AS REFORMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA E OS NOVOS PAPEIS DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

REFORMS IN HIGHER EDUCATION IN BRAZIL AND IN THE EUROPEAN UNION AND THE NEW ROLE OF PUBLIC UNIVERSITIES

Suely Ferreira[1]
João Ferreira de Oliveira[2]

RESUMO: O texto analisa o processo de constituição dos novos papéis sociais que estão sendo requeridos das universidades públicas no contexto da reforma da educação superior no Brasil e na União Europeia, desde os anos 1990, tendo por base o cenário de internacionalização desse nível de ensino, que coloca em debate a necessidade de reconfiguração das universidades públicas, em consonância com as aceleradas transformações decorrentes da reestruturação produtiva do capitalismo global. As reformas em curso vem possibilitando a introdução de novos agentes reguladores, além de certa padronização nos formatos institucionais e nos itinerários formativos, em prejuízo de uma formação mais acadêmica. Destacam-se, ainda, as novas demandas econômicas e o novo *modus operandi* da produção do conhecimento, bem como as mudanças nos critérios de relevância e de pertinência social, que implicam em alterações significativas na concepção de universidade, tornando-as mais afinadas com as exigências da globalização produtiva.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Superior; universidade; reformas; finalidades sociais.

ABSTRACT: This paper analyzes the formation process of new social roles that are required from public universities in the reform of higher education in Brazil and the European Union since the 1990s, based on the internationalization stage of higher education system, which calls into question the need for reconfiguration of public universities, in line with the accelerated changes arising from the restructuring process of global capitalism. Ongoing reforms has enabled the introduction of new regulatory agents, and some institutional forms standardization and training routes in detriment of a more academic formation. Remarkable, also, the new economic demands and the new modus operandi of knowledge production, as well as changes in the criteria of relevance and social pertinence, which imply significant changes in the concept of the university, making them more attuned to the requirements of globalization production.

KEY-WORDS: Higher education; university; reforms; social purposes.

[1] Doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás; Professora da Universidade Estadual de Goiás – UEG. E-mail: suelyferreira13@yahoo.com.br

[2] Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo; Professor da Universidade Fedral de Goiás – UFG. E-mail: joao.jferreira@gmail.com;

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do século XX e no início dos anos 2000 têm-se observado mudanças substantivas nas concepções e nos papéis sociais das universidades, sobretudo públicas. Esse movimento dialético que envolve tanto os aspectos internos como externos das universidades implica situá-las no contexto nacional e no processo de internacionalização da educação superior. Além disso, discutir as novas concepções e finalidades sociais que estão sendo reclamadas para as universidades implica, em especial, compreender o atual processo de reestruturação produtiva do capitalismo global, uma vez que essa reestruturação vem exigindo, cada vez mais, que a *relevância* e a *pertinência* social da universidade esteja associada à sua capacidade de contribuir com a produção de conhecimentos, tecnologias e inovações que ampliem as vantagens competitivas do país e das empresas na chamada "*sociedade ou economia do conhecimento*", em âmbito local, regional e internacional. Nesse contexto, a existência da universidade já não se justificaria mais por si mesma, considerando sua atuação histórica na formação de profissionais, na produção de conhecimento básico, acadêmico e *desinteressado* e mesmo na difusão dos conhecimentos produzidos. Esses papéis parecem não bastar mais como fatores de legitimação institucional, uma vez que os *tempos-espaços* da globalização produtiva estariam a exigir uma formação mais ajustada às constantes mudanças no mundo do trabalho e uma produção de conhecimentos e tecnologias mais pragmáticas e mais interessadas no sentido de contribuir direta e concretamente com o desenvolvimento econômico.

Nesse estudo, busca-se, pois, analisar a reforma da educação superior no Brasil e na União Européia, a partir dos anos 1990, tendo em vista compreender como tais reformas vem redefinido os papeis das universidades públicas. Nessa direção, ao considerar a dimensão dessas duas reformas em realidades tão diferentes, partiu-se do entendimento de que está em curso a construção de um movimento de regulação transnacional da educação superior que vem buscando sobrepor-se as instâncias nacionais e que são articuladas com o processo de mundialização e de acumulação flexível do capital (HARVEY, 1992; CHESNAIS, 1996). Apesar das significativas diferenças do movimento de reconfiguração das universidades no Brasil e na União Europeia, verifica-se que os diagnósticos sobre as *ineficiências* dessas instituições

sociais para desempenhar os novos papéis delas requeridos tendem a ser semelhantes. Assim, parte-se do pressuposto que as reformas educacionais, iniciadas principalmente na década de 1980 na Europa e nos anos 1990 no Brasil, constituem um processo que não pode ser "pensado como um fato de um único país, pois trata-se de um movimento mundial, com as especificidades históricas de cada um, que mantém traços de identidade em todos eles segundo a racionalidade da transição do metabolismo social capitalista" (SILVA JÚNIOR, 2003, p. 71).

