



## 3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social

Tema: “Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios  
da política social”

Vitória (ES, Brasil), 22 a 25 de junho de 2015

---

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas

### CONDICIONANTES E DETERMINAÇÕES DAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E EM PORTUGAL

Marinês Coral<sup>1</sup>

#### Resumo

O presente trabalho apresenta reflexões sobre os processos de mudanças na Educação Superior no Brasil e em Portugal em desenvolvimento desde a década de 1980. Recorre a documentos de agências internacionais e a autores brasileiros e portugueses para compreender os movimentos que condicionam e determinam as ações desses Estados, e os mecanismos utilizados para a constituição de um novo tipo de educação superior e de universidade, dando destaque para os processos de desregulação, regulação, autonomia e democratização.

**Palavras-chave:** Educação superior; Estado; Internacionalização.

#### Abstract

This paper presents reflections regarding the processes of changes in higher education in Brazil and Portugal in development since 1980s. It resorts to international agencies documents and Brazilian and Portuguese authors to understand the movements that condition and determine the actions of those States and the mechanisms utilized for the establishment of a new type of higher education and university, highlighting the deregulation, regulation, autonomy and democratization process.

**Keywords:** Higher education; State; Internationalization.

### INTRODUÇÃO

Os discursos sobre a educação, sobre o ensino superior, são produzidos e reproduzidos nas universidades, nos parlamentos, nos segmentos da mídia, nos sindicatos e associações de representação profissional, nos movimentos sociais, e em

---

<sup>1</sup> Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas - UFAL (Campus Arapiraca – Unidade Palmeira dos Índios)

especial e de maneira forte, marcam as pautas das organizações internacionais nos mais variados âmbitos – econômico, social, político, ambiental etc.<sup>2</sup>. Desse conjunto de discursos selecionamos textos de organizações internacionais e transnacionais, trabalhos científico-acadêmicos que discutem a Educação, o Ensino Superior/Educação Superior<sup>3</sup>. Nesse material observamos a presença de dois conjuntos de elementos. O primeiro refere-se ao fenômeno da crise, que recebe várias denominações - “crise da sociedade capitalista”, “crise estrutural do capital”, “crise sistêmica” etc. - suas relações com as mudanças no modo de funcionamento do Estado e com a sociedade, com a chamada Reforma do Estado e seu desenvolvimento a partir dos mecanismos da Nova Gestão Pública. O segundo consiste num amplo processo que inclui as alterações no modo de ser da educação superior, iniciado pelo chamado “Processo de Bolonha” e suas relações com outros em desenvolvimento, como o Processo de Copenhague (2002), o quadro estratégico Educação e Formação 2020 - EF 2020 (de maio de 2009), os conteúdos do Comunicado de Bruges (de dezembro de 2010)<sup>4</sup>, entre outros.

Em uma primeira leitura notamos que os conteúdos desses documentos voltam-se para a educação e formação profissional dos países da União Europeia - UE. Entretanto, uma pesquisa mais abrangente e um exercício de comparação entre as realidades de Portugal e do Brasil no que se refere ao ensino superior, em especial à universidade pública, permite observar que tais conteúdos e orientações têm ressonância para além do espaço da UE<sup>5</sup>. É a partir desse quadro que iniciamos um processo de

---

<sup>2</sup> Organização Internacional do Trabalho – OIT; Banco Mundial; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE; Organização Mundial do Comércio – OMC; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO; dos Fóruns Sociais Mundiais – FSM; da União Europeia – UE; e outras mais.

<sup>3</sup> Dos dois termos – Educação Superior e Ensino Superior – o mais utilizado nos vários documentos é Ensino Superior. Iremos utilizar Ensino Superior ou Educação Superior a partir deste momento com o mesmo sentido. Sabemos que há diferenças e conteúdos determinantes para os dois termos, mas não podemos entrar nessa discussão de forma aprofundada.

<sup>4</sup> A Estratégia 2010 instituiu um quadro sólido para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação. Porém, como os objetivos não puderam ser alcançados, foi prorrogada por meio da Estratégia 2020, aprovada em reunião do Conselho da União Europeia em 12/maio/2009. O Processo de Copenhague foi formalizado em 2002 e diz respeito cooperação europeia reforçada em matéria de ensino e formação profissionais. Como também não conseguiu alcançar os objetivos propostos, em 2010 foi emitido o Comunicado de Bruges no sentido de rever a abordagem estratégica e as prioridades do processo de Copenhague para 2011-2020.

