

(DES) CAMINHOS DA DEMOCRACIA NA INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Profa. Dra. Regina Laisner

UNESP - Campus de Franca – SP – Brasil

Área Temática – Democracia, democratización y calidad de la democracia

Trabalho preparado para sua apresentação no X Congresso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019

Resumo: No horizonte da sociedade brasileira desenhou-se, a partir da década de 1980, um amplo projeto democrático em favor do fortalecimento do papel do Estado como provedor de políticas essencialmente sociais. Este processo sempre caracterizou-se por descontinuidade e fragmentação, mas se constituiu como alternativa ao modelo tradicional de política existente na sociedade brasileira, com resultados significativos. Ocorre que, concomitantemente a este processo, e tão logo tenha ganhado mais força, a partir da ratificação da “Constituição Cidadã” de 1988, ganhou força também um outro projeto, de princípios neoliberais, baseado na desestatização e na desregulamentação dos direitos sociais. Após a chamada “onda rosa” dos governos latino-americanos, a partir do governo Lula no Brasil, que se constituiu em uma espécie de breve interregno neste processo, temos vivenciado uma nova onda de ideias neoliberais, agora revestidas de caráter autoritário, representadas pelo governo de Bolsonaro. Na prática, a somente alguns dias de seu governo, nota-se um novo impulso ao projeto que disputa lugar com o projeto democrático, fundamentado por políticas restritivas, marcadas agora por formatos extremamente conservadores, na contramão dos direitos mais fundamentais, conquistados historicamente e resguardados constitucionalmente. A proposta deste artigo se insere em uma pesquisa mais ampla, realizada no âmbito da “Red de Investigadores y Gestores en Internacionalización de la Educación Superior de América Latina” (REDALINT), composta por universidades argentinas (Universidad Nacional del Comahue y Universidad Nacional del Sur) e brasileiras (Universidade do Vale do Rio dos Sinos e Universidade Estadual Paulista), com o objetivo de estudar a internacionalização da educação superior na América Latina. É sabido que, em geral, este processo de internacionalização, dá-se por uma perspectiva de uma nova “geopolítica do conhecimento”, baseada em uma divisão internacional do trabalho universitário, na qual, à América Latina, caberia uma posição de integração internacional dependente e subordinada. O artigo em específico, por meio de pesquisa documental, foca nas últimas decisões, em termos de internacionalização educacional superior no Brasil, desde o governo Temer, até à assumpção do governo Bolsonaro, tendo em vista a análise destas iniciativas com relação a uma compreensão alternativa da internacionalização da educação superior, nos termos do referencial teórico que sustenta a existência da REDALINT, consoante a um projeto autônomo de educação superior.

Introdução

No horizonte da sociedade brasileira desenhou-se, a partir da década de 1980, um amplo projeto democrático em favor do fortalecimento do papel do Estado como provedor de políticas essencialmente sociais. Este processo sempre caracterizou-se por descontinuidade e fragmentação, mas se constituiu como alternativa ao modelo tradicional de política existente na sociedade brasileira, com resultados significativos. Ocorre que, concomitantemente a este processo, e tão logo tenha ganhado mais força, a partir da ratificação da “Constituição Cidadã” de 1988, ganhou força também um outro projeto, de princípios neoliberais, baseado na desestatização e na desregulamentação dos direitos sociais.

Após a chamada “onda rosa” dos governos latino-americanos, a partir do governo Lula no Brasil, que se constituiu em uma espécie de breve interregno neste processo, temos vivenciado uma nova onda de ideias neoliberais, agora revestidas de caráter autoritário, representadas pelo governo de Bolsonaro. Na prática, a somente alguns meses de seu governo, nota-se um novo impulso ao projeto que disputa lugar com o projeto democrático, fundamentado por políticas restritivas, marcadas agora por formatos extremamente conservadores, na contramão dos direitos mais fundamentais, conquistados historicamente e resguardados constitucionalmente.

A proposta deste artigo se insere em uma pesquisa mais ampla, realizada no âmbito da “Red de Investigadores y Gestores en Internacionalización de la Educación Superior de América Latina” (REDALINT), composta por universidades argentinas (Universidad Nacional del Comahue y Universidad Nacional del Sur) e brasileiras (Universidade do Vale do Rio dos Sinos e Universidade Estadual Paulista), com o objetivo de estudar a internacionalização da educação superior na América Latina desde uma perspectiva consoante ao projeto democrático.