O DISCURSO DA *CRISE* E A DEFESA DE NOVOS PAPÉIS SOCIAIS PARA AS UNIVERSIDADES

As aceleradas transformações emanadas do processo de mundialização e de acumulação flexível do capital, da reconfiguração do papel dos Estados e, consequentemente, das políticas públicas e, sobretudo educacionais, vêm impactando as universidades públicas e possibilitando um discurso acerca da *crise* da universidade e da necessidade dessa instituição assumir novos finalidades, na medida em que a ciência, o conhecimento e a inovação tecnológica passam a ser vistos como parâmetros e estratégia de competitividade (SANTOS, 2004; RISTOF, 2008)[i]. Todo esse processo vem modificando a identidade histórica das universidades tanto no Brasil como na União Européia[ii], uma vez que elas vêm sendo cada vez mais constrangidas pelo Estado e pelo mercado a transitarem de um referencial mais acadêmico, em que a educação superior é vista como bem público, direito social e dever do Estado, para um referencial economicista, baseado numa visão que acentua o pragmatismo, a competição e a privatização. A materialização desse processo vem permitindo a construção de novas concepções de universidades e de finalidades sociais que passam a ser admitidas como necessárias, resultado de um ajustamento entendido como *natural* e *inevitável* no contexto atual. Nessa ótica, a universidade *relevante* passa a ser aquela que assume uma perspectiva mais utilitarista, empreendedora, flexível e inovadora e que, além disso, forma para as competências requeridas e alteradas permanentemente pelo mercado de trabalho, assegurando, em tese, maior qualificação e empregabilidade; passa a ser também aquela que desenvolve pesquisas que produzirão mais valia econômica, ou seja, aquelas que darão retorno em termos do investimento realizado, uma vez que estão submetidas às demandas, orientações e aos controles de qualidade externos à

comunidade acadêmica e ao próprio campo científico em geral.

As universidades têm sido levadas a abandonar, em grande parte, seu tradicional papel na construção do conhecimento e da formação como bens públicos para adotar o mercado como referência de sua produção e de sua gestão. O discurso ideológico da *sociedade ou* da *economia do conhecimento* é colocado como única realidade possível no mundo globalizado e a universidade, por ser um *locus* importante na produção e difusão do conhecimento, inevitavelmente deverá adaptar-se e *modernizar-se*, tendo em vista ajustar-se a essa nova lógica de desenvolvimento, possibilitando maior competitividade do país no mercado global (CHAUÍ, 1999; OLIVEIRA, 2000; SGUISSARDI, 2006). Esse processo de reconfiguração da educação superior e das universidades encontra-se associado, cada vez mais, ao processo de mundialização do capital, que impõe novas relações de poder e de acumulação mediante novas articulações entre fronteiras e práticas transnacionais (STOER, 2002)[iii].

Nesse contexto, vêm sendo implementadas, desde os anos 1980, políticas e reformas educacionais em vários países, em consonância com as orientações dos organismos multilateriais e com o processo de mundialização ou acumulação flexível do capital. As reformas da educação superior, em particular, seguiram, em geral, a agenda globamente estruturada para esse nível de ensino, apesar das especificidades na sua concretização em diferentes países. As publicações dos organismos multilaterais (Banco Mundial - BM, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, dentre outros) desempenham importante papel na focalização de prioridades, diagnósticos e indicação de *experiências bem sucedidas* para as possíveis resoluções dos problemas enfrentados pelos sistemas de educação superior dos países, sobretudo os periféricos[iv].

De maneira geral, diferentes países vêm adotando uma nova regulação transnacional para a educação superior, traduzida em políticas, projetos e ações. Nessa direção, busca-se: a) maior articulação entre os sistemas educativos e o setor produtivo; b) expansão e absorção de um número crescente de alunos; c) racionalização na utilização dos recursos públicos e prestação de contas *(acountability),* conjugadas com autonomia e programa de avaliação centrada nos resultados; d) adoção de gestão estratégica e de gestores empreendedores para as universidades; e) diferenciação das

Instituições de Ensino Superior (IES), dos programas e dos cursos, bem como maior regionalização e atendimento ao meio econômico e social em que as instituições estão inseridas; f) diversificação das fontes de financiamento; g) expansão de cursos e vagas via crescimento de IES privadas; h) reorganização e flexibilização curricular, tendo em vista a adoção dos chamados *currículos por competências*; i) criação de novas modalidades e tipos de cursos, em face dos novos *nichos* e demandas do mercado. A introdução e a defesa do *quase-mercado* no campo educacional vem acentuando os princípios da diversidade, da competição, da descentralização, da gestão profissionalizada, da eficiência, da eficácia, da excelência, da meritocracia e da qualidade orientada por parâmetros do mercado (AFONSO, 2000; AMARAL, 2003).