<sup>5</sup> Há várias reflexões sobre o Processo de Bolonha como sendo a inspiração para pelo menos duas iniciativas de mudanças no ensino superior brasileiro: a da Universidade Federal do ABC e da Universidade Federal da Bahia

conhecimento durante o Estágio Científico Avançado no Instituto de Educação da Universidade do Minho– UMinho. Embora nossa investigação não se constituísse num clássico estudo comparado, nos propusemos a examinar a existência de homologia no conjunto dos elementos que condicionam as políticas educativas de Portugal e do Brasil a partir dos discursos de diversos autores e entidades presentes no cenário que se refere à educação superior. Durante os estudos delimitamos a questão da homologia aos processos da desregulação, regulação, autonomia e democratização considerados como referências para compreender as mudanças na Educação Superior no Brasil e em Portugal. Em relação à questão da homologia, cabe destacar que nossa compreensão não descartade forma alguma as particularidades de cada uma das experiências, pelo contrário, é o que nos permite identifica-las. Entendemos que as determinações para o modo de desenvolvimento do ensino superior, no Brasil e em Portugal, tem origem e desenvolvimento semelhantes, mas as “funções” ou “papéis” que elas exercem em cada contexto podem assumir características próprias.

As descobertas e a constituição dos conteúdos deste trabalho foram feitas a partir da pesquisa bibliográfica em produções de autores brasileiros e portugueses e da pesquisa documental em materiais de órgãos da União Europeia – Comissão Europeia, da OCDE, da Parceria Estratégica UEALC (União Europeia-América Latina e Caribe)<sup>6</sup> e a partir de 2011 denominada de UE-CELAC (União Europeia-Comunidades dos

---

destacado como Projeto Universidade Nova. Por exemplo, o relatório sobre “O Processo de Bolonha no Ensino Superior da América Latina” produzido pelo Observatório Internacional de Reformas da Universidade de 2009.

<sup>6</sup> A Estratégia UEALC também podem ser buscada como UE-ALC, ALCUE, ou e como dissemos, a partir de 2011 UE-CELAC. A UE-ALC surgiu da primeira reunião entre os Chefes de Estado e de Governo das duas regiões realizada no Rio de Janeiro em 1999, como “a criação, numa estratégia voluntarista, de uma parceria estratégica bi-regional e a definição de determinadas prioridades para a realização de acções coordenadas nos domínios político, social e económico”. No documento da reunião - “Declaração do Rio de Janeiro” - encontra-se nos Artigos 54, 61 e 63 o compromisso para a criação do “Espaço Comum de Ensino Superior – União Europeia, América Latina e Caribe”, o ECES – UEALC, concretizado em 2000 na Conferência de Ministros de Educação da União Europeia, América Latina e Caribe, sobre ensino superior, realizada em Paris. A partir de 2010 a ALC-América Latina e Caribe foi sucedida pela CELAC - Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos, fundada como um bloco regional de Estados latino-americanos e do Caribe. A primeira reunião UE-CELAC (e 7ª. Reunião UE-ALC) foi realizada em 2013 no Chile; a segunda será em Bruxelas nos dias 10 e 11 de junho de 2015 cujo tema será: e te: “Construir o nosso futuro em comum: trabalhar para criar sociedades prósperas, coesas e sustentáveis para os nossos cidadãos”. Para sabe mais sobre a UE-CELAC consultar a página <<http://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2015/06/10-11>>. Há ainda o espaço da Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC), criada em 2010 na VI Cúpula União Europeia, América Latina e Caribe em Madrid. Ver em <http://eulacfoundation.org/es/quiénes-somos>. No Brasil ver <http://www.itamaraty.gov.br> sobre Integração Regional - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos.

Estados Latino-Americanos e Caribenhos), da Direção Geral do Ensino Superior do Governo de Portugal - DGES, do Ministério da Educação do Brasil - MEC, entre outros. Para apresentar o que apreendemos, primeiro relatamos a experiência do estágio e as descobertas, e a seguir, expomos conteúdos de alguns documentos e reflexões de autores relacionados aos teores desses documentos, destacando as questões do eixo desregulação-regulação-autonomia-democratização no desenvolvimento das políticas para educação e ensino superior.

### **Trajectoria do estudo sobre as reformas do ensino superior de Portugal e do Brasil**

O interesse sobre as reformas no ensino superior no Brasil está posto no nosso doutorado e incorpora à realidade de Portugal a partir do plano de estudos para o Estágio Científico Avançado na Universidade do Minho-UMinho<sup>7</sup> no qual sistematizamos as reflexões sobre a temática realizadas até o mês de maio de 2014 no Brasil. Dissemos no plano de estudos que identificamos em documentos das reformas do ensino superior público no Brasil, especificamente quando do processo de expansão das universidades públicas federais, algumas similaridades em relação à experiência portuguesa no que diz respeito às diretrizes e orientações das reformas, entre elas, as que defendem o alcance de um patamar de produção de conhecimentos para se integrar à chamada sociedade do conhecimento ou sociedade cognitiva<sup>8</sup>; as que explicitam as relações entre formação-qualificação-emprego-cidadania-coesão social, e que tais diretrizes e termos manifestavam-se em documentos do Banco Mundial, UNESCO, OCDE, e do Conselho Europeu.

Também colocamos um pequeno exercício de comparação a partir de documentos públicos das duas instituições que estávamos considerando para o estudo - da Universidade Federal de Alagoas - UFAL e da UMinho - e observamos

---

<sup>7</sup>Para nós no Brasil – Doutorado Sanduíche.

