

Reformas na educação superior: novas regulações e a reconfiguração da universidade

Higher Education reformation: New regulations and University reconfiguration

Suely Ferreira
suelyferreira13@gmail.com

Resumo: Este estudo tem como objetivo discutir a reconfiguração da educação superior, principalmente da universidade, a partir de 1980, em consonância com as transformações da globalização econômica, por compreender que a regulação das políticas educacionais articula-se com o atual estágio da acumulação flexível de capital em âmbito mundial. Nesse contexto, foram analisadas as reformas na educação superior implantadas pelos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), bem como sua aproximação com as orientações dos organismos transnacionais e com o Processo de Bolonha, na União Europeia. Na realização do trabalho, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e da análise documental sobre o tema. Verificou-se que as mudanças em curso presentes no Estado e no mercado vêm promovendo alterações substantivas na forma de conceber a universidade e o exercício das suas finalidades nessa relação tanto em âmbito global como no local.

Palavras-chave: reformas na educação superior, regulação social, reconfiguração da universidade.

Abstract: This study aims at discussing the reconfiguration of Higher Education and, mainly since 1980, of University, in consonance to the transformations brought by economic globalization, because one understands that regulation of educational policies links to nowadays capital stage of flexible accumulation all over the world. In this context, we analyzed the reformations of Higher Education carried out in Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2014) governments as well as its approximation to international organisms' guidances and to the Bologna Process, in European Union. In the accomplishment of this work, one used bibliographical research and documental analysis. One verified that carrying out changes in State and Market are promoting significant alterations in the way of conceiving University and in the exercise of its purposes.

Keywords: reformations of Higher Education, social regulation, University reconfiguration.

Reformas na educação superior: uma nova regulação social

A partir da década de 1980, foram implantadas reformas educacionais em vários países que se desenvolveram em um cenário de transformações e tensões que são expressões de contextos históricos nacionais e internacionais que refletem a inter-relação de fatores econômicos, políticos, sociais, ideológicos e culturais. Tais reformas não são um conjunto de ações necessariamente progressistas, mas, sim, “objetos das relações sociais” (Popkewtiz, 1997, p. 259). Portanto, as reformas educativas são construções

de um quadro legal e burocrático, geralmente proposto por políticos, para responder a determinados problemas e produzir efeitos mais ou menos coerentes com projetos mais amplos de um governo ou de um sistema de poder [...], elas emergem e se desenvolvem nas contradições da sociedade e dos sistemas nacionais e globais concorrentes e interdependentes (Dias Sobrinho, 2005, p. 168-169).

Nessa perspectiva, verifica-se que os sistemas de educação superior vêm sofrendo modificações substantivas nas políticas de financiamento, da qualidade, da avaliação, da prestação de contas e da gestão das Instituições de Ensino Superior (IES). As reformas vêm permitindo o processo de naturalização da diversificação das instituições, dos programas, dos cursos, das finalidades e das vocações aliadas ao processo de expansão, da regionalização e

do atendimento ao meio econômico e social onde estão inseridas. Essa dinâmica articula-se aos novos modos de regulação geridos pelos Estados ao enfatizar para as IES: a autonomia com flexibilidade e adaptabilidade, conjugada com a prestação de contas; o atendimento às demandas econômicas e sociais; a avaliação centrada nos resultados; a adoção de modelos de governança espelhados nas entidades privadas (Teixeira, 2009).

Desde a década de 1980, a recomposição do papel do Estado, bem como a modificação dos seus modos de intervenção governativa, vem desenhando novos processos de regulação social. Dessa forma, assiste-se, por um lado,

a uma tentativa de continuar a assegurar ao Estado um papel relevante na definição, pilotagem e execução das políticas e da ação públicas, mas, por outro lado, ele ser obrigado a partilhar esse papel com a intervenção crescente de outras entidades e actores, que se reportam a referenciais, lugares e processos de decisão distintos (Barroso, 2006a, p. 11).

Assim para o autor, a regulação traduz-se em dois tipos de fenômenos que são diferenciados e interdependentes. O primeiro compreende a regulação institucional (governo), detentora de uma autoridade legítima para controlar as ações e interações dos diversos atores ao introduzir regras ou constrangimentos no mercado ou na ação social. A segunda refere-se à regulação situacional e ativa, ao definir regras para o funcionamento do sistema,

como também o (re)ajustamento causado pela diversidade das ações dos vários atores (Barroso, 2006a).

Portanto, pode-se afirmar que existe uma pluralidade de finalidades, de modalidades e de regulações devida à variedade dos atores quanto a suas posições, interesses e estratégias. A regulação das políticas sociais refletem as mudanças em curso do papel do Estado frente à globalização econômica e à falência do Estado do Bem-Estar Social.

Nessa nova perspectiva, a regulação dos sistemas educacionais tende a focalizar nos resultados (*outcomes*) alcançados pelas instituições mediante os desempenhos/produtos/saídas aferidos pelas avaliações externas. Para Seixas, essa mudança de ênfase dos

processos, do *input* para o *output*, reflecte uma das mudanças mais importantes na relação entre o Estado e o sistema de ensino superior. Primeiro, porque representa uma mudança nas questões predominantes relativas ao ensino superior, nomeadamente os temas da oferta de ensino e da igualdade social de acesso e de oportunidades de sucesso. Segundo, porque ao privilegiar os resultados, redefine os objectivos do ensino superior não em relação à procura individual mas em relação às necessidades da economia ou mercado (Seixas, 2001, p. 217-218).