O processo de reestruturação das universidades em âmbito global vem revendo e criticando os três modelos clássicos europeus de universidade do século XIX, principalmente a partir das últimas décadas do século XX: a) o *modelo francês*, que se caracterizava pelo ensino público, leigo e padronizado, fortemente controlado pelo Estado e com ênfase na formação de profissionais para o mercado de trabalho e ocupações nos quadros do próprio Estado; b) o *modelo alemão*, em que a universidade caracterizava-se pela autonomia e pela liberdade, mesmo contando com o financiamento do Estado, onde a instituição buscava ser um centro intelectual de alta cultura, de formação das elites e de qualidade no âmbito da pesquisa; c) o *modelo inglês*, em que o ideal universitário partia do princípio da formação não utilitária e da formação integral mediante um método praticamente individual, onde a pesquisa científica, bem como a formação profissional, eram relegadas a um segundo plano. Em contrapartida aos modelos europeus, o sistema universitário estadunidense, que historicamente pautou-se por seu caráter imediatista e de utilidade para a nação, começou a ser visto como um sistema competitivo, desde a metade do século XX, por caracterizar-se, entre outros fatores, pela diversificação e hierarquização de IES que atendem a papéis diferenciados. Nesse sistema, estão presentes tanto universidades tradicionais, que realizam pesquisa e ensino e recebem uma elite econômica e cultural, quanto uma gama de IES que oferecem cursos curtos e profissionalizantes para as camadas menos favorecidas da sociedade.

A necessidade de reestruturação da universidade, em âmbito nacional e global, materializada na construção de novas políticas educacionais regionais e

nacionais, bem como a transnacionalização de educação superior, vinculam-se às novas relações tecidas com o Estado, com a sociedade e com o mercado. Assim, o discurso da crise da universidade está associada à necessidade da adoção de um novo referencial. A crise vivenciada pela universidade não é, pois, intrínseca a ela, embora atinja sua natureza histórica e suas articulações com as demais instituições sociais. Trata-se, na verdade, de uma crise do capital decorrente das transformações no regime de acumulação, que envolve mudanças na produção, no mercado de consumo e de trabalho, nos investimentos privados e na formação para os diferentes perfis profissionais.

Diante da *crise*, defendem-se cada vez mais projetos distintos e contraditórios de universidades, não evidenciando a sua natureza e caráter históricos, seus papéis acadêmicos e sociais, e nem a sua capacidade de crítica e de atuação política em cada tempo-espaço. O discurso de reestruturação, preconizado nas reformas, indica o espaço do mercado e do pragmatismo como a única solução para a *crise* da universidade. A educação superior, nessa visão, centra-se na produtividade, na excelência, na competitividade e na utilização de indicadores quantitativos de *performance*, distanciando-se da formação omnilateral, crítica e cultural em sentido amplo. Nessa direção, a finalidade do ensino nas universidades vem sendo priorizada para atender, pelo menos em tese, a necessidade de qualificação de profissionais competentes e ajustados, acompanhada da estratificação funcional das IES, que deverão ser diversificadas, hierarquizadas e flexíveis para desempenharem papéis sociais diferenciados ao oferecer itinerários formativos e certificações a segmentos sociais distintos, mediante uma perspectiva que se orienta para a aquisição de competências e qualificações a serem adquiridas, segundo a capacidade e mérito de cada um.

NOVAS FINALIDADES PARA AS UNIVERSIDADES NO CONTEXTO DA UNIÃO EUROPÉIA

O Processo de Bolonha, iniciado no final dos anos 1990, é um movimento que surgiu de fora da universidade, sob o comando dos dirigentes políticos da União Europeia e vem possibilitando um novo desenho de regulação e de reforma na educação superior nesse bloco[v]. A Declaração de Bolonha (1999) estabeleceu as seguintes linhas de ação: adoção de um sistema de graus de acessível leitura e

comparáveis no âmbito do bloco; implantação de um sistema de ensino baseado em dois ciclos; promoção da maior mobilidade de estudantes, professores e investigadores; estabelecimento de um sistema de acumulação e transferência de créditos; promoção da cooperação européia para avaliação da qualidade do ensino superior; promoção da atratividade do espaço europeu de ensino superior. A partir de Bolonha, verifica-se: diversificação e hierarquização das IES; aumento do financiamento privado e da parceria com o sistema produtivo; diminuição da durabilidade dos cursos mediante a implantação dos ciclos; modelo gerencial de administração para as IES; sistemas de avaliação da qualidade e credenciamento institucional; criação do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) e do Espaço Europeu da Investigação (EEI). Essas mudanças e movimentos tem como meta a atratividade internacional de estudantes e pesquisadores tanto interna como externamente, assim como a adaptação da formação da graduação ao mercado de trabalho, visando alavancar e tornar a União Européia mais competitiva no mercado global[vi].

A criação do EEES e do EEI vem exigindo das universidades da União Européia novas finalidades sociais, guiada por uma nova lógica, ou seja, a de constituir-se em um dos mecanismos para a construção da *sociedade europeia do conhecimento* na disputa pelo espaço hegemônico na economia mundial[vii]. O ensino superior, nesse sentido, passou a ser visto como um dos motores das políticas de desenvolvimento e de empregabilidade na União Européia, bem como tornou-se agente de inclusão social, formador de capital humano e de uma mercadoria rentável no projeto de consolidação do bloco. As universidades são chamadas a atender tanto o EEES (ensino) quanto o EEI (pesquisa).

