino/extensão e princípios organizativos expressivos de processos decisórios e de relações em âmbito local, regional, nacional e internacional: 1) entre seus elementos componentes (unidades, setores, corpo docente, discente e funcional); 2) com a sociedade e seus interlocutores do mundo empresarial e de organismos da sociedade civil; e 3) com órgãos governamentais (Franco; Morosini, 2003).

Na *Enciclopédia de Pedagogia Universitária*, os modelos de gestão e modelos de universidade estão imbricados, englobando desde as formas primeiras de institucionalização da universidade, como o *studium generale* da universidade medieval, passando pelas universidades tradicionais (Oxford, Cambridge e universidades pontificais), empresariais (pragmáticas), técnicas/especializadas (instituições politécnicas inglesas, técnicas alemãs), de educação continuada, até a universidade livre, em Berlim e Bruxelas (Rossato, 1998). Para Teichler (2001), os modelos de gestão da educação superior são formas de governo marcadas pelas relações entre educação e sociedade e o modo de administração interno das instituições. Identifica como modelos de gestão os tradicionais e os propositivos. Os *tradicionais* são semelhantes ao clássico burocrático, político, profissional, e a eles se contrapõem os *propositivos* (Franco; Morosini, 2003).

A partir da década de 90, os modelos de gestão tendem a trazer a questão da globalização, destacando o dualismo entre a Universidade de Conhecimento (Social) e a Universidade de Mercado, preocupadas, respectivamente, com a produção e transmissão do conhecimento social e

com a rentabilidade. Nesta direção encontra-se a crítica da universidade como organização social: a *universidade funcional*, implantada na década de 70, marcada pela interiorização; a *universidade de resultados* dos anos de 1980, marcada pela expansão de instituições privadas e utilitarismo; e a *universidade operacional* dos anos de 1990. A universidade pública perfaz um modelo de instituição social, isto é, com prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições e estruturada por ordenamentos, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela (Chauí, 2003).

Nos últimos anos, os modelos de gestão da educação superior adentram a sustentabilidade, ponto controverso mas necessário de ser colocado nos seus limites e possibilidades. A partir de estudos de casos no Primeiro Mundo, foi desenvolvido o modelo de gestão de sustentabilidade. As universidades podem transformar-se em altamente pró-ativas, mantendo seu próprio controle; elas fazem isto construindo um estado permanente de orientação para a mudança, com capacidade de adaptar a si próprias e adaptar-se a uma sociedade em mudança (Clark, 2003).

Tal conceito vai além do empreendedorismo, pois implica mudança e sustentação desta mudança. Para Clark, o conceito de sustentabilidade suplementa o conceito de universidade transformadora, e assimila cinco eixos institucionais que buscam e mantêm a transformação refazendo o ciclo pró-ativo.²⁸

No âmbito brasileiro, Sguissardi (2003) chama a atenção para os modelos neonapoleônico, neohumboldtiano e para a universidade pública e privada, neoprofissional, heterônoma e competitiva. Destaca dois critérios na caracterização do modelo predominante: a associação entre ensino e pesquisa e a integração do conjunto de unidades. Outros indicadores que mencionam são: o regime de trabalho, a qualificação docente, a estrutura de produção e de divulgação científica e a pós-graduação. Ao ressaltar a

²⁸ Desde meados dos anos de 1990, Burton Clark tem estudado universidades pró-ativas para chegar a elementos institucionais que sustentassem a transformação ao mesmo tempo que buscassem mudanças adicionais. Cinco eixos buscam e mantêm a transformação: uma base diversificada de financiamento; um núcleo central fortalecido (time administrativo forte nas diferentes instâncias e níveis da universidade, incluídos equipe *senior*, especialistas e gerentes profissionais que trabalham lado a lado com professores); unidades periféricas de relacionamento com a comunidade (novas formas administrativas, pois a transformação faz crescer a necessidade de novos instrumentos); um coração acadêmico motivado (ser altamente pró-ativo mesmo num contexto hostil, contrário a decisão); e uma cultura empreendedora integrada (trabalhar com grupos/comissões, busca de recursos e diálogo multidisciplinar).

falácia da tese de modelo único, homogêneo e “engessado”, afirma que se está em presença de uma superposição de modelos.

Os distintos pensamentos apresentados terminam por ensinar que o engessamento em um único modelo não é compatível com a gestão democrática e com a idéia de autonomia da universidade. Importante é que haja um posicionamento sobre a autonomia e a gestão como diretrizes que permitam a (re)construção contínua do sistema de educação superior e do espaço das universidades, especialmente as públicas. Os objetivos do Plano Plurianual 2004-2007 do MEC (2003) parecem em sintonia com o não engessamento em modelo único. Além do objetivo setorial de “Adequar a Universidade aos desafios do Século 21”, outros dois são pertinentes para a discussão em pauta: promover a democratização da gestão em todos os estabelecimentos de ensino e ampliar a sustentabilidade da educação pública. O primeiro abarca ações que incidem na gestão do ensino, formação e pesquisa, desde a escolha de dirigentes até a capacitação em face das novas tecnologias e a adoção de métodos de trabalho e de participação da comunidade. Já o segundo envolve a ampliação da sustentabilidade da educação pública por meio da implantação de uma gestão moderna e da busca de novas fontes de financiamento (Brasil. MEC, 2003, p. 5).