Nesse cenário, verifica-se o processo de regulação transnacional pelos organismos internacionais, como, por exemplo, do Banco Mundial (BM)¹ e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)² para os paí-

¹ Jezine e Batista (2008) lembram que esses organismos impõem aos países periféricos os chamados Programas de Ajuste Estrutural de Desenvolvimento Econômico e de Reformas do Estado como pré-requisito para a negociação da dívida externa e para aquisição de novos empréstimos ao objetivar a adequação desses países à nova ordem mundial. As políticas neoliberais de ajuste conduzidas por tais agências são marcadas pela privatização, focalização, flexibilização e mercantilização.

² A OCDE promove vários relatórios estatísticos internacionais no âmbito da educação, tendo à frente a famosa publicação anual *Education at a glance*, que divulga dados de todos os níveis da educação, como os índices e acesso a educação, gastos públicos, qualificação do corpo docente, taxas de evasão e conclusão dos alunos, etc. Além dos dados estatísticos comparativos entre os países membros da OCDE, da matriz de indicadores de desempenho dos países, veicula-se também a interpretação dos dados, que passam a ser fundamentais na formulação das políticas educacionais globais.

ses periféricos e semi-periféricos na medida em que são colocados à disposição desses países os programas de cooperação que visam “ajudar” na resolução dos problemas educacionais locais por meio das consultorias, dos diagnósticos, dos financiamentos e das metodologias e, portanto pode-se afirmar que tais instâncias vêm tendo um papel fundamental na universalização de um certo consenso hegemônico no campo das políticas educacionais. Para Teodoro, as publicações desses organismos desempenham uma significativa função na

normalização das políticas educativas nacionais, estabelecendo uma *agenda* que fixa não apenas prioridades, mas igualmente as formas como os problemas se colocam e equacionam, e que constituem uma forma de fixação de um *mandato*, mais ou menos explícito conforme a centralidade dos países (Teodoro, 2001, p. 128, grifos do autor).

A adoção pelos governos dos países periféricos e semi-periféricos das diretrizes preconizadas pelos organismos como BM, OCDE e UNESCO por meio da defesa de um modelo neoliberal de educação vem permitindo

alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivo de mercado), ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muito dos domínios que constituíam, até aí, um campo privilegiado da intervenção do Estado (Barroso, 2006b, p. 47-48).

Na década de 1990, a crise e a reestruturação do Estado brasileiro foram fenômenos diretamente relacionados com a crise do Estado do Bem-Estar Social e com a transformação da base econômica no cenário mundial mediante o processo de transição do regime fordista para

o regime de acumulação flexível. As reformas estruturais e fiscais iniciadas pelos países periféricos foram guiadas pelos organismos multilaterais (Fundo Monetário Internacional – FMI e BM, dentre outros), a partir da década de 1980 e, principalmente, na década de 1990, por meio da liberalização da economia (Consenso de Washington), que enfatizou nas reformas o papel preponderante do mercado para a alocação de recursos e a diminuição do papel do Estado. A reforma da educação superior iniciada nesse período ocorreu consonante com o processo de ajustamento do projeto político brasileiro à nova ordem mundial, tendo por base a redução da esfera pública pelo viés privatista, que introduziu um processo de mercantilização do espaço público.

As reformas implantadas pelas políticas públicas no Brasil vêm sendo influenciadas por modelos estrangeiros, relatórios teóricos e por *think tanks* transnacionais. Por exemplo, a reforma universitária de 1968 foi influenciada pelo modelo departamental da universidade norte-americana; as reformas para educação superior na década de 1990 tiveram como parâmetro teórico o liberalismo ortodoxo do Banco Mundial; e, nas primeiras décadas do século XXI, o processo de Bolonha vem-se constituindo em ponto de referência (Lima *et al.*, 2008).

Deve-se ressaltar que as reformas na educação superior na década de 1990, principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram marcadas pela expansão da educação superior no âmbito do privado, pela diminuição do papel do Estado como financiador e na ênfase das novas funções como regulador e avaliador. As reformas nesse nível de ensino implantadas nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014) optaram por uma signifi-

ficativa expansão das universidades federais e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, além da criação/ampliação dos mecanismos de acesso ao ensino superior privado, como o Programa de Universidade para Todos e o Programa de Financiamento Estudantil. Apesar da expansão das IES públicas e do acesso às IES privadas por meio do financiamento estatal, permaneceram, nesses dois últimos governos, os mecanismos de mercado na sua regulação.

A reconfiguração da universidade mediante as demandas da Sociedade do Conhecimento

Na década de 1980, surgiram teorias econômicas que defenderam a importância estratégica da tecnologia, da ciência e da inovação para o desenvolvimento econômico dos países ao argumentarem que a mudança tecnológica é endógena ao processo econômico (Caraça *et al.*, 1996) e, nessa ótica, seria fundamental disseminá-las por meio da articulação entre empresas, universidades e laboratórios, para permitir o processo de inovação e, consequentemente, da competitividade. A aceitação dessas ideias permitiu a criação de um consenso que

as empresas privadas têm condições ímpares para financiar o esforço inovador e dirigi-lo para aplicações comercializáveis e as colaborações universidade-indústria, embora não seja o único factor, são cada vez mais reconhecidas como um factor determinante para a inovação tecnológica e para o crescimento económico (Conceição *et al.*, 2003, p. 12).

Em tempos de globalização e de disputa por hegemonia de mercados, torna-se fundamental, nessa visão, incrementar a capacidade de competição das empresas nacionais

mediante a utilização da ciência e da tecnologia de ponta e de recursos humanos qualificados. Diante desse processo, a educação, a inovação e a informação são consideradas estratégicas para os Estados-nação ou blocos econômicos à medida que permitem aumentar a capacidade de competitividade.