Assim, o Processo de Bolonha vem se constituindo em uma política transnacional que rompe com as tradicionais fronteiras do Estado clássico ao estabelecer a presença da UE como um meta-Estado regulador de um novo meta-campo universitário-científico europeu, que disputa nos seus domínios internos concepções e papéis diferentes para o ensino superior e para as universidades. Estão colocados tanto projetos que defendem a internacionalização solidária como a transnacionalização e mercantilização dos serviços educacionais universitários, colocando à prova a luta pela defesa de valores acadêmicos e da democratização da educação superior como um bem essencialmente público, frente aos interesses que buscam submeter esse nível de ensino

aos ditames do mercado. Observa-se que o processo de desigual integração dos países desse bloco poderá explicitar uma divisão interna do trabalho da educação superior; esse conflito ultrapassa, em geral, os limites europeus, uma vez que as transformações impostas pelo atual estágio de desenvolvimento do capitalismo atinge a todos, apesar das especificidades de enfrentamento que cada país assume.

Nesse contexto, verifica-se que a universidade na União Européia vem abrindo mão de suas referências clássicas de estruturação, tendo em vista adquirir maior eficácia na chamada *sociedade ou economia do conhecimento*, convertendo-se em uma organização capaz de especializar-se em certas competências de ensino e de pesquisa, em consonância com o projeto de desenvolvimento econômico da União Européia. Nessa direção, o modelo anglo-saxão passa a ser um importante referencial para as universidades, sobretudo em relação ao financiamento e competitividade[viii]. Nessa perspectiva, as universidades devem diversificar-se em relação a seus papéis, não se espelhando somente no modelo ensino-pesquisa, mas incorporando outro importante elemento: a inovação tecnológica. De igual modo, as pesquisas devem ser avaliadas e financiadas em razão da sua efetiva contribuição para a inovação tecnológica e ampliação das vantagens competitivas no mundo globalizado[ix].

A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: FINALIDADES SOCIAIS EM DISPUTA

As reformas da educação superior evidenciam que as universidades dos países hegemônicos, sobretudo da Europa e dos Estados Unidos, buscam manter seu papel de liderança e de modelo para as universidades dos países periféricos, visando internacionalizar-se e ampliar o seu grau de atração de estudantes, sobretudo de pós-graduação. Assim, as universidades dos países periféricos correm o risco de continuar a ter o papel de receptoras e importadoras de conhecimentos e tecnologias dos países hegemônicos e de assumir, na divisão do trabalho de produção do conhecimento, o papel de priorizar o ensino e de concentrar sua atuação no local, no regional e, em parte, no nacional. Muitos países periféricos são vistos, pelos países hegemônicos, como ambientes promissores para investimento e expansão do capital, incluindo a educação superior como serviço. Daí, a importância da educação estar inserida no setor de serviços no mercado internacional. Vale dizer que, em relação aos programas de

mobilidade estudantil, os países da OCDE recebem substantivamente mais alunos que os países periféricos, fato que reafirma seu poder de atratividade e competitividade em relação aos demais países (NOGUEIRA; AGUIAR; RAMOS, 2008).

A educação superior, entendida como *bem público*, na perspectiva da cooperação e solidariedade internacional, bem como da produção e difusão do conhecimento sem limite de fronteiras, confronta-se cada vez mais com o referencial da educação superior como *bem econômico*, capaz de movimentar cifras monetárias significativas em âmbito mundial, visão que gera a disputa por mercados em âmbito global entre universidades, grupos educacionais e empresas. A mobilidade de professores, pesquisadores e alunos ganha uma dimensão mercadológica, tendo em vista atrair os *melhores cérebros* e a compra de serviços educacionais. Em tal cenário, somente é possível refletir sobre a educação superior e as universidades no contexto em que estão inseridas articulando-as com o processo de globalização econômica[x].

Sobre a transnacionalização e a comercialização da educação superior, verifica-se que o Acordo Geral do Comércio e Serviços (AGCS) vem buscando a liberalização e a naturalização do comércio internacional da educação superior ao considerá-la como um serviço[xi] e, nesse sentido, tornou-se importante a realização de acordos de convergência para a formação profissional, a criação de agências internacionais para autorização, acreditação e avaliação dos cursos e validação de títulos, tendo em vista viabilizar a exportação dos programas de educação superior dos países hegemônicos para os países periféricos.

Na América Latina está em discussão a criação do Espaço de Encontro Latino Americano e Caribenho de Educação Superior (ENLACES), visando, em grande parte, ampliar os processos de integração econômica e de competitividade no cenário global[xii]. Apesar da especificidade da América Latina, a criação do ENLACES aproxima-se do Processo de Bolonha, ao objetivar: maior compatibilização entre programas, instituições, modalidades, créditos acadêmicos; mútuo reconhecimento de títulos; convergência dos sistemas de avaliação; mobilidade intra-regional de estudantes, pesquisadores, professores e pessoal administrativo; criação de redes de pesquisa e docência multiuniversitária; programas de educação à distância; incremento de aprendizagem de línguas; aprendizagem ao longo da vida. Porém, a posição do continente latino-americano na divisão internacional do trabalho tende a fazer com que

a criação do ENLACES esteja mais direcionada para atender aos problemas econômicos e sociais dos seus países, agravados pelo processo de globalização, enquanto o EEES centraliza-se mais em alavancar a competitividade, a atratividade e a coesão social do bloco europeu.