No que se refere à autonomia universitária, em que pesem críticas sobre avanços que frustraram expectativas e desdobramentos não esperados, cabe reconhecer que a educação superior conquistou, na década de 80, um espaço de afirmação fundamental. Este espaço substancia-se na CRFB (Brasil, 1988) com a marca de autonomia impressa no seu art. 207, *caput*: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” Como direito constitucional, tal noção é uma conquista para a democracia na universidade.

Nos ordenamentos que sucederam a CRFB registra-se a LDB, que introduziu mudanças na educação, algumas das quais com desdobramentos em direções diferentes das

previstas. Entre as alterações merecem atenção aquelas que caracterizam as universidades como tipo de estabelecimento de ensino superior, o qual, conforme a Constituição, goza de autonomia. Esta lei reforça a autonomia, mas, também, abre a possibilidade de instituições sem pesquisa.

É chamada a atenção para o fato de que a autonomia universitária traz a idéia de autodeterminação, mas com limites externos traçados pela Constituição. É questionada a existência de autonomia universitária em sentido pleno, mas é observado que existe “uma luta pela construção efetiva dessa autonomia, por parte de grupos organizados dentro e fora das universidades. Essa luta, entretanto, não poderá excluir o controle social da produção universitária, a partir do conhecimento e acompanhamento público e suas práticas” (Fávero, 1998, p. 200).

A indissociabilidade entre universidade e democracia perpassa a tese de que autonomia universitária deve ser entendida pelo direito e pelo poder de definir suas normas de formação, docência e pesquisa, abrangendo: a) autonomia institucional (de políticas acadêmicas); b) autonomia intelectual (credos, partidos, ideologia estatal, imposições empresariais e financeiras); c) autonomia de gestão financeira (destinação de recursos segundo as necessidades regionais/locais e da pesquisa – Chauí, 2003).

A leitura que se faz é da essencialidade na autodeterminação das políticas acadêmicas e da tomada de decisões aberta e transparente, da participação da comunidade acadêmica na definição de prioridades, da participação da sociedade civil, do não abafamento das críticas e da abertura para as sugestões dos envolvidos. Autonomia e discussão caminham juntas; autonomia e gestão democrática, também.

Santos (1989a, p. 58), ao propor onze teses para a universidade de idéias, deixa claro que a autonomia institucional está ligada à capacidade empreendedora, e, para que isto se concretize, “a universidade tem que fazer coligações políticas com os grupos e as organizações em que a memória da inovação esteja ainda presente”. Para o autor, a universidade é a instituição que melhor pode assumir a capacidade de fazer as

coisas de forma diferente, porque dispõe de uma população relativamente distante das pressões do mercado e por ter critérios de eficiência mais específicos e flexíveis.

A leitura que se faz é de que a autonomia estimula iniciativas. Depende de pessoas, mas exige supervisão do Estado, especialmente no controle de padrões de qualidade, o que ressalta a essencialidade da avaliação. A autonomia reforça a idéia de padrões de qualidade para o sistema de educação superior e para as universidades, mas sempre com transparência e participação da comunidade acadêmica.

Pela falta de autonomia e pela complexidade e peso das estruturas, a partir dos anos de 1980, as universidades buscaram mecanismos alternativos para agilizar recursos – são as fundações de apoio. A autonomia garantiria às universidades o uso mais racional de recursos e liberdade para captar e aplicar recursos extra-orçamentários; no entanto iria além da face administrativa e da gestão financeira e patrimonial: abarcaria a autonomia didático-científica e a participativa, implicando regulamentação das relações entre as universidades e fundações de apoio (Brasil, 2003). Na mesma direção, mas aprofundando, é sugerido pelo GT Interministerial nomeado para analisar a situação das universidades federais que a reforma contemple as IES públicas e não-públicas, com obrigatoriedade de um conselho público não-estatal e que tenha ampla representatividade social das instituições da sociedade civil. Como diz Genro (2004a, p. 11), “o controle social dos órgãos do Estado e de todas as instituições, mesmo não-públicas, que exercem funções públicas de natureza relevante, é um avanço irrenunciável para a consolidação de um verdadeiro projeto democrático moderno”.

Cabe lembrar ainda que no Plano Plurianual 2004-2007 encontram-se programas como o da Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino, sob a responsabilidade da SESu, o qual envolve o sistema e as instituições, tendo como estratégia de implementação: a) parceria com Estados, Distrito Federal, municípios e instituições governamentais e não-governamentais; b) utilização de recursos internos/externos, instrumentos de contratos de financiamento com organismos internacionais e

convênios com as unidades federadas e com as organizações da sociedade civil, além das transferências legais, gestão participativa e controle social.

As reflexões acima, respaldadas em concepções e intenções próprias de políticas públicas da educação, suas filosofias e planos de ação, carecem da ilustração de práticas institucionais inovadoras. Existem relatos disponíveis sobre a eleição de dirigentes. A autonomia universitária e a gestão democrática, no entanto, não se reduzem a tais aspectos. Urge que seja organizado um banco de experiências democráticas sobre a gestão da universidade e sua autodeterminação, para que a caminhada de outros possa servir de subsídios e alimentar críticas na busca de políticas e práticas inovadoras que atendam aos critérios de inclusão e participação, aliados a relevância, exequibilidade e pertinência.