Nesse cenário, no final da década de 1980 e início da década de 1990, as universidades são convocadas a contribuir para o desenvolvimento econômico, e dissemina-se o discurso sobre sua relevância e seu papel na chamada “Sociedade do Conhecimento”. Essa expressão passou a ser amplamente divulgada ao assumir a perspectiva de que sociedade e economia deveriam estar assentadas no conhecimento como estratégia de competitividade, tanto no cenário local quanto no internacional³.

O conhecimento tornou-se, portanto, um fator decisivo de desenvolvimento por meio da sua criação, circulação e utilização, propiciando, segundo essa tese, o progresso das nações. Essa visão de crescimento econômico passou a confrontar as universidades com uma economia

crecientemente assente no imaterial e na criação e circulação de conhecimento [...] [e no] desenvolvimento das actividades de educação e de C&T [Ciência e Tecnologia]. [...] [Assim], o Estado e a sociedade

exigem um contributo efectivo da universidade para o desenvolvimento económico e social, o que reforça o peso da perspectiva da utilidade das actividades, em detrimento da sua validade segundo critérios científicos e culturais (Conceição *et al.*, 1998, p. 14).

Nessa dinâmica, os sistemas de ensino superior passam a ser requisitados a modernizar-se mediante um novo paradigma – o da adaptabilidade. São disseminadas novas propostas de IES, como a chamada universidade empreendedora/universal mediante novo modelo institucional⁴ e novos objetivos⁵. As universidades consonantes com a Sociedade do Conhecimento devem ser capazes de demonstrar sua relevância e de prestar contas à sociedade.

Porém, mediante o questionamento da sua utilidade para a sociedade, contrapõe-se a defesa de que tal indagação deveria ser irrelevante, na medida “em que a justificação da existência da universidade resulta apenas do facto de ela existir, ou seja, a universidade não necessita de objectivos explícitos para justificar as suas actividades” (Conceição *et al.*, 1998, p. 33). Sobre a cobrança de a IES demonstrar sua relevância para a sociedade, Magalhães adverte que aquilo que

poderá contar como uma contribuição para a economia e para a sociedade

surge como um importante campo de investigação a ser explorado, dado que grande parte do conhecimento considerado num dado momento como ‘útil’, pode, noutro tempo e noutro lugar, ser considerado ‘irrelevante’ e vice-versa (Magalhães, 2006, p. 30).

Historicamente, as universidades têm desempenhado três finalidades sociais básicas, apesar de muitas instituições priorizarem uma das funções em relação às demais. São elas: ensino, pesquisa e extensão. Tais finalidades, a partir da década de 1990, vêm submetendo-se a uma releitura, uma vez que a universidade passa a ser questionada quanto à sua contribuição ao desenvolvimento econômico e à resolução dos problemas práticos da sociedade em que está inserida. A idealização da distância do mundo exterior e a autonomia (a livre discussão de ideias e a busca do saber desinteressado) passaram a ser considerados ultrapassados nessa nova perspectiva.

Nessa direção, o ensino necessita aproximar-se o máximo possível da sociedade para atender às exigências e expectativas do mercado de trabalho, adequando metodologias de ensino, currículos e cursos⁶. As universidades também não devem ministrar somente conteúdos técnicos, mas capacidades comportamentais (criatividade, liderança, flexibili-

³ Trindade alerta que, no início desse século, determinadas instituições internacionais ao “forjar os conceitos de ‘sociedade do conhecimento mundializada’ e da educação como ‘bem público global’, sinalizam o rompimento com qualquer projeto de inserção nacional soberana no processo” (2004, p. 836).

⁴ Sobre a expressão “universidade empreendedora”, é significativa a fala de Georges Haddad, Diretor de Ensino Superior da UNESCO, concedida ao Boletim da IESALC ao declarar: as universidades “porque são instituições públicas, não podem estar imunes de controle. Tenho a certeza de que está apenas começando um processo lento e gradual rumo a um novo paradigma de universidades. Para ser um meio-termo entre serviço público e empresarial. Não digo privado, mas empreendedor. Esta mistura gerará recursos, incentivará inovação, trabalharão (sic) com as indústrias e setores econômicos, protegendo ao mesmo tempo em que torna a vida interessante como universidades: a liberdade acadêmica, a liberdade de expressão, autonomia e responsabilidade. [...] E o papel da UNESCO é criar condições e, na medida do possível, antecipar-se a este novo modelo que ainda não conhecemos” (IESALC, 2009, p. 2).

⁵ Sobre a construção de novos objetivos para as IES, Mora defende a criação da “universidade universal”. Para o autor, ela constituiria-se tanto como geradora de conhecimento quanto uma “empresa a serviço das necessidades de formação e desenvolvimento tecnológico do seu ambiente dentro da sociedade do conhecimento” (Mora, s.d., p. 5). O autor defende, ainda, que a inserção do “mercado na educação superior proporcionará incentivos às universidades para melhorar os serviços que proporciona à sociedade em geral. A sociedade do conhecimento exige que a universidade se converta em uma empresa de serviços múltiplos, em algo que se possa qualificar como *broker* do conhecimento e das competências profissionais” (Mora, s.d., p. 11).