A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E A REDEFINIÇÃO DOS FINS DA UNIVERSIDADE

A reforma da educação superior no Brasil, principalmente no governo Lula (2003-2010), vem permitindo certa aproximação, apesar da especificidade do país, com o movimento de transformação desse nível de ensino no plano global e, logo, com a nova dinâmica introduzida pelo Processo de Bolonha, pois verifica-se, dentre outras: a) centralidade dos sistemas de avaliação e regulação, que promove maior rankeamento e a competitividade entre as IES; b) maior incentivo à parceria universidade - setor produtivo; c) adoção de mecanismos de gestão estratégica ou gerencial; d) diversificação de cursos e de IES; e) estabelecimento de metas para ampliar vagas, aumentar a relação professor-aluno e diminuir o custo-aluno nas universidades públicas federais; f) ampliação dos cursos e das vagas mediante educação superior a distância; g) criação e ampliação de sistemas de concessão de bolsas para estudantes pobres em IES privadas.

Em relação à utilização da educação superior como estratégia de competitividade, no governo Lula (2003-2010), o Brasil vem buscando assumir posição mais destacada no campo universitário internacional, frente aos países fronteiriços e aos países africanos, por meio da criação de universidades que visam maior integração regional e internacional[xiii]. Por sua vez, no âmbito do Mercosul busca-se a realização de acordos e intercâmbios, dentro e fora do bloco, tendo em vista obter maior equivalência dos sistemas universitários, unificação dos diplomas, melhores condições de empregabilidade e de competitividade regional e internacional. A transnacionalização da educação superior passa a constituir-se em uma estratégia de expansão desse nível de ensino em âmbito global e regional, possibilitando mudanças no interior das universidades, na convergência dos currículos e cursos, na diferenciação institucional, no sistema de avaliação/acreditação, no processo de gestão e nas redes de pesquisa.

Diferentes autores afirmam que o governo de Lula (2003-2010) vem

demonstrando, em relação às políticas educacionais e, particularmente, em relação às políticas de educação superior, elementos de continuidade, embora também de mudanças no que tange à *modernização conservadora* (racionalidade administrativa e eficácia quantitativa), implementada no governo FHC (CARVALHO, 2006; DANTAS; SOUSA JUNIOR, 2009). Tais autores destacam que o processo de reforma no governo de FHC (1995-2002) promoveu alterações na concepção e organização da educação superior ao introduzir: mudanças na legislação educacional; redução drástica de recursos para universidades públicas; incentivo à diversificação das fontes de financiamento; redução da autonomia universitária; incentivo à diferenciação institucional com ênfase no ensino; expansão do acesso ao ensino superior via, sobretudo, IES privadas; incentivo às parcerias entre universidades e setor industrial; implantação de exame de avaliação da educação superior (Provão), que implicou na criação de rankings por cursos e por instituições; facilitação nos processos de autorização e credenciamento de IES e reconhecimento de cursos no setor privado; expansão de cursos por meio do sistema de educação à distância.

Pode-se afirmar que o diagnóstico da educação superior apresentado no governo FHC (1995-2002), em certa medida, foi semelhante ao do governo Lula (2003-2010), sobretudo no que tange à contribuição das universidades públicas para o desenvolvimento econômico e para a inserção do país na globalização produtiva, uma vez que estas deveriam: contribuir para o desenvolvimento da região em que estão inseridas, expandir suas vagas, aumentar a relação professor/aluno, diminuir as taxas de evasão e reprovação, flexibilizar os currículos dos cursos e programas, adequar os cursos e os serviços às demandas existentes, aperfeiçoar os mecanismos de avaliação, qualificar mais a gestão e ampliar os indicadores de produtividade. Todavia, os governos FHC e Lula enfrentaram os problemas de expansão da educação superior de forma diferenciada. FHC optou pela via da expansão do acesso por meio das IES privadas, do fomento à competitividade entre as IES mediante o processo de avaliação; da suspensão nos processos de contratação de professores e funcionários e da diminuição significativa do financiamento das universidades federais, embora exigisse maior expansão. O governo Lula, por sua vez, seguiu pela via da expansão de vagas nas universidades federais e/ou criação de novas universidades mediante, sobretudo, a criação e implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão

das Universidades Federais (Reuni); contratação de professores e funcionários; criação da Universidade Aberta do Brasil; implementação de bolsas para estudantes em IES privadas por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Programa de Financiamento Estudantil (Fies); criação e expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciências e Tecnologia (IFs); criação de programa e ações voltadas para as ações afirmativas. Para Dantas e Sousa Júnior (2009, p. 15), a política do governo Lula está marcada, por um lado, pela "educação de resultados", do caráter regulatório herdado do governo anterior e, por outro, por uma "inegável tendência de crescimento e expansão com maior aporte de recursos públicos. Esse caráter ambivalente pode permanecer por tempos ou, no entanto, pode oscilar em favor de um ou de outro pólo".

Cabe dizer também que as medidas implementadas pelo governo FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) tiveram por base muitas das diretrizes preconizadas pelo BM, como por exemplo, do documento *La enseñanza superior* (1995): incentivar a diversificação e diferenciação das IES e dos cursos; promover a expansão da educação superior por meio da oferta privada; adotar programas de educação à distância; diversificar as fontes de financiamento; implementar mecanismos de financiamento estatal em consonância com critérios e metas de desempenho das IES públicas; ampliar a relação professor/aluno; combater à evasão e à repetência; exigir maior transparência das IES nos gastos provenientes dos fundos públicos; incentivar programas de pesquisa que busquem a articulação entre indústrias e universidades; promover o acesso de grupos minoritários à educação superior; instituir e fortalecer programa de bolsas estudantis em IES privadas.