O artigo em específico, por meio de pesquisa documental, busca reconstituir o histórico da internacionalização da educação superior, desde os seus primórdios até as últimas decisões, em termos de internacionalização educacional superior no Brasil, que inclui o governo Temer, e a assumpção do governo Bolsonaro. Esta reconstituição é analisada no artigo, a partir do referencial teórico alternativo que sustenta a existência da REDALINT, consoante a um projeto autônomo de educação superior que, rebate a leitura baseada em uma divisão internacional do trabalho universitário, na qual, à América Latina, caberia uma posição de integração internacional dependente e subordinada: mero

mercado aos países do Norte. Leitura esta que encontra, em boa medida, grande reforço em um projeto de caráter neoliberal, anti-democrático.

(Des) caminhos da democracia no Brasil

As diretrizes neoliberais começam a ser implantadas em um primeiro momento na Inglaterra de Margaret Thatcher e nos Estados Unidos de Ronald Reagan, para depois se espalharem pelos demais países capitalistas avançados. A América Latina constitui o terceiro momento da onda de expansão do neoliberalismo, que apesar da experiência piloto chilena já na década de 1970, irá ocorrer somente no final da década de 1980 e a primeira metade dos anos 1990.

No Brasil a implantação do projeto neoliberal se inicia com o governo Collor, em plena redemocratização e primeiro governo civil diretamente eleito, a partir do qual se estabelece um novo papel do Estado em relação à sociedade, pautado pela noção de modernidade outorgada pelo mercado, e que se renova e sofisticada com o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). À época, Francisco de Oliveira, analisando seu governo, assinalava que todas as reformas iam na direção da destituição de direitos da cidadania que, da noite para o dia, tinham tornado-se privilégios. (OLIVEIRA, 1996).

Levada a termo, a ortodoxia neoliberal implementada no país gerou a desestatização e a desregulamentação dos direitos sociais, agravando as desigualdades e a exclusão, aprofundando a segmentação social caracterizada por verdadeiros *apartheids* onde um pequeno setor de integrados ao mercado se contrapôs, mais ainda, a uma grande maioria de excluídos. É nesta perspectiva que se abandonou a ética da responsabilidade em favor da ética da eficiência, fundamentando políticas restritivas, na contramão da agenda recém colocada no contexto de redemocratização do país.

Porém, as dificuldades de justificar tal ortodoxia no país tornaram-se cada vez mais recorrentes, sobretudo, à medida em que o país se redemocratizava e ganhavam força os preceitos estipulados constitucionalmente, em prol dos direitos da cidadania, ao mesmo tempo em que as propostas de reestruturação econômica e seus equívocos enfraqueciam, cada vez mais, sua estrutura social e política.

Este questionamento do projeto neoliberal se constituiu em uma relevante oportunidade de se repensar o papel do Estado, retomando-o como centro de autoridade política e mesmo como ator fundamental de desenvolvimento. E esta oportunidade se viu

alavancada a partir da instalação do governo Lula da Silva (2003 – 2010) e, subsequentemente, o governo Dilma Roussef (2010 – 2016) que trouxeram consigo um discurso do Estado com papel central nos seus governos e, portanto, como agente propositor fundamental de políticas públicas e, sobretudo, sociais, não somente compensatórias, mas também redistributivas alargando inclusive este papel. Tratar-se-ia de um modelo denominado, à época, pela literatura de pós-neoliberalismo (SADER, 2013).

Os dois governos, ambos vinculados ao Partido dos Trabalhados, caracterizaram-se, de forma geral, por uma ênfase na promoção da igualdade e de instituições participativas que buscaram incluir as demandas de setores e grupos sociais até então massivamente marginalizados, apresentando-se como uma alternativa aos governos neoliberais, buscando mudar o padrão de atuação estatal. Entretanto, apesar de investirem na institucionalização de espaços participativos, no fortalecimento das políticas sociais e na promoção de transferência de renda, os governos petistas não foram capazes de romper com os pressupostos centrais da cartilha neoliberal, vinculados à política econômica fundamentalmente benéfica ao mercado e suas bases. Ademais, atuaram ainda de forma alinhada aos setores mais tradicionais da política brasileira, sem promover um rompimento com velhas práticas patrimonialistas, sustentando um pacto frágil entre os diferentes atores, setores e projetos políticos que perpassaram seus governos.