<sup>8</sup> Em **Portugal**, o termo “sociedade cognitiva” é citado no **Livro Branco**. Comissão das Comunidades Europeias. Livro Branco sobre a Educação e a Formação. Ensinar e Aprender. Rumo à Sociedade Cognitiva. Bruxelas: CCE. 1995. **No Brasil**, o termo “sociedade do conhecimento” é citado diversas vezes no texto do **Livro Branco**: Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

similaridades quando as duas IES se referiam às suas Missões e Objetivos, como também, uma proximidade dos enunciados de seus discursos a elementos citados pelos organismos internacionais. Tanto a UFAL como a UMinho assumiam em seus discursos institucionais compromissos com o “desenvolvimento” no “plano regional”; propunham ser “universidades de investigação”; a induzir a formação de novos espaços produtivos derivados das demandas locais; a incentivar e difundir a cultura da “inovação”, entre outros. Foram tais elementos que nos levaram a supor que havia determinações mais gerais a atuar em contextos socioeconômicos e culturais tão diferentes, como os da UFAL e da UMinho, e que as levassem a constituir discursos tão semelhantes em relação à função e ao lugar da educação superior na sociedade. Fomos então em busca de informações que sustentassem essa suposição e que nos permitissem observar a questão de elementos comuns às políticas educativas do Brasil e de Portugal.

Trouxemos a contribuição de alguns autores brasileiros inseridos no debate sobre as reformas da educação e seus desdobramentos no ensino superior, na universidade pública. A primeira de Kátia Lima (2012) ao afirmar que a reformulação da educação superior realizada por vários países encontra-se inserida em um processo mais amplo de reordenamento do Estado capitalista, como uma das principais estratégias da burguesia internacional para o enfrentamento da crise estrutural do capital (KÁTIA LIMA, 2012).

Vimos que Silva Jr e Sguissardi (2012) seguiam a mesma direção ao afirmarem que a reforma da educação superior não está desconectada do conjunto de políticas elaboradas, difundidas e monitoradas pelos organismos internacionais para os países periféricos e do Sul, cujo objetivo é a expansão do capital e de sua racionalidade. Isso se manifestará na universidade a partir de novos entendimentos sobre a relação entre os setores público e privado, o papel do Estado na educação superior, o modelo de universidade (de ensino ou de pesquisa) e os mecanismos de avaliação e controle das instituições, entre outros.

Em seguida, fomos aos trabalhos de professores do grupo de investigação “Políticas, Governação e Administração da Educação” do Instituto de Educação da UMinho e destacamos as contribuições de Lima e Afonso (2002) e de Antunes (2005).

Segundo Lima e Afonso (2002, p. 7), nas décadas dos anos de 1980 e 1990 ocorreram “grandes mudanças políticas, econômicas e culturais, cujas consequências foram bem visíveis ao nível das políticas públicas e designadamente na educação”. Nesse contexto, adquire centralidade a redefinição do Estado induzida por uma “nova agenda econômica global veiculada e ampliada pelas tecnologias da informação e comunicação”. Destacavam que o eixo das políticas públicas e das reformas deste período se deu pela

revalorização da racionalidade econômica e empresarial, na procura de *vantagens competitivas*; no protagonismo das organizações produtivas e dos seus respectivos critérios de gestão eficaz e eficiente em contextos de mercado, na perda da centralidade do trabalho, na estruturação de grande parte dos direitos referenciáveis ao modelo de Estado-providência [...] (LIMA e AFONSO, 2002, p. 7).

Para Lima e Afonso (2002, p. 7) a educação nesta conjuntura recebeu um novo caráter e as reformas da educação passaram a ser assumidas como tecnologias de mudança social apropriadas para gerar a adequação dos indivíduos às novas exigências definidas pela agenda econômica e pelos desafios da chamada *sociedade cognitiva*, ideias essas expostas como consensuais e reconhecidas como inevitáveis. Diante disso, as iniciativas de reforma foram feitas por vários governos nacionais de diversas orientações políticas e filiações ideológicas, e com distintas determinações políticas, culturais e econômicas. Apontavam ainda que apesar das diferenças era possível verificar “uma relativa sincronia das reformas, uma forte similitude entre alguns eixos estruturantes e estratégias adoptadas, e até mesmo uma consonância argumentativa quanto aos imperativos das mudanças na educação”. Especificamente para o caso de Portugal expõem que as reformas da educação pública empreendidas têm vindo a ser

Propostas, discutidas e promulgadas num novo contexto marcado pela produção de ideologias aparentemente universais, ainda que muitas vezes sejam apenas particularismos reproduzidos à escala mundial, isto é, *localismos globalizados*. (LIMA e AFONSO, 2002, p. 8).

Trouxemos as reflexões de Antunes (2005, p. 134) e suas contribuições sobre a Globalização e a agenda do Processo de Bolonha relacionados à educação e formação.