Já em relação ao documento produzido pelo BM em 2003, *Construir sociedades del conocimiento*, o diagnóstico e a política educacional do governo Lula (2003-2010) coincide também com diversas sugestões, tais como: o referencial de que a educação terciária exerce influencia diretamente na produtividade do país, determinando sua capacidade de competição no plano mundial; o ideal de que o acesso a esse nível de ensino melhora as oportunidades de emprego e renda, contribuindo para reduzir as desigualdades sociais; a compreensão de que a diversificação das IES é fundamental para atender a interesses diversos; a necessidade de ampliar a mobilidade de estudantes e incentivar o surgimento de IES, cursos e programas virtuais; o reconhecimento conjunto de cursos, títulos e transferência de créditos acadêmicos; a implementação de

sistemas de avaliação, acreditação e de exames nacionais; a melhoria da qualidade e da relevância da educação terciária; o fortalecimento da investigação, da ciência e da tecnologia articulada às prioridades do país; o fomento de mecanismos de equidade (bolsas, crédito educativo); a adoção de gestão mais profissional, gerencial e estratégica para o atingimento de metas.

O Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), implantado pelo governo Lula a partir de 2007, concretiza parte das sugestões preconizadas pelo BM, ao propor que as universidades federais devam: a) cumprir metas de desempenho para receber em contrapartida acréscimo de recursos orçamentários; b) reduzir a evasão e elevar as taxas de conclusão; c) elevar a proporção de aluno por professor; d) diminuir vagas ociosas e expandir novas vagas; e) ampliar a mobilidade estudantil mediante aproveitamento de créditos; f) revisar a estrutura acadêmica e diversificar as modalidades de graduação. Além disso, o Reuni concretiza outra importante orientação: estabelecer contrato de gestão com as universidades federais, tendo por base a relação financiamento estatal versus cumprimento de metas. Cabe destacar ainda que o Reuni defende que a diversificação da graduação pode propiciar a superação da profissionalização precoce e especializada[xiv]. Nessa direção, Almeida Filho (2007) entende que a introdução de cursos de ensino superior de três anos, com enfoque generalista, pode combater a evasão, ampliar a relação aluno/professor, bem como modernizar e compatibilizar o sistema de educação superior brasileiro com os sistemas norte-americano e europeu. Porém, ao comparar com os ciclos introduzidos pelo Processo de Bolonha – 3 anos (graduação) + 2 anos (mestrado) + 3 anos (doutorado), os cursos, nesse caso, ficaram mais curtos, especializados e com opção mais rápida de saída para o mercado de trabalho, sem preocupação com a escolha precoce do curso superior[xv].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário das reformas de educação superior, o Processo de Bolonha tem enfatizado a contínua expansão desse nível de ensino por meio da(s): defesa da sustentabilidade das IES, mediante a diversificação das fontes de financiamento (Estado, sociedade civil, famílias); diferenciação e competitividade entre as instituições; gestão profissionalizada; agências de avaliação e acreditação; convergência de

percursos acadêmicos com mobilidade de estudantes, professores e pesquisadores; flexibilidade e diminuição da duração dos cursos; aprendizagem ao longo da vida e novos paradigmas de aprendizagem. Na reforma da educação superior no Brasil, por sua vez, verifica-se ainda a predominância da oferta via setor privado, que responde por mais de 75% das matrículas dos cursos de graduação, apesar de o governo Lula ter incrementado a expansão da rede federal, mas, ao mesmo tempo, ter expandido fortemente as bolsas parciais e integrais para atender aos estudantes de IES privadas.

O processo de reforma da educação superior implantado no Brasil e na União Européia permite questionar se as demandas do mercado devem ser a principal referencial para a expansão de vagas e instituições, assim como para a restruturação do ensino e da pesquisa, pois tendem a empobrecer o sentido mais amplo da formação humana e da pesquisa comprometida com sociedade em geral. Além disso, evidencia o fato de que a universidade necessita cada vez mais buscar ampliar sua autonomia, visando resguardar sua capacidade de crítica e de pensamento a longo prazo, em contraposição ao imediatismo e ao pragmatismo que vem comandando atualmente a produção do trabalho acadêmico. Nessa mesma direção, faz-se necessário a defesa da gestão democrática, da criação de redes nacionais e internacionais de cooperação e solidariedade, bem como de investimento e financiamento por meio do fundo público, tendo em vista garantir a manutenção e o crescimento das universidades públicas.

O processo de redefinição das finalidades das universidades públicas sem um amplo debate acadêmico e democrático pode comprometer sua identidade histórica, bem como pode colocar em risco sua existência como espaço de exercício do questionamento, do confronto de idéias e da busca de alternativas para a existência sustentável da humanidade e para a melhora da qualidade de vida do conjunto da sociedade. Os papéis sociais a serem exercidos pelas universidades devem ser permanentemente objeto de reflexão e estar articulados a um projeto de sociedade democrática, voltada para os interesses e direitos de todos seus cidadãos.