Internacionalização (Mercosul) e gestão universitária

As políticas públicas de internacionalização, usualmente marcadas pelo privilegiamento de relações com os países desenvolvidos, passam a considerar, com o governo popular, a fortificação de laços com os países em desenvolvimento e, em especial, com o bloco mercosulino e latino-americano, já analisado.

A postura institucional de integração ao Mercosul é afetada pela diversidade do sistema de educação superior, seja pela sua organização acadêmica (universidades e não-universidades), pela dependência administrativa (públicas e privadas) ou pelas funções universitárias preponderantes (ensino e ensino/pesquisa), entre outras questões.

As diversificações acima afetam diretamente a postura da instituição ante a integração educacional. Há instituições em que o processo de internacionalização faz parte de sua origem, outras ainda que têm a internacionalização em nichos e ainda outras que não a contemplam. Via de regra, no Brasil,

[...] aceptándose que la internacionalización de la Educación Superior es un proceso que requiere una comprensión conceptual por parte de los actores

involucrados, cambios estructurales y operacionales por parte de las instituciones y paradigmáticos frente a los avances de la llamada educación superior, el escenario académico en Brasil sigue poco internacionalizado (Morosini; Laus, 2004, p. 28).

Além das políticas públicas, o nível institucional é fundamental. Um fator preponderante para uma atitude pró-ativa à integração é a adoção da internacionalização latino-americana como princípio. Compreende-se internacionalização da educação superior como “o processo de desenvolvimento e implementação de políticas e programas para integrar as dimensões internacional, intercultural e global nos propósitos e funções da educação superior” (Knight, 2003).

Neste contexto, é importante para a integração a postura de seus dirigentes e da comunidade, acoplada ao exercício da autonomia universitária. As universidades e os centros universitários portam autonomia para tal ação. Assim, podemos citar algumas possibilidades de integração: dupla diplomação; intercâmbio estudantil para a realização de parte de estudos em uma IES de outro país, com o reconhecimento desta atividade em seu curso de graduação de origem; e participação da IES em redes de integração. Neves e Morosini (1995) identificaram as seguintes redes no âmbito do Mercosul:

- Associação das Universidades do Grupo de Montevideo (AUGM)²⁹

Espaço acadêmico comum regional (1991), para fortalecer e consolidar a cooperação científica, tecnológica, educativa e cultural através de programas e atividades de inserção como: Programa Escala (Espaço Comum

Acadêmico Regional);³⁰ Papel na Gestão de Políticas para a Educação Superior; realização de eventos acadêmicos relevantes e de empreendimentos internacionais.

A AUGM mobilizou mais de 12 mil universitários e organizou mais de 85 eventos acadêmicos. Em 2001 envolveu 13 universidades e realizou 55 mobilidades; em 2002 envolveu 10 universidades e 90 mobilidades; em 2003 foram 12 universidades e 131 mobilidades; e em 2004 (1º semestre) já atingiu 14 universidades e 95 mobilidades (Rocha, 2004). Em 2000, a perspectiva mercosulina é ampliada para o espaço ibero-americano. A AUGM e a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) lançam o Programa de Integração e Mobilidade Acadêmica (Pima) e discutem o Escala Estudantil.³¹

Outras Redes Acadêmicas se destacam no âmbito do Mercosul:

- Consórcio de Universidades Comunitárias Gaúchas (Comung)

Sediada no Estado do Rio Grande do Sul, é composto por oito IES: Universidade da Região da Campanha (Urcamp), Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões (URI), Universidade de Caxias do Sul (UCS), Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), Universidade de Passo Fundo (UPF), Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), Universidade Católica de Pelotas (UCPel), Universidade de Cruz Alta (Unicruz) e Centro Universitário Federação dos Estabelecimentos de Ensino Superior de Novo Hamburgo (Feevale).

- Rede Deusto de Estudos de Direção de Empresas no Cone Sul

²⁹ Envolve 17 universidades públicas: Argentina – U. de Buenos Aires, U. Nacional de Entre Rios, U. Nacional do Litoral, U. Nacional de la Plata, U. Nacional de Rosário, U. Nacional de Córdoba e U. Nacional de Tucumán; Paraguai – U. Nacional de Asunción; Brasil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Uruguai – Universidad de la República; Chile – Universidad de Santiago de Chile. Congrega mais de 700 mil estudantes e de 50 mil docentes e investigadores.

³⁰ Nove Núcleos Disciplinários, que são agrupamentos acadêmico-técnicos compartilhados e por disciplinas de interesse comum; nove Comitês Acadêmicos, que são organismos acadêmico-técnicos comuns, com temas estratégicos regionais e enfoque multi e interdisciplinar; duas Cátedras Unesco/AUGM (Cultura de Paz e Novas Técnicas de Ensino e Inovação Pedagógica); Jornadas de Jovens Investigadores, que se realizam anualmente em diferentes universidades do Grupo; e Escala Estudantil – mobilidade de estudantes de graduação com reconhecimento de estudos.