Segundo a autora “O *processo* de Bolonha inaugura uma fase e constitui uma modalidade inédita na regulação supranacional da educação” dependente de agentes supranacionais como a União Europeia através da Comissão Europeia e a UNESCO, para ela estamos

perante uma dinâmica radicalmente nova de mudança educacional e de elaboração de políticas educativas, em que os governos definem e assumem compromissos políticos em *fora* supranacionais constituídos para o efeito, com características quase *ad-hoc*, sem uma configuração institucional reconhecível, que são *posteriormente ratificados* pelas instituições nacionais e em que o carácter voluntário, formalmente não vinculativo, da adesão legitima a ausência de processos institucionalizados e estruturados de debate, negociação e construção de *consensos nacionais prévios* aos compromissos assumidos acerca das mudanças propostas. De facto, as decisões tomadas nas conferências ministeriais são transpostas para os sistemas educativos nacionais, constituindo um expedito processo de alteração das estruturas, peça a peça, dando corpo ao programa definido ao nível supranacional (ANTUNES, 2005, p. 134-135).

Foi a partir dessas ideias que iniciamos as atividades quando chegamos no Instituto de Educação da Universidade do Minho - UMinho<sup>9</sup>. O contato com a realidade do ensino superior em Portugal nos permitiu perceber elementos mais específicos para a discussão da existência de homologia e sobre as determinações mais gerais na constituição das políticas educativas de Portugal e do Brasil, das reformas da educação e suas consequências em experiências particulares da educação superior. Nas discussões e leituras, a globalização e a crise, as formas de atuação do Estado, a Nova Gestão Pública, o “Processo de Bolonha” e seu seguimento por meio de outras ações, o ensino superior e reforma da universidade, autonomia, democratização, regulação, governação e avaliação foram ideias e processos insistentemente citados. Ao mesmo tempo, várias referências tratavam as relações entre o desenvolvimento desses processos e a atuação dos organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial e a OCDE, ou

---

<sup>9</sup> Na UMinho fizemos duas disciplinas, Sociologia das Organizações Educativas, ministrada por Professor Licínio C. Lima; e Políticas Educativas e Avaliação Institucional, ministrada por Professor Almerindo J. Afonso. Fomos a eventos nos quais foram discutidos assuntos como: inovações pedagógicas no ensino superior; condições para a investigação científica em Portugal; internacionalização do ensino superior europeu; estratégias de sustentabilidade das universidades públicas; sobre as mudanças das condições democráticas na gestão da universidade, e outros.

supranacionais, como é o caso da União Europeia sobre os países vinculados a ela, como também para o Brasil a partir da cooperação estabelecida por meio da UE-CELAC. Desse conjunto de ideias constituímos um eixo formado pela Desregulação – Regulação - Autonomia – Democratização por entendermos que ele apresentava uma consistência teórica e política que poderia nos levar a compreender as determinações das mudanças e reformas no ensino superior, e de forma mais específica, sua ação na universidade pública, tanto no Brasil como em Portugal.

Diante do cenário exposto, apresentamos a seguir a configuração, os modos e formas de explicitação do referido eixo em alguns documentos de organizações internacionais ou transnacionais, e para sua compreensão, trazemos a contribuição de Lima, Afonso e Antunes, alguns dos autores portugueses com os quais tivemos contato e que têm sistematizado conhecimento sobre a universidade e o ensino superior na Europa nos últimos vinte anos, de forma especial sobre Portugal, mas que se aproximam e discutem a realidade brasileira a partir de participações em programas de pós-graduação no Brasil, de publicações em revistas brasileiras e em processos de orientação de dissertações e teses de muitos alunos brasileiros. A riqueza de informações conceituais e empíricas acumulada por eles é uma contribuição considerável para compreender as mudanças nas políticas para o ensino superior e na universidade pública dos dois países.

### **Reflexões sobre a educação e o ensino superior: os teor dos documentos internacionais**

O documento que se tornou referência em termos de orientação para as reformas no ensino superior dos países da União Europeia, mas que tem sido referência para além desse continente, é a “Declaração de Bolonha” e no seu seguimento denominado de “Processo de Bolonha”, subscrita em junho de 1999 por Ministros de 29 países europeus, cujo objetivo era a construção do Espaço Europeu de Ensino Superior – EEES para 2010, espaço que foi concretizado em 12 de março de 2010 na Conferência dos Ministros responsáveis pelo Ensino Superior realizada em Budapeste. Para alcançar o objetivo proposto definiu-se estratégias que os Estados nacionais e as instituições de ensino superior deveriam desenvolver em seus campos específicos de ação. São elas: a comparabilidade, a transparência e a legibilidade dos sistemas de ensino superior. Por

estas estratégias seria possível aumentar a competitividade, a capacidade de atração das instituições de ensino superior em relação a estudantes estrangeiros, a mobilidade dos cidadãos europeus e a empregabilidade. Inicialmente foram constituídas seis linhas de ação, outras três foram incorporadas em 2001, e a última em 2003, nas Conferências de Praga e Berlim, respectivamente, e como seguem