Deste modo, apesar da referência à nomenclatura do pós-neoliberalismo, não podemos vincular este período a uma ruptura propriamente dita com o neoliberalismo. Lula e Dilma configuraram governos que, no máximo, para usar a terminologia proposta por Pereira da Silva (2014), “renovaram” algumas práticas, dentre elas o modo de fazer políticas públicas, com a ênfase participativa.¹ Neles, a justiça social ficou restrita a uma esfera redistributiva, que inseriu os mais pobres através da promoção de políticas sociais de cunho mais igualitário, a exemplo do bolsa família e aumento real do salário mínimo, e buscou promover inserção através do consumo somado ao reconhecimento formal do

¹ Pereira da Silva propõe uma caracterização dos governos progressistas latino americanos, entre esquerdas refundadoras e renovadoras. O autor constrói esta caracterização a partir das especificidades das atuações desses governos no que se refere a capacidade de levarem a cabo propostas de reformas que tenham como meta refundar o Estado, possibilitando a constituição de um novo bloco de forças no poder, a exemplo do caso venezuelano e boliviano. Nos termos do autor: “As esquerdas aqui denominadas refundadoras se diferenciam das renovadoras quanto à construção da institucionalidade e à reconfiguração das relações de poder e de seus sistemas partidários, gestando uma nova estrutura estatal que entre outras características supera a lógica liberal clássica da divisão do aparato estatal em três poderes. Surgem novos poderes, propugnando participação popular, controle e transparência. As esquerdas refundadoras adotam discursos e práticas mais ‘rupturistas’ (enquanto as renovadoras se mostram mais “gradualistas”).” (PEREIRA DA SILVA, 2014, p.07).

status de igualdade cidadã. A participação no processo decisório das políticas públicas, por outro lado, deu-se muito mais por “escuta de demandas” do que por deliberação decisória, sem criar um espaço legítimo de distribuição do poder político justificatório. Ainda assim, configuraram uma renovação clara em vista do projeto anterior que assumia claramente a desvinculação com um projeto de cidadania democrática.

A ruptura como o governo de Dilma Roussef em agosto de 2016 levou ao posto de presidente da República seu vice, o que trouxe de volta a perspectiva de desenvolvimento do Brasil, associado às já conhecidas linhas fundamentais que marcaram tanto o governo Collor, como se consolidaram no governo de FHC. A transição foi cuidadosa, na medida em que as iniciativas não eram muito claras, nem diretamente anunciadas, considerando-se tratar-se de um governo não diretamente eleito. Porém, ficava claro, nos vários documentos oficiais, junto aos postulados já indicados pela agora ex-presidente, tal como justiça social, distribuição de renda e participação cidadã, a necessidade de se aproximar a conduta do novo governo às diretrizes do mercado em prol do retorno ao crescimento econômico, o que já indicava a preparação do terreno do governo subsequente.

A assumpção ao poder do governo de Jair Messias Bolsonaro, em janeiro de 2019, trouxe o rompimento total com qualquer exercício de pós-neoliberalismo ou algo próximo disso. A proposta, nua e crua foi, a partir do núcleo central do governo representado pelo ministro Paulo Guedes (PINTO, 2019), à frente da pasta da economia, recobrar a agenda de privatizações, a minimização do Estado, junto a uma economia voltada à lógica de que o Estado teria gastos excessivos em salários e políticas sociais compensatórias, à revelia dos lucros das empresas, processo que, em última instância, seria responsável pela falta de crescimento econômico no país. A recuperação dos lucros e a retomada dos investimentos exigia a remoção de toda a espécie de entraves corporativos, o estímulo à concorrência, e, principalmente, uma presença menor do Estado – temas que foram se difundindo durante a década de 1980 e que representaram a consagração do programa de contrarreforma neoliberal e que retornavam à agenda do país com força total retomando o interregno interposto por Lula e Dilma.

Desde o governo Temer, até os meses de comando de Bolsonaro, o impacto, em termos de políticas públicas, tem sido avassalador com a ruptura com um projeto minimamente comprometido com a lógica da cidadania e com a própria democracia. Isso faz-se ainda mais presente no que corresponde às políticas sociais, com destaque para a área de educação e, em particular para a internacionalização da educação superior. Aquilo que já apresentava tantos desafios, tornou-se ainda mais desafiador.