⁶ Sobre essa visão de ensino, Magalhães (2006, p. 33) adverte que “o ensino superior não é redutível a uma questão de consumo individual, eventualmente destituído de elementos críticos e reflexivos, devendo antes ser entendido como uma instituição social com o papel crucial de apoiar e desenvolver a ação reflexiva, e como uma importante reserva de pensamento crítico, reflexivo e, mesmo, alternativo”.

dade, capacidade de trabalhar em equipe e empreendedorismo, dentre outras) e, também, uma formação cultural, cívica, de valores positivos para com a sociedade, proporcionando redes de conhecimento. A partir dessa opção, admite-se a necessidade de estratificação funcional das IES, ou seja, devem existir instituições que atendam a diferentes vocações e clientela com necessidades e capacidades diversas, defendendo-se, com esse argumento, a máxima liberal do atendimento da “liberdade de escolha e das opções individuais”. Assim, o ensino ministrado iria se relacionar com a capacidade de aprender sempre para garantir a flexibilidade sustentada para “dotar os indivíduos e organizações dos instrumentos necessários para enfrentar a instabilidade de emprego ou, de forma mais geral, a inevitável mudança das tecnologias, dos gostos, dos mercados e das necessidades” (Conceição *et al.*, 1998, p. 73). A diversificação das instituições propiciaria, nessa ótica, o atendimento à massificação do ensino superior e à implementação da educação ao longo da vida⁷.

As atividades de pesquisa devem atender às necessidades e às prioridades do desenvolvimento econômico e social dos países e acompanhar as rápidas transformações tecnológicas, que exigem uma redução significativa do tempo entre uma descoberta científica e sua introdução no mercado.

As atividades de extensão ou de “prestação de serviço” devem, nessa ótica, assumir a função de “ligação com a sociedade”. Assim, as universidades poderiam assegurar sua sobrevivência financeira e tornarem-se competitivas. Portanto, devem considerar, nas atividades de

extensão universitária, a transferência, o desenvolvimento e a comercialização de ciência e de tecnologia. Uma vez que muitas

destas funções têm sido particularmente exploradas com base na experiência das universidades americanas, sendo hoje evidente a necessidade de valorizar o potencial científico das universidades com base em mecanismos estruturantes, como a proteção da propriedade intelectual e esquemas adequados de financiamento de I&D [Inovação e Desenvolvimento] aplicada e de consórcios Universidade-Empresa (Conceição *et al.*, 1998, p. 58-59).

As transformações em curso no âmbito do Estado, da economia local/global e dos fins da educação superior implicam em alterações significativas nos papéis das universidades. As características centrais dessas instituições, como geradoras de atividades intelectuais e culturais, vêm sendo reconfiguradas por novos valores e referenciais que se aproximam com as demandas do desenvolvimento e do crescimento econômico dos países, visando assegurar maior competitividade. Nesse sentido, as instituições são chamadas para contribuir e mostrar sua relevância/utilidade na Sociedade do Conhecimento.

As reformas dos sistemas de educação superior na União Europeia (UE) e no Brasil

O Processo de Bolonha surgiu sob a direção dos dirigentes políticos da UE como um movimento de fora da universidade e, mesmo apesar da resistência do meio acadêmico, vem possibilitando um novo desenho de regulação social e de reforma

na educação superior na Europa. A Declaração de Bolonha, publicada em 1999, visou convergir o percurso acadêmico nesse nível de ensino, padronizando os sistemas nacionais na Europa para reconhecimento das qualificações e implantação do sistema europeu de transferência de créditos. Também vem incentivando: a diversificação e hierarquização das IES; o aumento do financiamento privado e da parceria com o sistema produtivo; a diminuição da durabilidade dos cursos por meio da implantação dos ciclos; o modelo gerencial de administração para as IES; os sistemas de avaliação da qualidade e do credenciamento institucional; a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) e do Espaço Europeu da Investigação (EEI).

O Processo de Bolonha 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, ao objetivar uma Europa mais competitiva no mercado mundial. A criação do EEES e do EEIs exige das universidades novos fins ancorados em uma nova lógica: a de constituir-se em um dos instrumentos para a construção da “sociedade europeia do conhecimento” na corrida pelo espaço hegemônico na economia global. Nesse processo, o ensino superior passou a ser compreendido como: (a) fator fundamental das políticas de desenvolvimento e de empregabilidade; (b) agente de inclusão social; (c) formador de capital humano; (d) mercadoria rentável no projeto de consolidação da UE (Ferreira e Oliveira, 2011).

A regulação dos sistemas de ensino superior na UE vem ocorrendo mediante a produção de inúmeros

⁷ Esse tipo de educação relaciona-se com a capacidade de aprender sempre para garantir a chamada “flexibilidade sustentada” para que os indivíduos possam enfrentar a instabilidade de emprego.

documentos e das políticas educacionais trans e supranacionais derivadas, desde 1988, com a publicação da *Magna Charta* até os dias atuais, sobre ensino e pesquisa no contexto da afirmação da UE no mercado global⁸. Esse processo vem promovendo alterações substantivas nas universidades e do seu papel na sociedade europeia, que esteve assentada até então no modelo humboldtiano e napoleônico. No modelo humboldtiano, a universidade assumia, como referencial, a unidade entre pesquisa e ensino; a autonomia da ciência; a relação autônoma entre Estado e universidade. Já no modelo napoleônico, defendia-se uma universidade com alto grau de centralização e controle estatal; a diferenciação entre as universidades que priorizavam o ensino e as “grandes escolas”, que focavam a pesquisa e a formação profissional de alto nível (Oliveira, 2000).