1. Adopção de um sistema de diplomas e graus académicos comparáveis e compreensíveis;
2. Adopção de um sistema de ensino superior fundamentalmente baseado em dois ciclos. O primeiro ciclo útil para o mercado de trabalho, com duração mínima de 3 anos, e o segundo (mestrado) dependente da conclusão do primeiro ciclo;
3. Estabelecimento de um sistema de acumulação e de transferência de créditos curriculares (ECTS);
4. Promoção da mobilidade de estudantes, professores e investigadores;
5. Promoção da cooperação europeia no domínio da garantia da qualidade;
6. Promoção da dimensão europeia no ensino superior com módulos, cursos e vertentes com conteúdos com orientação e organização que apresente uma dimensão europeia.
7. A aprendizagem ao longo da vida como elemento essencial do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES), para aumentar a competitividade económica;
8. O envolvimento dos estabelecimentos de ensino superior e dos estudantes na criação construtiva do EEES.
9. A promoção do carácter atractivo do EEES entre os estudantes da Europa e entre os das outras partes do mundo.
10. Estudos de doutoramento e a sinergia entre o Espaço Europeu de Ensino Superior e o Espaço Europeu de Investigação.

Observamos que o “Processo de Bolonha” tem uma dinâmica crescente e complexa de trabalhos, a cada encontro novos Estados foram aderindo a ele, novos objetivos foram incorporados e novas estruturas de trabalho foram criadas. Seguir e identificar seus encaminhamentos e relações é uma grande tarefa.

Segundo Antunes (2007, p. 2) “o EEES constitui o horizonte emblemático de um programa político lançado, de forma mais ou menos discreta, em 1998 por quatro países líderes da União Europeia e de modo mais retumbante em 1999 em Bolonha: o conhecido *Processo de Bolonha*”. Ao se referir aos “designados *Processo de Bolonha* e

*Programa Educação & Formação 2010*, este integrando ainda um *Processo de Bruges/Copenhaga*”centra a discussão às formas utilizadas para os processos de tomada de decisões sobre os rumos da educação e sublinha que as mesmas têm sido marcadas pelo afastamento de atores representativos do campo da educação e pela ausência de debate político, para ela

encontramo-nos já em processo de franco afastamento dos modelos, formas e processos de decisão que considerávamos como típicos das democracias ocidentais pluralistas, edificados, ao longo de várias décadas, no seio dos territórios e sistemas políticos nacionais, nomeadamente europeus: a negociação com parceiros sociais legitimados por um mandato de representatividade, a discussão pública mais ou menos ampla, o debate político, prévio e inerente a uma decisão, parlamentar ou não, entre as diversas forças políticas partidárias estiveram ausentes, ou imensamente diminuídos, relativamente a recentes e importantes decisões.

Por estas vias, diz a autora, vem se desenvolvendo importantes alterações na *governança* da educação, ou seja, em dimensões essenciais de sustentação de uma determinada política social pública. Segundo Antunes (2005, p. 1.349) as dimensões da governança dizem respeito a “(i) actividades: financiamento, fornecimento, regulação, propriedade; (ii) formas de coordenação social: estado, mercado, comunidade, agregado doméstico (*household*); (iii) escala: supranacional, nacional, subnacional)”<sup>10</sup>.

Como se nota, são dimensões que têm sido objeto de alterações concretas no Brasil, e também em Portugal, em relação à política de educação. Tais alterações estão no conjunto das ações da Reforma do Estado implementada a partir dos mecanismos propostos pela Nova Gestão Pública. Esta última fornece a substância aos novos formatos de governança que são justificados e tornados consensuais por meio das ideias de melhorar o desempenho e aumentar a eficiência da administração pública, definir competências e responsabilidades, atender às necessidades dos cidadãos e propiciar a sua participação, tornar mais transparente, confiável e menos dispendiosa a

<sup>10</sup> Sua compreensão sobre *governança* parte das reflexões de Professor Roger Dale, da Universidade de Bristol no Reino Unido, pesquisador que dedica-se ao estudo da educação e suas relações com o Estado, com a Globalização e que possui vários artigos em revistas brasileiras da área.

administração pública. Como afirma Antunes, as alterações dos modos de governação têm sido levadas a efeito “através de um conjunto de estratégias: a desregulação, a judicialização (juridification) e a Nova Gestão Pública (cf. Dale, 1997b) (ANTUNES, 2005, p. 1.349)”

A questão da governação é mais complexa quando se observa a dimensão da escala de sua atuação – supranacional, nacional, subnacional em relação à educação. O caso da agenda supranacional – um nível de governação - para a educação no espaço europeu tem sido levada a termo através dos “Processos” e segue as estratégias citadas. Antunes afirma que a estratégia da desregulação objetiva remover os entraves “à livre circulação de determinado produto ou serviço e à escolha do consumidor”, retirar as formas de controle de naturezas “burocrática (concursos, ...) ou democrática (instâncias multilaterais, órgãos representativos), percebidas como ameaçadoras para o programa de liberalização”. Considera que o Processo de Bolonha se constitui em um tipo de “*desregulação sui generis*”, uma vez que procura eliminar “especificidades e autonomias nacionais substituindo-as por um modelo uniforme, importado e imposto, à altura de uma férrea regulação anunciada, desta vez de nível supranacional” (ANTUNES, 2005, p. 1350).