(Des) caminhos na interpretação da internacionalização da educação superior

Com o acirramento das condições de globalização da economia e da sociedade, a internacionalização da Educação Superior passou a ser cada vez mais abrangente e a ocupar uma função cada vez mais estratégica nas Instituições de Ensino Superior (IESs), em suas múltiplas dimensões (ensino, extensão e pesquisa).

No entanto, ainda há diferentes interpretações a respeito deste processo. Destacam-se duas para os propósitos deste trabalho: 1) alguns países e IES consideram a internacionalização da educação superior em sintonia com as ideias da Unesco e 2) outros a aproximam da visão ‘comercial’ ou ‘de mercado’ proposta pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelo Banco Mundial, o que configura dois projetos bastante distintos um do outro em termos da internacionalização da educação superior. (LAISNER; ABBA; PAVARINA, 2019)

A OMC considera o ensino superior passível de ‘exportação e importação’ e, portanto, sujeito à regulação por parte do mercado (SIQUEIRA, 2004 apud LAISNER; ABBA; PAVARINA, 2019). Em direção similar, o Banco Mundial enfatiza a contribuição do ensino à atividade econômica, mas ressalta a capacitação humana para a promoção do crescimento e do desenvolvimento. Para tanto, conclama o ambiente de investimentos privados para suprir as lacunas deixadas pela ineficiência do gasto público em educação (ALTMANN, 2002; BORGES, 2010; CANAN, 2016; OMMASI, WARDE; HADDAD, 2003 apud LAISNER; ABBA; PAVARINA, 2019)

Já a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), compreende a Educação Superior enquanto um bem público e um direito humano, universal e “um dos pilares fundamentais dos direitos humanos, da democracia, do desenvolvimento sustentável e da paz, e que, portanto, deve ser acessível a todos no decorrer da vida” (UNESCO, 1998). Destaca ainda que “a educação superior como um bem público é responsabilidade de todos os parceiros, especialmente dos governantes” (UNESCO, 2009), conforme explicitado nos documentos síntese das duas Conferências Mundiais sobre Educação Superior (CMES, ocorridas em 1998 e 2009). (apud LAISNER; ABBA; PAVARINA, 2019)

Por ocasião da III Conferência Regional sobre Educação Superior, em Córdoba, Argentina, em junho de 2018 (CRES 2018), etapa preparatória para a III CMES, a ser realizada em Paris/França, estiveram presentes discentes, docentes, técnicos

administrativos, pesquisadores e gestores de instituições de ensino superior (IES) de toda a América Latina, assim como representantes de organizações governamentais e não governamentais. Nela discutiu-se o estado atual da Educação Superior durante uma semana, a partir da perspectiva regional, considerando, sobretudo, interpretações a partir da vivência, condições e particularidades da própria região. (LAISNER; ABBA; PAVARINA, 2019)

As contribuições culminaram na elaboração de uma Declaração (DECLARAÇÃO DA CRES 2018, 2018), que “reafirma o postulado da Educação Superior como um bem público social, um direito humano e universal, e um dever dos Estados”. (DECLARAÇÃO DA CRES 2018, 2018, p.1), compromisso estabelecido entre os gestores e pesquisadores das IES latino-americanas com uma concepção de educação particular da região, alinhada à proposta pela Unesco.

Uma concepção que prevê o distanciamento de uma visão em que a educação superior é tida como uma ‘mercadoria’ de modo a que os Estados nacionais latino-americanos não devam “subscrever acordos bilaterais ou multilaterais de livre comércio que impliquem conceber a educação como um serviço lucrativo, ou encorajem formas de mercantilização em qualquer nível do sistema educacional [...]” (DECLARAÇÃO DA CRES 2018, 2018, p.1).

É com este entendimento crítico, aproximado às ideias e ideais da Unesco, que consideram a Educação Superior como um bem público, que têm sido desenvolvidas as atividades no âmbito da *Redalint*. A *Red de Investigadores y Gestores en Internacionalización de la Educación Superior de América Latina* busca compreender a internacionalização da Educação Superior como um fenômeno complexo, tanto a partir da prática de gestores como enquanto objeto de estudo de pesquisadores/professores, mas sobretudo a partir de discursos e as práticas da internacionalização da Educação Superior existentes na própria América Latina.

Para tanto, é necessário levar em consideração a sua herança colonial ainda presente nas relações políticas, econômicas e culturais da região e a as políticas públicas a respeito da dimensão internacional da Educação Superior como um meio para se compreender melhor a identidade latino-americana e o papel que esta desempenhou e desempenha no cenário internacional.