Sobre o processo de reconfiguração em curso, pode-se citar, por exemplo, a Lei n. 62/2007 que estabelece o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior em Portugal, que introduz três novas missões para as universidades, em congruência com o novo modelo de universidade proposto pelo processo de Bolonha:

parágrafo 2º - as instituições de ensino superior [...] asseguram as

condições para que todos os cidadãos devidamente habilitados possam ter acesso ao ensino superior e à *aprendizagem ao longo da vida*; parágrafo 3º - as instituições de ensino superior promovem a *mobilidade* efectiva de estudantes e diplomados, tanto a nível nacional como internacional, designadamente no espaço europeu de ensino superior; parágrafo 4º - as instituições de ensino superior têm o direito e o dever de participar, isoladamente ou através das suas unidades orgânicas, em *actividades de ligação à sociedade*, designadamente de difusão e transferência de conhecimento, assim como de *valorização económica do conhecimento científico* (Portugal, 2007, grifos nossos).

A reforma da educação superior no Brasil, no governo de Lula da Silva (2003-2010), aproximou-se, apesar da singularidade do país, com o movimento de reconfiguração desse nível de ensino no plano mundial. A reforma brasileira sofreu influência tanto do Processo de Bolonha, na Europa, quanto das diretrizes propostas pelo Banco Mundial, como, por exemplo, do documento publicado em 2003, “*Construir sociedades del conocimiento*” que tinha como objetivo ser um referencial para as reformas dos sistemas de ensino dos países em desenvolvimento⁹.

Em relação ao Processo de Bolonha, podem-se verificar as seguintes aproximações: o incentivo a fontes

alternativas de investimento (parcerias com setor produtivo e venda de serviço) e a competitividade entre as IES; a introdução da gestão gerencial mercadológica para as universidades; a centralidade dos sistemas de avaliação e regulação; a expansão do acesso de novos públicos anteriormente excluídos; a expansão da aprendizagem por meio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); a presença de novas metodologias de aprendizagem; a diversificação das IES, dos cursos e dos percursos acadêmicos; a revisão da estrutura acadêmica; a presença da mobilidade discente e o aproveitamento de créditos; e o movimento de internacionalização da educação superior (Ferreira e Oliveira, 2011).

Já em relação ao documento de 2003 do BM, verificou-se o alinhamento das orientações preconizadas na realização de determinadas políticas para educação superior no governo Lula da Silva (2003-2010): a educação terciária exerce influência direta na produtividade do país e determina a capacidade de disputa em âmbito global; o acesso a esse nível de ensino potencializa as oportunidades de emprego e de renda e diminui as desigualdades sociais; a diversificação das IES atendem várias demandas; a necessidade de aumentar a mobilidade de estudantes, de reconhecer em conjunto cursos,

⁸ Os documentos da *Magna Charta* (1988), de Sorbonne (1998) e de Bolonha (1999) são importantes marcos no processo de construção de uma nova universidade na Europa, ao enfatizar novos fundamentos, diretrizes e formatação da educação superior unificada. No 900º aniversário da Universidade de Bolonha (Itália), os reitores das universidades europeias assinaram, em 18 de Setembro de 1988, nessa instituição, a chamada *Magna Charta Universitatum*, que enfatizava a importância do desenvolvimento cultural, científico e técnico para o futuro da Europa, e, para tal, as universidades deveriam ter um papel fundamental. Em Abril de 1997, em Lisboa, o Conselho da Europa e a UNESCO promoveram uma reunião conjunta para elaborar a Convenção de Lisboa, que visou tratar sobre o reconhecimento de qualificações relativas ao Ensino Superior na Região da Europa. No 800º aniversário da Universidade de Paris (França), os ministros responsáveis pelo ensino superior da Alemanha, da França, da Itália e do Reino Unido assinaram, em 25 de Maio de 1998, a Declaração de Sorbonne, que criou a Área Europeia de Ensino Superior. Em 19 de Junho de 1999, a Declaração de Sorbonne foi reformulada pelos ministros da educação europeus, dando origem à Declaração de Bolonha, assinada por 29 países europeus, entre os quais os quinze Estados-Membros da União Europeia naquele momento: Áustria, Bélgica, Alemanha, Dinamarca, Grécia, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Suécia e Reino Unido. Para maiores detalhes sobre os documentos produzidos a partir de 1988, no âmbito da UE, principalmente da Comissão das Comunidades Europeias e do Conselho da União Europeia, referentes ao Processo de Bolonha, consultar Ferreira (2009).

⁹ O BM vem publicando vários documentos norteadores para as reformas da educação dos chamados países em desenvolvimento. A publicação, em 1995, do documento intitulado “*La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*” (Banco Mundial, 1995) influenciou, em certa medida, as políticas educacionais para educação superior naquele período, sobretudo no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). As orientações desse documento foram atualizadas com a publicação do documento de 2003, que visa atender às demandas econômicas produtivistas em curso. Para maiores detalhes, consultar Ferreira (2009).