Lima (2005, p. 73) em relação ao papel que desempenha o Processo de Bolonha na União Europeia aponta seus aspectos políticos, mas ressalta que são os econômicos que sustentam concretamente o Processo, diz o autor

[...] a construção da «Europa dos Cidadãos» é frequentemente apresentada como uma aquisição muito dependente da educação e especialmente da formação e da aprendizagem ao longo da vida. A responsabilidade individual sai reforçada, tal como a importância crescente das «motivações económicas» ou das pressões para a competição, bem expressas, designadamente, nos objectivos do Processo de Bolonha; neste caso, a criação de um «espaço europeu» para o ensino superior, não obstante todas as vantagens reclamadas de harmonização, inteligibilidade e comparabilidade dos graus, bem como de avaliação da qualidade, não esconde a necessidade de organizar um sistema global de ensino superior nos termos exigidos pelo funcionamento dos mercados, confessando, de resto, os propósitos de concorrência com os Estados Unidos da América.

A posição de Lima é resultado de sua constante observação sobre os

movimentos da educação em Portugal, no Brasil e em outros países da Europa, por isso é que antes mesmo de Bolonha, em 1997, ele já identificava o conjunto desses elementos nas políticas educativas e o designava de “paradigma de educação contábil”, composto pela “privatização e a desregulação, o mercado educacional e as políticas de livre escolha, a avaliação institucional, o controlo da qualidade e a aferição da eficácia e da eficiência nas organizações educativas, entre outros”. Afirma o autor que esses elementos encontravam-se presentes nas orientações das políticas sociais e de educação a partir dos anos 80 nos países centrais. E, para outros países, como em Portugal, eram “objecto de processos de globalização e de recontextualização”. Observa que perspectivas gerencialistas e neocientíficas dão substância ao “paradigma da educação contábil” e têm permeado a adoção “de modos de organização e de gestão considerados típicos dos sectores privados e produtivos” pelas universidades (LIMA, 1997, p.1).

É este paradigma que dá forma a um modelo institucional denominado por Lima de “universidade gestionária” possível de ser observado em escala global, considerando as especificidades de cada contexto, e que vem se desenvolvendo através da “ação de orientações políticas transnacionais e supranacionais, não independente da reforma do Estado e da introdução de complexos dispositivos de ‘governança’, granjeando a adesão de vários governos nacionais e, também, de autoridades acadêmicas (LIMA, 2013, p.12)”.

Lima afirma que apesar da influência das organizações transnacionais e supranacionais não devemos supor que Estado-nação não seja mais um “ator relevante”, o que se observa é que “suas fronteiras [do Estado] são agora mais porosas e que as orientações políticas supranacionais obrigam a ‘desnacionalizar’ parcialmente as nossas análises” sobre a educação. Nesse sentido aponta que “o conceito de ‘governança’”, constante nos discursos governamentais e de organizações internacionais objetiva dar conta desta relação, e se expressa para além dos “aparelhos políticos e governamentais, a tal ponto que se fala já de ‘governança’ *sem* governo, ou para além dos governos nacionais e dos processos tradicionais de regulação” (LIMA, 2013, p. 12-13).

O conceito de ‘governança’ permite compreender a força do Processo de

Bolonha, de Copenhague, do Programa Educação e Formação 2010 e agora 2020, mais especificamente para países da UE. No caso do Brasil, permite entender as proposições de mesmo caráter que são manifestas nas orientações da UNESCO, OCDE, e da UE-CELAC. Nesse sentido, Lima (2013, p. 13) indica que na governação supranacional

é possível observar a influência decisiva de ‘processos’ de ‘convergência’ e de ‘harmonização’, através de uma espécie de ‘soft law’ em que nada é obrigatório, mas é como se fosse, através do recurso ao ‘método aberto de coordenação’ e aos seus poderosos instrumentos isomórficos de ‘boas práticas’, ‘benchmarking’, nova gestão pública, avaliação e standardização.

Constata o autor que nesse contexto cada vez mais se gestam “estratégias e programas”<sup>11</sup>

[...]em vez de políticas estruturais com continuidade; mais provisão privada e de tipo misto, com cortes de financiamento público por vezes acentuados; maior relevância dos agora designados ‘stakeholders’ (Amaral e Magalhães, 2000); apelo às lideranças individuais e profissionais, ou apoiadas por novas categorias de especialistas não acadêmicos; substituição dos processo colegiais e de gestão democrática nos processos de decisão; introdução de conselhos de curados como primeiros representantes do interesse público, são, entre outras, algumas das mudanças introduzidas (LIMA, 2013, p. 13).