Ainda, cabe uma investigação sobre assuntos do Sul a partir de referências teóricas, assuntos e abordagens desde o Sul. Os assuntos tratados e os pontos de vista incorporados nos trabalhos acadêmicos, conforme estudado por Leal e Morais (2018)

ainda tratam a internacionalização da Educação Superior como algo eminentemente positivo, como um fim em si mesmo e não como um fenômeno sujeito à cooptação ou incorporação de interesses externos.

A dicotomia Norte-Sul, quando estudada a internacionalização da Educação Superior, se manifesta, grosso modo, segundo estes autores em estudos sobre o “‘*big business*’ do recrutamento de estudantes internacionais”; da “hegemonia dos países do Norte no fornecimento de serviços e no recebimento dos fluxos de mobilidade acadêmica” e na constituição do Sul como “cliente”; a “drenagem dos cérebros”; a ascensão dos provedores de serviços educacionais privados exclusivamente orientados para o lucro; o “produtivismo acadêmico”; a competição excessiva pelo selo de “*World Class University*”; o elevado status atribuído aos rankings acadêmicos; bem como a homogeneização decorrente da internacionalização curricular; e das políticas de idiomas. Distancia-se, deste modo, de questões ou referências teóricas mais próximas à realidade latino-americana. (LAISNER; ABBA; PAVARINA, 2019)

É a esta reaproximação, para a análise do caso brasileiro, que buscamos apontar a seguir.

(Des) caminhos da internacionalização da educação superior no Brasil

Ainda que o ensino superior tenha demorado a ser introduzido no território brasileiro, a sua ‘internacionalização’ é parte intrínseca do nosso passado. Entretanto, somente no transcorrer do século XX, a internacionalização do ensino superior foi se resignificando, paulatinamente, deixando de ser exclusividade da elite.

Lima e Contel (2011) identificam ao menos quatro períodos e fases. A primeira fase do processo de internacionalização deu-se entre os anos de 1930 e 1960, quando o foco era o fortalecimento do projeto acadêmico das instituições nacionais, por meio da contratação de professores visitantes de universidades europeias e dos Estados Unidos.

Com o fim da II Guerra Mundial começou a ser desenhada uma nova etapa na internacionalização da educação superior. Assim, entre 1960 e 1970, o segundo período da internacionalização da educação superior brasileira, o governo brasileiro passou a estabelecer acordos bilaterais de cooperação educacional, científica e tecnológica com diferentes países, investindo-se na vinda de professores-consultores, na pós-graduação e no aumento de número de bolsas de estudos destinados à formação de mestres e doutores no exterior.

O terceiro período abrange os anos 1980 e 1990, momento em que há ampliação dos cursos de pós-graduação *stricto-sensu* no país, com os objetivos de consolidar o sistema de educação superior formando professores e pesquisadores, liderar os processos de difusão e produção de conhecimento e formar profissionais capacitados a impulsionar

o desenvolvimento econômico. Nesta fase, a cooperação internacional assume outro formato, tentando escapar das relações de subordinação e estabelecendo relações mais igualitárias, com “a integração de grupos interinstitucionais e de paridade científica entre os cooperadores nacionais e internacionais”.² Trata-se, pois, de um movimento estrategicamente integrado ao sistema mundial de educação superior, mas com perspectiva de afirmação acadêmica brasileira.³

A partir dos anos 2000, a quarta fase segundo Lima e Contel (2011), o ensino superior brasileiro vivenciou um expressivo aumento no número de instituições privadas. Ao mesmo tempo, vivencia-se um momento de “desfinanciamento” da educação superior, com redução de repasse de recursos e bolsas do Governo Federal aos Programas de Pós Graduação, até então foco central das ações de cooperação internacional, centradas no intercâmbio internacional de docentes e discentes.

Trata-se de uma fase que aponta para um sentido inverso da anterior, mais aberta à competição internacional e que se alinha com o estabelecimento do neoliberalismo pelos governos latino americanos. Nela se fortalece o processo de privatização da educação superior, já iniciado nos idos da década de 1990, marcado pela Reforma do Estado, a partir do qual a educação superior deixou de ser atividade exclusivamente estatal, de acordo com as orientações feitas pelo Acordo de Comércio de Serviços (OMC/GATS, 1994)⁴. (MAUÉS; BASTOS 2017).