títulos e transferência de créditos acadêmicos; a necessidade de se criar novas IES, cursos, programas virtuais e sistemas de avaliação, acreditação e exames nacionais; a importância de fortalecer a investigação, a ciência e a tecnologia em conjunto com as prioridades do país e a criação de novos instrumentos de equidade; a introdução da gestão estratégica para o cumprimento de metas (Ferreira e Oliveira, 2011). O governo de Dilma Rousseff (2011-2014) vem dando continuidade a tais orientações.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), implantado pelo governo Lula da Silva (2003-2010), que teve vigência no período 2007 a 2012, introduziu a lógica da gestão gerencialista da administração de resultados, ao inserir para as universidades o condicionamento do financiamento extra para cumprimento de metas previamente estabelecidas, ferindo, com isso, sua autonomia. As diretrizes do Reuni foram estruturadas em seis dimensões: ampliação da oferta de educação superior pública (aumento de vagas de ingresso, principalmente no turno noturno; redução das taxas de evasão; ocupação de vagas ociosas); reestruturação acadêmico-curricular (revisão da estrutura acadêmica; reorganização dos cursos de graduação; diversificação das modalidades de graduação); renovação pedagógica da educação superior (articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica; atualização de metodologias e tecnologias do

processo de ensino-aprendizagem; previsão de programas de capacitação pedagógica); mobilidade intra e interinstitucional (promoção da mobilidade estudantil mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos e programas e entre IES); compromisso social da instituição (políticas de inclusão; programas de assistência estudantil; políticas de extensão universitária); suporte da pós-graduação com o desenvolvimento dos cursos de graduação (articulação da graduação com a pós-graduação). O Reuni possuía dois indicadores básicos de desempenho para a aferição das suas metas, sendo elas a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais e a relação de alunos de graduação em cursos presenciais por número de professor (Brasil, 2007).

No governo Lula da Silva (2003-2010), verificou-se uma significativa expansão da educação superior, bem como iniciou uma política da educação superior como estratégia de competitividade para o país, ao buscar uma posição de liderança no campo universitário, principalmente em relação aos países fronteiriços e aos países africanos de língua portuguesa, mediante a criação de duas universidades federais, Universidade Federal da Integração Latino-americana – UNILA¹⁰ e Universidade da Integração Luso-Afro-Brasileira – UNILAB¹¹, que objetivam a integração regional e a internacionalização.

Nesse governo, foram criadas e/ou transformadas e/ou implantadas como universidades federais, 14 ins-

tuições, bem como foram criados e/ou transformados 38 novos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifs) por meio da Lei nº 11.892/2008, a partir da rede já existente. No caso das universidades federais, a expansão ocorreu inicialmente com a interiorização dos *campi* das universidades consolidadas e, em seguida, com a transformação e/ou criação de novas universidades e *campi* que foram instalados na sua maioria no interior do país, tendo como um dos objetivos o impacto na economia local, regional e nacional. Essas novas instituições assumiram uma configuração na sua quase totalidade de instituições *multicampi*. O Reuni (2007-2012) também contribuiu para a oferta de novas vagas, seja na criação de novos cursos como na ampliação de vagas dos cursos existentes, como também com a criação de novos *campi* em universidades já existentes.

A presidenta Dilma Rousseff (2011-2014)¹² iniciou seu governo dando continuidade ao programa Reuni e, ao mesmo tempo, reafirmou a permanência da política de expansão da educação superior pública com a construção de quatro novas universidades (Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA, Universidade Federal do Cariri – UFCAR; Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB e Universidade Federal do Sul da Bahia – UFESBA).

A expansão da educação superior na ótica desse governo tem como objetivo: expandir e interiorizar os institutos e universidades federais, principalmente nos municípios

¹⁰ De acordo com o *site* institucional, a UNILA está "comprometida com o destino das sociedades latino-americanas, [...] com uma perspectiva futura voltada para a construção de sociedades sustentáveis no século XXI, fundadas na identidade latino-americana, na sua diversidade cultural e orientada para o desenvolvimento econômico, para a justiça social e para a sustentabilidade ambiental" (UNILA, 2014).

¹¹ De acordo com o Relatório de Gestão, "A Unilab tem como objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária, tendo como missão institucional específica formar recursos humanos para contribuir com a integração entre o Brasil e os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especialmente os países africanos, bem como promover o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional" (Unilab, 2013, p. 14).

¹² A presidenta Dilma Rousseff foi reeleita em outubro de 2014, para seu segundo mandato, referente ao período de 2015-2018.

populosos com baixa receita *per capita*; promover a formação de profissionais para o desenvolvimento regional, bem como estimular a permanência desses profissionais no interior do país; potencializar a função dos institutos e universidades na superação da miséria e na redução das iniquidades sociais (MEC, 2011). Ainda de acordo com o MEC, os critérios estabelecidos para definir o número de *campi* universitários e de escolas de educação profissional por estado são: baixos índices de desenvolvimento da educação básica (Ideb) e a porcentagem de jovens de 14 a 18 anos nas séries finais do ensino fundamental e municípios ou microrregiões com população acima de 50 mil habitantes com arranjos produtivos locais (Reuni, 2011a). Tais políticas estão priorizando a oferta da educação superior, principalmente no interior do país, com o objetivo de ampliar as oportunidades de empregabilidade e de dinamizar a economia local/regional para, nessa ótica, possibilitar a diminuição das desigualdades regionais e sociais, bem como potencializar a capacidade de competitividade do país.

Em consonância com o processo de internacionalização da educação superior iniciado no governo de Lula da Silva (2003-2010) e adotado por vários países, foi implantado o programa “Ciências sem Fronteiras”, que visa fomentar a mobilidade de estudantes, professores e pesquisadores mediante a concessão de bolsas para estudos em universidades estrangeiras. O programa tem como foco o atendimento às áreas consideradas prioritárias e estratégicas para o desenvolvimento econômico do país. No anúncio desse programa, afirmou-se que

dada a escassez de mão de obra qualificada em engenharia e tecnologia, tais setores serão o ponto central da iniciativa. “São áreas em que o

mercado de trabalho está aquecido e há déficit de pessoal”, observou Mercadante [ministro de Educação no período de 2012-2014]. “Para cada 50 formandos no país, temos apenas um engenheiro” (Reuni, 2011b).

No primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff (2011-2014), verificou-se a continuidade do processo de expansão defendido a partir da interiorização das universidades federais mediante a organização *multicampi*. As quatro universidades construídas nesse governo estão totalmente localizadas no interior dos estados, priorizando a região Norte e Nordeste. A UFOB, com sede em Barreiras/Bahia, a UNIFESSPA, sede em Marabá/PA, a UFCA, sede em Juazeiro de Norte/Ceará. Todas possuem seis *campi* em municípios diferentes, exceto, a UFESBA com sede em Itabuna/Bahia e presente em mais três municípios.

Os novos papéis sociais requeridos para as universidades vêm produzindo alterações significativas no modo do seu funcionamento e organização institucional e na oferta de novos percursos e processos formativos considerados estratégicos para o desenvolvimento regional, como também vêm exigindo novas formas de gestão pautadas nos indicadores quantitativos de produtividade, na racionalização dos custos e na eficácia e eficiência de suas atividades.

Considerações

As mudanças ocorridas a partir das últimas décadas do século XX no Estado e no mercado vêm promovendo alterações substantivas na forma de conceber a universidade e o exercício das suas finalidades nessa relação, seja em âmbito global como no âmbito nacional.

O discurso ideológico da “sociedade 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, nessa ótica, adaptar-se e modernizar-se, tendo em vista ajustar-se a essa nova lógica de desenvolvimento econômico, possibilitando maior competitividade do país no mercado global.

As novas demandas do Estado e da sociedade pressionam as universidades para desenvolverem fins sociais considerados relevantes, na medida em que sejam úteis para o desenvolvimento social e econômico e, como base nessa utilidade, para que possam as instituições prestar contas à sociedade. Esse processo vem permitindo o atrelamento das políticas para educação superior às políticas econômicas, uma vez que o setor econômico passa a ocupar o espaço universitário, ditando a produção e o controle do conhecimento, modificando a relação entre esses dois setores.

Relevante passa a ser aquela universidade que pode ser útil, flexível, empreendedora, inovadora, seja atendendo à demanda por profissionais capacitados para o mercado de trabalho ou aquela que desenvolve pesquisas que produzirão valor econômico, ao possibilitar o retorno em termos do investimento realizado, uma vez que estão submetidas às demandas, às orientações e aos controles de qualidade externos à comunidade acadêmica e ao próprio campo científico.

As políticas para a educação superior do governo Lula da Silva (2003-2010) e do governo de Dilma Rousseff (2011-2014) assumiram a perspectiva da equidade social articulada à concepção de desenvolvimento econômico e social, de capacitação de mão de obra e da elevação da empregabilidade da população, ao priorizar a construção de *campi* de instituições federais de educação

superior no interior do país, bem como a ampliação do acesso às IES privadas. As políticas para educação superior das instituições públicas desses governos vêm possibilitando o processo de expansão e de interiorização, bem como da internacionalização das universidades mediante papéis que as aproximem principalmente das demandas econômicas produtivas.