³¹ A relação Escala-OEI tem como objetivos: aportar critérios gerais e de funcionamento de aplicação a outras redes e analisar as modalidades de extensão a Iberoamérica; em 2000-2001, a AUGM integra a experiência Piloto Pima-OEI e são registradas 15 mobilidades; e em 2002, 2003 e 2004 a AUGM subscreve o Acordo Institucional e Econômico. O financiamento é advindo basicamente das universidades-membro e de contribuições a programas específicos (Unesco, Cexeci – Centro Extremeño de Estudios y Cooperación, Pnuma-ONU Meio Ambiente; USA National Research Foundation; IAI-Instituto de Cambio Global/ONU); Instituto Max Planck de Alemanha; OEI – Organização dos Estados Ibero-Americanos; e Institutu

Subprograma de mobilidade estudantil e docente da rede coordenada pela Universidade espanhola de Deusto, à qual pertencem as 160 universidades jesuíticas do mundo. Participam dela duas universidades argentinas, uma chilena e uma brasileira (Unisinós).

- Grupo Universidades de Fronteira do Mercosul (1994)

Inclui Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), Universidade do Vale do Itajaí (Univale), Fundação Universidade do Rio Grande (Furg), Unijuí, UCS, UFPel, UFSM, UPF, Unisc e PUC-RS, para a criação de uma universidade virtual do Mercosul.

- América Latina Conectada com a Europa (Alice)

Rede de pesquisa a ser iniciada em 2004, financiada 80% pela Comissão Europeia. A Comissão de Países Europeus para a Pesquisa de Educação em Rede (Géant) financiará 12,5 milhões de euros para a criação da infra-estrutura do programa Alice. O Brasil, através da Rede Nacional de Pesquisa (RNP) do MCT, vai ajudar a implantar e gerenciar a rede de pesquisa (Universidades europeias e latino-americanas unem-se em redes. 2004).

Da mesma forma que as políticas públicas não investiram efetivamente na integração educacional do Mercosul, em nível de gestão institucional a inversão foi incipiente e heterogênea. Poucas IES usufruíram da autonomia universitária para consolidar a integração educacional. Por outro lado, é de salientar que a integração exige maturidade, e, para tal, a conscientização da importância do processo, o diagnóstico das realidades e a harmonização dos marcos regulatórios vêm acompanhados de um tempo necessário. Entretanto, na fase de “rolo compressor”, de globalização nefasta, têm os países “em desenvolvimento” este tempo para amadurecer?

Há muito a ser feito se efetivamente o Brasil quiser cumprir com o compromisso de fortalecer o local para consolidar o Mercosul no palco das negociações transnacionais.

ENCAMINHAMENTOS PROPOSITIVOS

Cada vez mais a idéia de autonomia assume um significado amplo, fruto das inúmeras interlocuções e relações que perpassam a universidade e a educação superior como um todo. Não surpreende que as autoridades educacionais entendam que universidade autônoma é aquela que trabalha em parceria com a comunidade universitária na autodeterminação de suas políticas e ações, diretamente comprometida com as demandas sociais. Esta autonomia, no caso das públicas, só ocorrerá *pari passu* a gestão de recursos, providos pelo governo e oriundos de distintos setores. Cabe ampliar a obtenção de recursos e não descartar aprioristicamente a captação de recursos pela via de projetos com organismos não-governamentais. O crucial é que haja clareza e vontade política para empreender sem subjugar a universidade e a educação superior à realidade econômica mundial de desregulamentação de mercados, de predomínio de empresas transnacionais e do neoliberalismo como programa político ideológico de Estado. A internacionalização do conhecimento e a legitimação frutificada no local fundamentam a inserção dos Estados nacionais e da educação superior no processo desta globalização.

É basilar, contanto que se tenha presente a ligação necessária entre políticas públicas, gestão democrática e autonomia universitária. A autonomia não se sustenta sem a gestão democrática, entendida não só na ótica da participação decisória, mas, também, assumindo caminhos que levem a instituição para uma postura inclusiva, seja pela via de acesso à universidade, seja pela extensão de seus benefícios à melhoria da qualidade de vida da população brasileira. O próprio eixo central da autonomia tem seu cerne na democracia interna e no compromisso social. A autonomia, no entanto, não se sustenta se não houver políticas de educação superior que lhe garantam os devidos espaços de autodeterminação no âmbito da instituição universitária.

Este compromisso se alia ao caráter propositivo deste trabalho, no que toca a políticas e práticas de gestão da educação superior brasileira e em sua inserção mercosulina, tendo consciência

de que, sob critérios de relevância, pertinência, exequibilidade, inclusão e participação, poderá emergir uma nova universidade.