Os sinais dessas orientações estão presentes em ações do governo de Portugal e no Brasil. Em solo português é notável na Lei n. 62/2007 de 10 de setembro que consagrou o novo “Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior - RJIES” tanto públicas como privadas. Uma delas refere-se à possibilidade das universidades e dos institutos politécnicos públicos estatais optarem em permanecerem sob o regime tradicional como instituições de ensino superior estatais sob o regime do direito público, ou, passarem a ser fundações públicas com regime de direito privado, “criadas pelo Estado sob certas condições e com um estatuto de *distinção*, jurídica e social, face às restantes”. Lima aponta que novo RJIES expõe a “configuração de um sistema híbrido, a vários títulos, evidenciando graus distintos de intervenção do Estado” e traz elementos da reforma do Estado sob a “Nova Gestão Pública” tal qual as sugestões do Relatório da OCDE de 2006 para o ensino superior requerido pelo próprio governo português, como

<sup>11</sup> Não parece exagerado afirmar que no nível nacional, pelo menos no caso brasileiro, os programas têm sido a técnica preferida para a abordagem das questões estruturantes dos mais variados campos da política social pública estatal, na educação superior por exemplo o PROUNI, o REUNI, o FIES, etc.

é caso da proposta da “figura de fundação” (LIMA, 2012b, p. 84).

No Brasil podemos destacar algumas ações do Governo Federal por meio do Ministério da Educação que permitem observar a semelhança com os encaminhamentos para a educação em Portugal. Começamos pela semelhança entre o proposto pelo Processo de Bolonha e as recomendações do documento “Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira”<sup>12</sup> o qual pode ser considerado o material seminal para as ações de reforma da universidade pública. Entre as propostas estavam a questão da autonomia, como expõe o documento, “Outorgar autonomia para garantir às universidades federais o uso mais racional de recursos, maior eficiência no seu gerenciamento e liberdade para captar e aplicar recursos extra-orçamentários, além da autonomia didático-pedagógica. [...]”. Na justificativa dos autores para a proposta nota-se os objetivos da desregulação

Se, por um lado, a gravidade da crise emergencial das universidades está na falta de recursos financeiros do setor público, não se pode negar que, por outro lado, a crise decorre também das amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento. Por isso, a imediata garantia de autonomia às universidades é um passo necessário para enfrentar a emergência.

Ou seja, é preciso desregular, permitir à universidade aumentar sua relação com a sociedade e com seu entorno, ou melhor, ser agente do mercado, para captar recursos ao seu desenvolvimento, direção notada também no documento quando se refere ao financiamento e expõe que a captação de recursos vem sendo realizada pelas universidades em vários outros âmbitos além do orçamento do Estado, e diante desse fato, afirma que a autonomia “por elas pleiteada” e as fundações de apoio são dois instrumentos que permitiriam aumentar a captação de recursos “mas também para gerenciar com mais eficiência e previsibilidade os recursos que conseguir captar”.

No final do documento destaca-se que será realizado um trabalho para a

---

<sup>12</sup>Documento produzido pelo Grupo de Trabalho Interministerial - GTI Instituído pelo Decreto de 20 de outubro de 2003, o GTI foi encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES..

constituição de “uma proposta do novo desenho do sistema universitário brasileiro” na qual “deverão estar sugeridas questões fundamentais para o futuro da universidade” como

- i. a definição e a regulamentação de carreiras e recursos de formação, incluindo-se aqui aspectos como a duração dos cursos, a formação continuada, o sistema de créditos, o reconhecimento e mobilidade dos diplomas, o reconhecimento de notório saber adquirido em processos extra-universitários de aprendizagem, a implementação de novas carreiras e diplomas, as modalidades de pós-graduação, a introdução de técnicas de ensino a distância, revisão do marco regulatório do ensino superior etc.;[...]
- iv. a autonomia e os modelos de institucionalização do ensino superior, incluindo-se aqui a definição do Sistema Nacional de Ensino Superior, das categorias de cursos e instituições, das alternativas de propriedade das instituições, dos conceitos de estatais, públicas, particulares, comunitárias, inclusive da gratuidade para todos ou para determinados cursos, das formas de financiamento, dos modelos de gestão, da avaliação e credenciamento, da relação com o setor produtivo, da responsabilidade social, da internacionalização, da regionalização e interiorização das atividades acadêmicas etc.

O proposto no documento brasileiro apresenta os elementos do Processo de Bolonha e de orientações que são veiculados pela União Europeia, pela OCDE, pelo Banco Mundial, como os modelos de gestão, de avaliação, da responsabilidade social, do uso das tecnologias de informação para a educação à distância, da relação com o setor produtivo, de modelos “inovadores” de formação, etc.