Referências

- BANCO MUNDIAL. 2003. Construir sociedades de conhecimento: nuevos desafíos para la educación terciária. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/TERTIARYEDUCATION/Resources/Documents/Constructing-Knowledge-Societies/CKS-spanish.pdf>. Acesso em: 15/08/2009.
- BANCO MUNDIAL. 1995. La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia. Disponível em: <http://firgoa.usc.es/drupal/files/010-1344Sp.pdf>. Acesso em: 11/12/2008.
- BARROSO, J. 2006a. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: J. BARROSO (org.), *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa, EDUCA/Unidade de I&D de Ciências da Educação, p. 9-34.
- BARROSO, J. 2006b. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: J. BARROSO (org.), *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa, EDUCA/Unidade de I&D de Ciências da Educação, p. 41-67.
- BRASIL. 2007. *Diretrizes gerais do programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais - Reuni. Plano de desenvolvimento da educação*. Documento Elaborado pelo Grupo Assessor nomeado pela Portaria nº 552 SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º §2º do Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em: 02/03/2009.
- CARAÇA, J.M.G.; CONCEIÇÃO, P.; HEITOR, M.V. 1996. Uma perspectiva sobre a missão das universidades. *Análise Social*, (139):1201-1233.
- CONCEIÇÃO, P.; HEITOR, M.V. 1998. *Colóquio Educação e Sociedade: novas ideias para a universidade*. Lisboa, Editora IST Press, p. 70-95.
- CONCEIÇÃO, P.; FERREIRA, P.; TAVARES, J.A.; VELOSO, F. 2003. Investir no futuro: relações universidade-indústria. In: F. VELOSO; J.A. TAVARES; N. VASCONCELOS; P. FERREIRA; P. CONCEIÇÃO (orgs.), *Investir no futuro: relações universidade-indústria em Portugal e nos Estados Unidos da América*. Lisboa, Gradiva, p. 11-29.
- DECLARAÇÃO DE BOLONHA. 1999. Disponível em: <http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/2EC14937-0320-4975-A269-B9170A722684/409/DeclaracaodeBolonha1.pdf>. Acesso em: 12/02/2008.
- DECLARAÇÃO DA MAGNA CHARTA. 1988. *Magna Charta Universitatum*. Disponível em: <http://www.fis.ufba.br/dfes/PDI/financ./magna%20carta>. Pdf. Acesso em: 12/02/2008.
- DECLARAÇÃO DE SORBONNE. 1998. Disponível em: <http://www.utl.pt/docs/DeclaracaoSorbonne.pdf>. Acesso em: 12/02/2008.
- DIAS SOBRINHO, J. 2005. Reformas da educação superior na Europa e na América Latina. In: J. DIAS SOBRINHO, *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento*. São Paulo, Casa do Psicólogo, p. 167-223.
- FERREIRA, S. 2009. *A universidade do século XXI: concepções, finalidades e contradições*. Goiânia, GO. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Goiás, 305 p.
- FERREIRA, S.; OLIVEIRA, J.F. 2011. As influências da reforma da educação superior no Brasil e na União Europeia nos papéis sociais das universidades. In: J.F. OLIVEIRA (org.), *O campo universitário no Brasil: políticas, ações e processos de reconfiguração*. Campinas, Mercado de Letras, p. 39-62.
- IESALC. 2009. Haddad: estamos indo em direção a um novo paradigma das universidades. Boletim nº 194. Disponível em: www.iesalc.unesco.org/ve/index.php?view=article&catid=19%3Ainternacional. Acesso em: 17/08/2009.
- JEZINE, E.; BATISTA, M.S.X. 2008. Globalização e políticas de ensino superior: as lutas sociais e a lógica mercantilista. Rede Ibero-Americana de investigação em políticas de educação. Disponível em: http://cyted.riaipe.net/index.php?option=com_ docman&task=cat_view&Itemid=26&gid=30&orderby=dmdatecounter&ascdesc=DESC. Acesso em: 05/01/2009.
- LIMA, L.C.; AZEVEDO, M.L.N.; CATANI, A.M. 2008. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a universidade nova. *Avaliação*, 13(1):7-36. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000100002>
- MAGALHÃES, A.M. 2006. A identidade do ensino superior: a educação superior e a universidade. *Revista Lusófona de Educação*, 7:13-40. Disponível em: http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S1645-72502006000100002&script=sci_arttext. Acesso em: 23/05/2008.
- MEC. 2011. Expansão da educação superior e profissional e tecnológica: mais formação e oportunidades para os brasileiros. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/expansao/images/APRESENTACAO_EXPANSAO_EDUCACAO_SUPERIOR14.pdf. Acesso em: 22/01/2012.
- MORA, J.-G. [s.d.]. O processo de modernização das universidades europeias: o desafio da sociedade do conhecimento e da globalização. Disponível em: www.pucrs.br/inovapuc/parte2/capitulo4.pdf. Acesso em: 25/09/2008.
- OLIVEIRA, J.F. 2000. *A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás*. São Paulo, SP. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 210 p.
- POPKEWITZ, T.S. 1997. *Reforma educacional: uma política sociológica - poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre, Artes Médicas, 294 p.
- PORTUGAL. 2007. *Lei n.º 62/2007 de 10 de Setembro de 2007*. Diário da República, 1.ª série — N.º 174. Estabelece o Regime jurídico das instituições de ensino superior em Portugal. Portugal, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Disponível em: http://mcies.brightshop.com/cgi-bin/brightserver/index.pl?SVC=1/2/7&CAT_ID=86&CATID=86&CID=C|7892&SES=3766d7eaaf271115c08342e21cb-9673d_4943643&AS=8616000125. Acesso em: 22/04/2008.
- REUNI. 2011a. Novas universidades e institutos federais vão abrir 850 mil vagas. Ministério da Educação. Disponível em: http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=977:novas-universidades-e-institutos-federais-va-abrir-850-mil

- vagas&catid=37:noticia-destaque&I. Acesso em: 17/08/2011.
- REUNI. 2011b. Programa oferece formação no exterior a 75 mil estudantes. Ministério da Educação. Disponível em: http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=967:programa-oferece-formacao-no-exterior-a-75-mil-estudantes&catid=39:noticias-principais&Itemid=30, postado em: 09/07/2011. Acesso em: 01/02/2012.
- SEIXAS, A.M. 2001. Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação social. In: S.R. STOER; L. CORTESÃO; J.A. CORREIA (orgs.), *Transnacionalização da educação: da crise da "educação" à educação da crise*. Porto, Afrontamento, p. 211-238.
- TEODORO, A. 2001. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In: S.R. STOER; L. CORTESÃO; J.A. CORREIA (orgs.), *Transnacionalização da educação: da crise da "educação" à educação da crise*. Porto, Afrontamento, p. 126-161.
- TEIXEIRA, P.N. 2009. Financiamento do ensino superior: desafios e escolhas. In: 2º Ciclo de seminários internacionais - Educação no século XXI: modelos de sucesso. Rio de Janeiro, 2009. *Anais... SENAC*, p. 9-30.
- TRINDADE, H. 2004. A república em tempos de reforma universitária: o desafio do governo Lula. *Educação e Sociedade*, 25(88) Especial: 819-844.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA). 2014. Site institucional. Disponível em: <http://www.unila.edu.br/conteudo/voca%C3%A7%C3%A3o-da-unila>. Acesso em: 17/01/2014.
- UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO LUSO-AFRO-BRASILEIRA (UNILAB). 2013. Relatório de Gestão do exercício de 2012. Disponível em: http://www.acessoinformacao.unilab.edu.br/wp-content/uploads/2012/05/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-de-2011_UNILAB_Vers%C3%A3o-Final.pdf. Acesso em: 22/01/2014.

Submetido: 03/04/2012

Aceito: 14/11/2014

Suely Ferreira
Universidade Federal de Goiás
Faculdade de Educação
Rua 235, s/n, Setor Universitário,
74605-050, Goiânia, GO, Brasil