Sob a perspectiva das considerações acima, uma ordem propositiva incide na relação *Estado/Universidade, desdobrando-se na autodeterminação da instituição universitária e na democratização da gestão*. Envolve a assertiva de que a universidade pública deveria ter “um caráter de instituição de referência do sistema nacional de educação superior e o setor privado [que] integre-se ao sistema, cumprindo, também, uma missão de natureza pública” (Genro, 2004a, p. 10). Exige marcos regulatórios que subordinariam ao público as universidades estatais e as universidades privadas. Propõe-se:

- Esclarecimento à sociedade e discussão com a comunidade acadêmica sobre a falácia em pensar o Estado como inerentemente limitativo da sociedade civil, ressaltando seu papel de contraposição à arbitrariedade e de mediação dos “marcos regulatórios” do sistema de educação superior;
- discussão sobre as complexas relações do sistema de educação superior/MEC com as mantenedoras das IES privadas e definição de graus de autonomia sob o critério de que as IES privadas “sejam públicas na sua vocação” (Genro, 2004a, p. 10);
- estabelecimento de programas/projetos para o sistema de educação superior que estimulem novas relações com a comunidade, sob o critério maior da inclusão social e econômica e que atendam a diversidade do sistema (tipos de IES e cursos);
- instituição de políticas públicas voltadas à autonomia autodeterminativa da universidade no âmbito de suas próprias políticas acadêmicas e na gestão administrativa, financeira e patrimonial, garantidoras de condições;
- instituição de ações que tornem o movimento da reforma universitária uma via de participação e interlocução de muitos

atores, de desenvolvimento argumentativo, em busca de posições semelhantes e de divergências conscientes, de aprofundamento teórico e de negociações perpassadas pelo respeito mútuo;

- fortalecimento do sistema federal de ensino superior, através de autonomia universitária e de garantia de financiamento das Ifes com recursos orçamentários (da União);
- estímulo e garantia na implementação de setor estável nas IES, que promova relações interinstitucionais, descentralizando a autoridade e responsabilidades e revendo conexões entre administração central, departamentos/setores;
- estímulo ao funcionamento transparente e público das instâncias acadêmico-administrativas das IES;
- autonomia para buscar uma base diversificada de financiamento: recursos públicos e de setores outros que o educacional, de níveis públicos diferenciados, de organismos supranacionais, de associações profissionais, de fundações filantrópicas, recursos gerados pela universidade (doações, investimentos bancários, contribuições de ex-alunos).

Uma segunda ordem propositiva é a *inserção do sistema de educação superior brasileiro na mundialização e a fortificação da comunidade civil mundial*.

A mundialização requer estudos que levem a uma maturidade na integração educacional, considerando a necessidade de construção de uma comunidade latino-americana cuja identidade revele princípios e padrões comuns, inclusive a uma integração não colonial, sem deixar de ressaltar as especificidades dos estados que a compõem. Tal reordenamento vem acompanhado de uma reterritorialização do Estado-Nação, inserido no bloco latino-americano e assentado na concepção de uma maior equidade e justiça social. Para contribuir com esta perspectiva propõe-se:

- adoção efetiva do processo de integração da educação superior no Mercosul por parte de políticas públicas governamentais e institucionais;
- fortalecimento das comunidades científicas dos países em desenvolvimento, em especial as latino-americanas e mercosulinas;
- financiamento efetivo, por parte do governo, de acordos, intercâmbios de estudo e de trabalho e de parcerias universitárias entre os países do Mercosul;
- desenvolvimento de uma cultura da internacionalização universitária mercosulina, envolvendo os diversos setores que atuam na educação superior no País, para a produção de uma ação afinada;
- uso da autonomia universitária institucional combinada com princípios construídos e promulgados democraticamente (órgão governamental representativo da sociedade civil) para a integração internacional;
- fomento para a implantação, no âmbito institucional, de setores e de políticas de integração internacional entre instituições de educação superior;
- uso da autonomia universitária institucional para o fomento da internacionalização da graduação com garantia de inserção curricular, envolvendo estudantes e docentes (dupla diplomação, estágios e outros);
- discussões e estudos interuniversitários internacionais com temáticas (acreditação, mobilidade, internacionalização, acordos, harmonização de normativas) que preservem a soberania do Estado-Nação, ao mesmo tempo que construam a integração universitária;
- implantação e/ou aprimoramento e ampla socialização de uma base de dados de ofertas e de programas de cooperação existentes e/ou aprovados;

- ampla disponibilização de informações à sociedade, buscando sua participação no processo de discussão e de harmonização em face da mundialização;
- parcerias *efetivamente* bilaterais e multilaterais com os países desenvolvidos;

Uma terceira ordem propositiva é o *fortalecimento da capacidade intelectual e acadêmica das IES*, especialmente as universidades públicas, através de:

- fortalecimento das bases científicas e tecnológicas a partir de programas para qualificação de docentes de ensino superior, de reposição de quadros qualificados de pessoal nas universidades federais, de aumento do número de bolsas de PG, de pesquisa e de incremento de auxílios para pesquisa;
- participação efetiva de universidades nas decisões sobre obtenção/distribuição de recursos de pesquisa de agências de fomento;
- implementação e viabilização de redes de pesquisa de excelência, com instituições/grupos nacionais e internacionais, fortalecendo as bases científicas e tecnológicas do País, o que poderia aumentar a *participação na comunidade científica* nacional e internacional, incrementar o potencial de negociação nos fóruns internacionais e ampliar a participação no mercado internacional, preservando os interesses nacionais, mediante a revitalização do Mercosul;
- estímulo à avaliação institucional participativa por meio de ações que possibilitem a construção de IES democráticas, inclusivas, pró-ativas e inovadoras;
- organização de banco de experiências democráticas sobre a gestão da educação superior e autodeterminação da universidade para compartilhar experiências e críticas no desenvolvimento de políticas e práticas inovadoras.