Se como dissemos, os procedimentos estão presentes nas ações que compõem a reforma da educação em Portugal, no caso brasileiro há como que um empréstimo das ideias do contexto europeu e das orientações dos outros organismos internacionais citados acima. Tais ideias passam por um processo de “adaptação” e de “harmonização” à realidade brasileira. Por exemplo, e no limite deste trabalho citamos o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, instituído pelo Decreto n. 6.096 de 24 de abril de 2007, como um processo de “adesão voluntária” das IFES para “a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”. As diretrizes do REUNI expõe mais ainda as semelhanças

I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

Em relação ao objetivo do REUNI para aproveitamento dos recursos humanos e das estruturas, observamos que isto tem se desenvolvido nas duas realidades, UMinho e UFAL, com um aumento significativo de atividades, de maneira especial para os docentes. Entretanto, esse aumento das estruturas e atividades não tem sido acompanhado pelo crescimento no número de pessoal docente e técnico. No caso dos docentes, os dois países têm feito reposição dos “recursos humanos”ao mínimo necessário, utilizam meios restritivos no que se refere a reconhecimento de direitos, como os contratos por tempo determinado e ambos realizaram reestruturação da carreira docente, em Portugal por meio do Decreto-Lei n. 205/2009, de 31 de Agosto, e no Brasil pela Lei 12.772/2012. Nas duas experiências observa-se a ampliação de exigências ao trabalho docente, o reforço da avaliação e controle da atividade acadêmica, e ao mesmo tempo, desvalorização da carreira.

Os fatos acima ressaltam como é forte ação do Estado, seja como executor, como indutor ou como avaliador. Sua atuação é visível na constituição dos dispositivos legais e das diversas estruturas de governação e regulação sobre aspectos fulcrais do ensino superior como as do financiamento, da gestão dos recursos humanos, da avaliação de qualidade e de acreditação/autorização/reconhecimento de curso/ciclos, e outras mais, o que confirma observação de Lima anteriormente citada. Nota-se que a ação do Estado tem sido marcada pela centralização de poder e condicionada às determinações externas que advém das “orientações e direções” que têm carácter político e econômico, produzidas pelas organizações internacionais e transnacionais.

Do exposto até aqui podemos afirmar a existência de homologia entre as ações de Portugal e do Brasil em relação ao Educação Superior, como também, nas consequências dessas na universidade. Os princípios norteadores das reformas da educação superior nos dois países são homólogos, mas o desenvolvimento das ações ocorrem em ritmos diferenciados devido às especificidades políticas, econômicas e sociais de cada formação. E, para finalizar, entendemos que os fenômenos da globalização, da coesão social, da mobilidade de pessoas - ou melhor de mão-de-obra capacitada, da empregabilidade, da competitividade, dos novos formatos de governação que valorizam e incorporam os processos de Desregulação – Regulação - Autonomia – Democratização, apontam no sentido da expansão da racionalidade do mercado e são expressões das determinações essenciais dos processos de reforma na educação superior, ou seja, da necessidade de abrir caminhos à expansão e acumulação do capital em tempos de crise estrutural.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Fátima. Globalização e europeização das políticas educativas. Percursos, processos e metamorfoses. *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, p. 125-143, 2005.

\_\_\_\_\_. A nova ordem educativa mundial e a União Europeia: a formação de professores dos Princípios Comuns ao Ângulo Português. *Revista Perspectivas*. Florianópolis, v. 25, n. 2, p. 425-468, jul./dez. 2007.

\_\_\_\_\_. A Nova Ordem Educacional, Espaço Europeu de Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida. Almedina – Coleção de Ciências da Educação e Pedagogia. 2008.

LIMA, Kátia Regina de Souza. A educação superior no Plano Nacional de Educação 2011-2020. *Revista Perspectiva*: Florianópolis, v. 30, n. 2, 625-656, maio/ago. 2012.

LIMA, Licínio C. O Paradigma da Educação Contábil: Políticas Educativas e Perspectivas Gerencialistas no Ensino Superior em Portugal. In: SGUISSARDI, V. e SILVA JR, J. dos R. (Orgs.). *Políticas Públicas para a Educação Superior* (pp.23-62). Piracicaba: Editora UNIMEP. 1997.

\_\_\_\_\_. Licínio C. Cidadania e Educação: adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia? *Educação Sociedade e Culturas*, n. 23, p. 71-90. 2005.

\_\_\_\_\_. Licínio C. Universidade-fundação: mudança organizacional e adaptação ao ambiente. In: *Organizações: controlo e sustentabilidade*. Org. Ivo Domingues. Ribeirão – V. N. Famalicão: Editora Húmus, p. 83-101. 2012b.

\_\_\_\_\_. Licínio C. Lima. Políticas e governação da educação superior. In: *Nas pegadas das reformas educativas: Conferências I Colóquio Cabo-verdiano de Educação*. Departamento de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Cabo Verde. p. 11-24. 2013.

\_\_\_\_\_. Licínio C. e AFONSO, Almerindo J. *Reformas da Educação Pública: Democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamentos. 2002.

SILVA JUNIOR, João dos Reis e SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil: Reforma do Estado e mudanças na produção*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez e Bragança Paulista, SP: USF-IFAN. 2012.