Notas

[i] Sobre as *crises* vivenciadas pela universidade no contexto atual consultar Santos (2004). Esse autor identifica e analisa três crises que as universidades passaram a sofrer nas últimas décadas do século XX: de hegemonia, de legitimidade e institucional.

[ii] Na história das universidades sempre existiram expectativas diversas das suas *finalidades sociais* que expressaram projetos científicos, culturais, ideológicos, técnicos, sociais diferentes; elas relacionaram-se com as classes dominantes e com o poder instituído das sociedades em que estavam inseridas e, apesar de não existir uma concepção única de universidade e de suas características serem tecidas historicamente em determinado tempo e, ou, espaço, conseguiram alcançar *certa identidade universal*. Assim, "nenhuma concepção de educação superior se isenta de visões de mundo e idéias de sociedade ideal" (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 705).

[iii] Stoer (2002) ressalta que a globalização da educação vem-se traduzindo em três efeitos significativos: a interpenetração das atividades econômicas e das economias nacionais ao nível mundial; o desenvolvimento de mercados globais; e a concretização de uma agenda de educação globalmente estruturada.

[iv] Os documentos produzidos pelo Banco Mundial e pela Unesco nas últimas décadas vêm tecendo críticas e levantando problemas sobre a situação do ensino superior em inúmeros países: baixa relação aluno/professor nas universidades públicas; subutilização das instalações físicas; duplicação desnecessária de programas e carreiras; altas taxas de evasão e repetência; soma excessiva de recursos destinados a assistência estudantil; formação de profissionais destoantes das necessidades do mercado de trabalho; orientação intelectualizada; foco no acadêmico em detrimento da redução do seu isolamento da sociedade; uso de tecnologia defasada em relação à indústria; custos financeiros crescentes e altos, dentre outros (AMARAL, 2008). A OCDE também promove relatórios estatísticos internacionais no âmbito da educação, tendo à frente a famosa publicação anual *Education at a glance,* divulgando dados como, taxas de escolarização, gastos públicos, qualificações do corpo docente, taxas de evasão e de conclusão, dentre outros. Além dos dados estatísticos comparativos entre os países membros da OCDE, da matriz de indicadores de desempenho dos países, veícula-se também a interpretação dos dados que passam a ser fundamentais na formulação das políticas educacionais globais.

[v] Para maiores detalhes sobre os papéis demandados para as universidades européias nesse contexto, conferir os documentos: Declaração de Bolonha (1999); Estratégia de Lisboa (2000); O papel das universidades na Europa do conhecimento (2003); Relançamento da Estratégia de Lisboa (2005); Realizar a agenda da modernização das Universidades (2006); Novo ciclo da Estratégia de Lisboa Renovada (2008).

[vi] O Comunicado de Berlim (2003) explicitou o seguinte objetivo: "tornar a Europa na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo".

[vii] A União Européia vem construindo um novo espaço econômico-político por meio da consolidação do seu bloco econômico regional para além das fronteiras da sua organização político-econômica, possibilitando um novo nível de atuação política no campo da educação e da formação no nível europeu e criando novas entidades nos sistemas educativos e de formação nos contextos nacionais mediante a emergência do espaço europeu do conhecimento, de ensino superior, de aprendizagem ao longo da vida, de investigação (ANTUNES, 2005).

[viii] Sobre a reforma da educação superior britânica na década de 1980, conferir Sguissardi (1999).

[ix] O termo universidade, nesse contexto, passa a ser utilizado para qualquer instituição de ensino superior, independente da sua designação, estatuto e natureza.

[x] Segundo o IESALC a "última década presenciou uma verdadeira explosão de programas e instituições operando no contexto internacional [...]. O processo de Bolonha [...] está harmonizando o que era um grupo inumerável de sistemas de titulação distintos em mais de quarenta países europeus. Esforços similares estão se dando na América Latina, África, no sudeste da Ásia e na região da Ásia do Pacífico" (2009, p. 2).

[xi] Para uma análise detalhada sobre o AGCS e educação superior, conferir Sánchez (2003).

[xii] Cf. "Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e Caribe" (UNESCO/IESALC, 2008).

[xiii] Dentre as universidades criadas, destacam-se: Universidade Federal para a América Latina - UNILA, Universidade da Integração Luso-Afro-Brasileira - UNILAB, Universidade Federal da Fronteira do Sul - UFFS, Universidade Federal da Integração da Amazônia Continental – UNIAM.

[xiv] Em concordância com essa visão, a Universidade Federal da Bahia (UFBA), por exemplo, foi uma das primeiras que aderiu à proposta de revisar a estrutura acadêmica, inclusive com a criação dos bacharelados interdisciplinares (BI's).