É amplamente reconhecido, sob verbalizações as mais diversas, que a formatação da universidade está próxima do que é veiculado nas políticas públicas, embora também seja de amplo conhecimento que ela não reproduz somente a cultura nacional, mas as tendências da globalização, o que pode fortificar resistências locais. A verdade é que a universidade se encontra atezada entre o Estado e suas políticas públicas, as ameaças da globalização, os desafios e augúrios da internacionalização e a pressão das resistências locais. Neste espaço de turbulências, os movimentos para angariar

apoio e cooperação passam pelo filtro da argumentação, que se torna estratégica para enfrentar os desafios impostos por inúmeras restrições.

As propostas ventiladas ao longo do trabalho, muito menos do que terminadas em sua formulação e sinalização de desdobramentos, necessitam ser submetidas a processo de construções compartilhadas e contínuas e à validação das argumentações críticas, para “fixar consenso” para obtenção de apoios e vislumbre de caminhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRO/ALFA. *Reconhecimento Oficial de Títulos e Diplomas entre Mercosul e União Européia*. Disponível em: <www.uv.es/alfa-acro>. Acesso em: 24 mar. 2004.

AFONSO, A. J. *O Estado e as políticas internacionais*. Pronunciamento no Simpósio RIES – Rede SulBrasileira de Investigadores em Educação Superior. Porto Alegre, 25 mar. 2004.

AGÊNCIA CÂMARA. *Comissão aprova intercâmbio educacional no Mercosul*. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2003.

AMARAL, N. C. A Gestão das Instituições de Ensino Superior: o foco do financiamento. In: DOURADO, L.; CATANI, A.; OLIVEIRA, J. (Org.). *Políticas e gestão da Educação Superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã, 2003. p. 219-238.

ASSUNÇÃO. Consejo del Mercado Común. *Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul*. Maio 1999. Disponível em: <sicmercosul.mec.gov.br/>. Acesso em: 23 mar. 2004a.

_____. *Decisão n. 5 de 15 de junho de 1999*. Acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos estados partes do Mercosul, na república da Bolívia e na república do Chile. Disponível em: <www.mercosul.gov.br/normativas/>. Acesso em: 15 mar. 2004b.

AZEVEDO, J. M. L.; AGUIAR, M. A. S. Políticas de Educação: concepções e programas. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Coord.). *O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991-1997*. Brasília: Anpae; Campinas: Editora Autores Associados, 2001. p. 71-88.

BRASIL. *Decisão nº 9 de 17 de dezembro de 1996*. Protocolo de integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os estados partes do Mercosul. Disponível em: <www.mercosul.gov.br/normativas>. Acesso em: 22 mar. 2004a.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 out. 1988.

_____. Decreto de 20 de outubro de 2003. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior-IFES. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 out. 2003. Seção 1, p. 3. Disponível em: <www.mct.gov.br/legis/decretos> Acesso em: 20 mar. 2004.

_____. Decreto n. 4.875 de 11 de novembro de 2003. Institui o “Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior”, no âmbito do Ministério da Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 nov. 2003. Seção 1, p. 130.

_____. Lei n. 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996 p. 27833-27841. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/legis/default.shtm>>. Acesso em: 10 abr. 2003.

BRASIL. Grupo de Trabalho Interministerial. *Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira*. (Decreto de 20/10/2003). Brasília: SGPR/MCT/MP/MOG/MF/MEC, 2003. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2004.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Portaria *Interministerial nº 270 de 22/05/2003*. Institui a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento da Pós-graduação e da Ciência e Tecnologia.

Relatório Final (Sumário Executivo), Brasília: MEC, 2003. Disponível em: www.capes.org.br. Acesso em: 23 dez. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Plurianual, 2004-2007. Orientações Estratégicas de Governo e Programas Estruturantes*. Brasília: MEC, 2003a. Disponível em: www.anup.br. Acesso em: 4 fev. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *A Universidade na Encruzilhada*. Seminário Universidade: por que e como reformar? Brasília, 6-7 de agosto de 2003. Brasília: Unesco, nov. 2003. 226 p.

CHAUÍ, Marilena. A Universidade Pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 24, p. 5-15, set./dez. 2003.

CLARK, B. R. Sustaining Change in Universities: Continuities in Case Studies and Concepts. *Tertiary Education and Management*, The Netherlands, v. 9, n. 2, p. 99-116, 2003.

COMISSÃO Mista Brasil – Índia. Disponível em: <http://www.universiabrasil.net>. Acesso em: 23 out. 2003.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. *Relatório de Gestão Institucional*, 2002. Disponível em: http://www.cnpq.br/sobrecnpq/informacoesinstitucionais/relat_gestao_institucional.pdf. Acesso em: 21 jan. 2004a.

_____. *Séries Históricas 1997-2002*. Disponível em: <http://www.cnpq.br>. Acesso em: 15 mar. 2004b.

COOPERAÇÃO Técnica com Países em Desenvolvimento. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/temas_agenda/cooperacao_inter/cooperacao01.asp. Acesso em: 23 dez. 2003.

DOURADO, L. et al. Transformações recentes e debates atuais no campo da educação superior no Brasil. In: DOURADO, L.; CATANI, A.; OLIVEIRA, J. (Org.). *Políticas e gestão da Educação Superior*: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã, 2003.

ESTATÍSTICAS Mercosul. Disponível em: sicmercosul.mec.gov.br. Acesso em: 15 mar. 2004.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia Universitária e Educação Superior no Brasil. In: MOROSINI, Marília Costa (Org.). *Mercosul, Políticas e Ações Universitárias*. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 196-204.

FRANCO, M. E. D. P. Globalização, internacionalização e cooperação interinstitucional. In: SOARES, S. (Coord.). *A Educação Superior no Brasil*. Brasília: GEU/UFRGS/Iesalc/Unesco/Capes, 2002. 304 p. p. 281-300.

_____. Glossário: políticas públicas e gestão da educação superior (Organização de verbetes sobre tema). In: MOROSINI, M. C. (Org.). *Enciclopédia de Pedagogia Universitária*. Porto Alegre: Fapergs, Ries, 2003. p. 319-367.

FRANCO, M. E. D. P.; MOROSINI, M. Políticas Públicas de Educação Superior: compromissos, cooperação e desafios. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 26., 2003, Poços de Caldas. *Anais... Novo governo. Novas Políticas?* Poços de Caldas, MG, 5-8 de outubro 2003. (Completo em Cd-rom 12 p).

FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Capes). *Acordos Capes*. Disponível em: www.capes.gov.br. Acesso em: 18 mar. 2004a.

_____. *Indicadores e Estatísticas*. Disponível em: www.capes.gov.br. Acesso em: 15 mar. 2004b.

_____. *Portal de Periódicos do Mercosul*. Disponível em: <http://www.periodicos.gov.br>. Acesso em: 18 mar. 2004c.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO (Fapesp). *Relatório de Atividades, 2001*. São Paulo, 2001. Disponível em: <www.fapesp.br/relatoriodeatividades2001>. Acesso em: 24 fev. 2004.

GENRO, T. *Aula Magna na U.F. de Juiz de Fora em 12.03.2004*. Brasília: MEC/ACS, 2004a. Disponível em:<<http://www.mec.gov.br/acs/>>. Acesso em: 20 mar. 2004.

_____. *Discurso de Posse (Ministro da Educação): 27.01.2004*. Brasília: MEC/ACS, 2004b. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/asp/>> Acesso em: 20 mar. 2004.

GUADILLA, C. *General Agreement on Trade in Services (GATS) and Higher Education in Latin America: some ideas to contribute to the discussion*. Paris: Convention of the universities Members of Columbus, Jul. 2002. (draft).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Inep associa-se a rede de cooperação para avaliação e credenciamento da educação superior. *Informativo do Inep*, ano 2, n. 32, 30 mar. 2004.

_____. *Plano Tabular – Mapa do Ensino Superior*. Brasília, 2004. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2004.

KNIGHT, J.; WIT, H. (Ed.). *Internationalisation of higher education in Asia Pacific countries*. Amsterdam: European Association for International Education (EAIE), 2003.

LAREDO, Íris. Lo transfondo político del proceso de integracion. In: MOROSINI, M. C. (Org.). *Universidade no Mercosul*. São Paulo: Cortez/CNPq, 1994. p. 44-72.

LUCE, M. B. Definição e gestão da política educacional. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 4. *Anais... Educação e constituinte*. Goiânia: Cortez; Ande/ANPEd/Cedes, 1986. Tomo I, p. 139-150.

LUCE, M. B.; MOROSINI, M. C. *A Educação Superior no Brasil: políticas de avaliação e credenciamento*. Texto elaborado para la red ALFA-ACRO: Acreditación y Reconocimiento Oficiales entre universidades de Mercosur y la UE. Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<http://www.uv.es/alfa-acro>>. Acesso em: 24 mar. 2004.

MAGALHÃES, A.; STOER, S. *A Europa como um bazar: contributo para a análise da reconfiguração dos Estado-Nação no contexto europeu e das novas formas de 'viver em conjunto'*. ISA. Research Committee on Sociology of Education. Midterm Conference Europe 2003. "Critical Education and Utopia: emergent perspectives for the 21 st Century. Lisboa, 18 a 20 set. de 2003. Xerox.

MANCEBO, D.; FRANCO, M. E. D. P. Trabalho docente: uma análise das práticas intelectuais em tempos de globalização. In: CATANI, A.; DOURADO, L.; OLIVEIRA, J. F. de. *Políticas e gestão da educação superior*. São Paulo: Alternativa, 2003. p 191-206.

MERCOSUL. *Indicadores educacionais*. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/temas_agenda/ciencia_tecnologia/cooperacao.asp> Acesso em: 23 dez. 2004.

_____. *Plano Estratégico 2001–2005*. Disponível em: <<http://sicmercosul.mec.gov.br/asp/Planos/planaccion.asp#link13>>. Acesso em: 15 mar 2003.

MONTEVIDÉU. Consejo del Mercado Común. *Decisão nº 26 de 15 de dezembro de 1997*. Anexo ao protocolo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos estados partes do Mercosul. Disponível em: <www.mercosul.gov.br/normativas/>. Acesso em: 15 mar. 2004.