[xv] Os ciclos do Bacharelado Interdisciplinar (BI) parecem fazer um movimento contrário, ficando mais genéricos e

com uma "formação geral humanística"; além disso, oferecem um diploma de bacharel nas áreas de artes, humanidades, saúde, ciências e tecnologias, podendo aumentar o período de permanência para os que desejarem ter de fato uma formação profissional. O BI constitui-se, na proposta formulada, no primeiro ciclo de formação. No segundo ciclo, ocorreria a formação superior nas áreas de docência para licenciaturas, carreiras específicas e mestrado e, no terceiro ciclo, ocorreria o curso de doutorado. O projeto de Lei 7.200/2006 do governo Lula para reforma da educação superior, em tramitação no Congresso Nacional, reafirma a proposta de reorganizar os cursos de graduação, incluindo um período de formação geral em quaisquer campos do saber com duração mínima de quatro semestres.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.

ALMEIDA FILHO, N. *Universidade nova*: textos críticos e esperançosos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Salvador: EDUFBA, 2007.

AMARAL, N. C. *Financiamento da Educação Superior*: Estado X Mercado. São Paulo: Cortez: Piracicaba: UNIMEP, 2003. v. 01.

BANCO MUNDIAL. *Construir sociedades de conocimiento*: nuevos desafios para la educaión terciária. 2003. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/TERTIARYEDUCATION/Resources/Documents/Constructing-Knowledge-Societies/CKS-spanish.pdf.>. Acesso em: 15 de ago. 2009.

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior:* las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, D.C: Banco Mundial, 1995.

BRASIL. Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. *Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf.> Acesso em: 02 mar. 2009.

_____. Projeto de Lei 7.200/2006. *Reforma da educação superior.* Disponível em <http://www.contee.org.br/coordenacao/geral/materia_17.htm.> Acesso em: 04 mar. 2009.

CARVALHO, C. H. A. Política para o ensino superior no Brasil (1995 - 2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29, 2006. *Anais*... Caxambu: ANPED, 2006. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT11-2337--In.pdf.> Acesso em 05 ago. 2009.

CHAUÍ, M. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (Org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes: Rio Grande do Sul: CIPEDES, 1999. p. 211-222.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

COMUNICADO DE BERLIM (2003). Disponível em <www.dges.metes.pt> Acesso em: 26 fev. 2008.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Novo ciclo da estratégia de Lisboa renovada* (2008). Disponível em <http://infoeuropa.eurocid.pt/opac/?func=find-c&ccl_term=wfmt%3Dcp&adjacent=Y&local_base=CIE01.> Acesso em: 04 mar. 2008.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Realizar a agenda da modernização das universidades:* ensino, investigação e inovação. Bruxelas, 10.5.2006. COM (2006) 2008 final. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:PT:PDF.> Acesso em: 19 fev. 2008.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Relançamento da estratégia de Lisboa* (2005). Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/84339.pdf.> Acesso em: 04 mar. 2008.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *O papel das universidades na Europa do conhecimento.* Bruxelas, 05.02.2003 COM(2003) 58 final. Disponível em: <http://biblioteca.iscte.pt/processo_bolonha_papel_das_universidades.pdf.> Acesso em: 19 fev. 2008.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Estratégia de Lisboa* (2000). Disponível em <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00100-r1.p0.htm> Acesso em: 04 mar. 2008

DANTAS, E.; SOUSA JÚNIOR, L. Na contracorrente: a política do governo Lula para a educação superior. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 32, 2009. *Anais...* Caxambu: ANPED, 2009. Disponível em < http://www.anped11.uerj.br/32/gt11-5581--int.pdf.> Acesso em: 06 set. 2009.

DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE (2008). Disponível em <http:// WWW.cres2008.org/PT/índex.php.> Acesso em: 02 fev. 2009.

DECLARAÇÃO DE BOLONHA (1999). Disponível em <http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/2EC14937-0320-4975-A269-B9170A722684/409/DeclaraçãodeBolonha1.pdf.> Acesso em: 12 fev. 2008

HARVEY, D. *Condição pós-moderna.* Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

NOGUEIRA, M. A.; AGUIAR, A. M. S.; RAMOS, V. C. C. Fronteiras desafiadas: a internacionalização das experiências escolares. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 29, n. 103, p. 355-76, mai./ago. 2008.

OLIVEIRA, J. F. *A reestruturação da educação superior no Brasil no processo de*

metamorfose das universidades federais: o caso da UFG. 2000. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

RISTOFF, D. Educação Superior no Brasil – 10 anos pós-LDB: da expansão à democratização. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Org.). *Educação Superior no Brasil* – 10 anos pós-LDB. Brasília: INEP, 2008. p. 39-49.

SANTOS, B. S. *A universidade no século XXI*: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez, 2004.

SGUISSARDI, V. Universidade no Brasil - dos modelos clássicos aos modelos de ocasião?. In: MOROSINI; M. (Org.). *A Universidade no Brasil*: concepções e modelos. Brasília: INEP, 2006, v. 1. p. 353-370.

SILVA JÚNIOR. J. R. Reforma da educação superior: a produção da ciência engajada ao mercado e de um novo pacto social. In: DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; CATANI, A. M. (Org.). *Políticas e gestão da educação superior:* transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã: Goiânia: Alternativa, 2003. p. 53-80.

STOER, S. Educação e globalização: entre regulação e emancipação. *Revista Crítica de Ciências Sociais,* Coimbra, n. 63, p. 33-45, out. 2002.

Recebido em maio de 2010
Aceito em junho de 2010