MONTEVIDÉU. *Decisão nº 39 de 15 de dezembro de 2003*. Dispões sobre a participação da república do peru em reuniões do Mercosul. Disponível em: <www.mercosul.gov.br> Acesso em: 15 abr. 2004

MOROSINI, M. C. (Org.). *Universidade no Mercosul*. São Paulo: Cortez/CNPq, 1994.

_____. *Mercosul/Mercosur: políticas e ações universitárias*. Porto Alegre: Autores Associados/EdUFRGS, 1998.

_____. Mercosul e educação universitária: de 1991 ao terceiro milênio. In: CATANI, A. (Org.). *América Latina: impasses e perspectivas*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2000. p. 49-64.

_____. *Enciclopédia de Pedagogia Universitária*. Porto Alegre: Ries/Fapergs, 2003.

MOROSINI, M. C.; FRANCO, M. E. D. P. *Brazilian Higher Education policies and new challenges in international cooperation*. Berlin: Freie Universität, Germany, 22nd Annual EAIR Forum, 6-9 September, 2000. 15 p. (Resumo publicado no Final Programme, p. 44).

_____. *Políticas de Educação Superior no Brasil: fases, expansão e desafios de cooperação no âmbito nacional e internacional*. Encontro Internacional da SBEC - Sociedade Brasileira de Educação Comparada. Porto Alegre, PUCRS, 10-12 de novembro de 2003. (Completo em Cd-Rom 13 p.).

MOROSINI, M. C.; LAUS, S. Internacionalização da Educação Superior no Brasil. In: WIT, H.; JARAMILLO, I. C.; GACEL-AVILA, J.; KNIGHT, J. (Ed.). *Internationalization of Higher Education: the Latin American Way*. Mar., 2004. (draft).

MOROSINI, M. C.; LEITE, D. (Org.). *Universidade no Conesul*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1992.

NEVES, C. E. B.; MOROSINI, M. Cooperação Universitária no Mercosul. *Em Aberto*, Brasília, v. 15, n. 68, p. 16-35, out./dez. 1995.

PALOCCHI FILHO, A. (Coord.). *Uma Escola do Tamanho do Brasil (Programa de Governo)*. Brasília: Partido dos Trabalhadores para o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), 2002. 24 p.

RIACES. Disponível em: <<http://www.riaces.org/riaces/foros/html>>. Acesso em: 31 mar. 2004.

ROSSATO, R. *Universidade: nove séculos de história*. Passo Fundo: UPF Ed., 1998.

ROCHA, S. *Internacionalização universitária na UFRGS*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Entrevista.

SANTOS, B. S. *A globalização das ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Da idéia de universidade à universidade de idéias. *Revista Crítica de Ciências Sociais. A Universidade*, Coimbra, n. 27/28, p 11-62, jun. 1989.

_____. O social e o político na transição pós-moderna. *Revista da Comunicação e Linguagens*, n. 6/7, p. 25-48, 1989.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL UNIVERSIDADE SÉCULO XXI: Novos Caminhos para a Educação Superior: o futuro em debate. Brasília de 25 a 27 de novembro de 2003.

SGUISSARDI, V. *A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva*. In: REUNIÃO ANUAL ANPed, 26., 2003, Poços de Caldas. Poços de Caldas, MG, 2003. (Completo em CD-ROM).

SOARES, G. *A compatibilização da ALADI E do MERCOSUL com o GATT*. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/portugues/politicaexterna/mercosul/aladi/gatt.asp>>. Acesso em: 11 mar. 2004.

STIGLITZ, J. E. *Globalization and its discontents*. New York/London: Norton Company, 2002.

TEICHLER, U. Higher Education. In: SMELSER, N., BATTLES, P. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Science. Amsterdam: Elsevier, 2001. In: MOROSINI, M. C. *Enciclopedia de Pedagogía Universitaria*. Porto Alegre: Fapergs/Ries, 2003.

UEALC. *Espacio Común de Enseñanza Superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Disponível em: <<http://www.aneca.es/present/uealc.html>>. Acesso em: 16 fev. 2004.

UNIVERSIDADES Europeías e Latino-americanas unem-se em redes. Observatório de la educación superior en América Latina y el Caribe. IESALC: 14 feb. – 12 mar. *Boletín*, n. 66/67, 2004. Disponível em: <www.iesalc.unesco.org>. Acesso em: 23 mar. 2004.

USHUAIA. Consejo del Mercado Común. *Decisão nº 11 de 24 de julho de 1998*. Fe de erratas dec. CMC nº 3/97, 26/97 y su anexo. Disponível em: <www.mercosul.gov.br/normativas/>. Acesso em: 15 mar. 2004.

WORLD BANK. *Higher Education in Brazil: challenges and options*. A World Bank country study. Washington: The World Bank, 2002.

Sites referenciados

<<http://www.anup.com>>

<<http://www.cnpq.br>>

<<http://www.capes.gov.br>>

<<http://www.fapesp.br>>

<<http://www.inep.gov.br>>

<<http://www.iesalc.unesco.org>>

<<http://www.mec.gov.br>>

<<http://www.mre.gov.br>>

<<http://www.mercosul.gov.br>>

<<http://www.periodicos.gov.br>>

<<http://sicmercosul.mec.gov.br>>