² “[...] mesmo no âmbito acadêmico, as relações hierárquicas Norte-Sul tendem a reproduzir. No caso do processo de internacionalização da educação, essas desigualdades entre as posições de prestígio e poder das instituições e dos acadêmicos dos países centrais são identificadas como expressões de uma espécie de colonialismo moderno [...], ou como manifestação do poder brando desses países [...]” (LIMA; CONTEL, 2011, p.172).

³ O propósito central deste processo passou a ser o fortalecimento do desenvolvimento nacional, por meio da formação de quadros para produção e difusão do conhecimento. Os Ministérios da Educação (MEC), de Relações Exteriores (MRE) e de Ciência e Tecnologia (MC&T) cumpriram importante papel neste processo, por meio de ações articuladas que investiram na criação de institutos de pesquisa em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico e para as políticas públicas e no apoio a projetos de pesquisa conjuntos/interdisciplinares. Também na década de 1990, a Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) passou a considerar a inserção internacional das IES enquanto critério de avaliação dos programas de pós-graduação, atribuindo as notas mais elevadas, seis e sete, apenas para os Programas de Pós-Graduação (PPGs) de nível internacional. Mais do que incentivados, os Programas foram pressionados a firmar acordos de cooperação com universidades no exterior, com a expectativa que investissem em permutas de docentes, no fomento a doutorados sanduíche ou pós-doutoramento de professores no exterior, na presença de docentes e discentes em eventos, projetos ou pesquisas internacionais.

⁴ O acordo foi acertado em 1994, nas negociações da Organização Mundial de Comércio (OMC) na rodada de Uruguai, e que rege o comércio mundial de serviços. O Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (Gats) visa a diminuição de barreiras legais para a privatização do setor de serviços como: educação, saúde, água, serviços postais e outros. Ou seja, inclui a educação em uma categoria de serviços. (FÓRUM SOCIAL, 2003)

Nesse sentido, com a inserção do Brasil no mercado globalizado, a educação superior passou a ser vista também como uma estratégia capaz de aumentar o crescimento econômico e de elevar a competitividade e cooperação do país no cenário internacional. E a sua internacionalização como uma das suas estratégias.

Nesta direção, o mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) é marcado por uma paulatina perda da autonomia universitária, devido à nova relação entre a universidade e o setor empresarial. Os traços que passam a ser perseguidos, de um modo bem geral, na educação superior brasileira são: pesquisa aplicada; cursos mais rápidos, inclusive apoiados em novas tecnologias de informação e comunicação; processos avaliativos ou de regulação calcados em resultados, dentre outros. (MANCEBO, 2017).

O uso dos documentos como “La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia”, publicado em 1994 pelo Banco Mundial, e “Estratégia para o Setor Educacional - Documento Estratégico do Banco Mundial: a Educação na América Latina e Caribe”, de 1999, como referências adotadas pelo Ministério da Educação (MEC) para direcionar as políticas do governo Cardoso, demonstram claramente a sintonia deste governo com as diretrizes e bases do Banco Mundial. (JUNIOR, 2019)

Nesse sentido, no que concerne especificamente à internacionalização da educação superior,

O governo brasileiro implementou estratégias e ações de internacionalização, seguindo uma tendência mundial, buscando desenvolver programas universitários, estimulando o estudo de uma língua estrangeira, procurando realizar a internacionalização de cursos; criando condições mínimas para incentivar discentes e docentes a estudarem no exterior; promovendo mobilidade para os professores e pessoal administrativo; visitas de professores e pesquisadores a outros países para participar de seminários internacionais, dentre outras ações. (MAUÉS; BASTOS 2017, p. 337).

A gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e, em parte do governo Dilma Rousseff, foram períodos marcados pela elaboração de programas para a expansão da educação Superior como Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (BRASIL, 2007); incremento à educação a distância (EAD); Universidade Aberta do Brasil — UAB (BRASIL, 2006); Fundo de Financiamento Estudantil (FIES); Programa Universidade para Todos (PROUNI) (BRASIL, 2005), além da implementação de cursos tecnológicos. (MANCEBO, 2017). Através dos projetos realizados durante os governos Lula e Dilma verifica-se uma forte influência do Estado como agente na elaboração das políticas públicas e na promoção da igualdade de classes.

O Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) foi criado em 2011 pelo Governo Federal, durante a gestão da presidente Dilma Rousseff. Este programa altera substancialmente a inserção internacional do ensino superior brasileiro, conferindo novo patamar ao fomento e financiamento da cooperação acadêmica internacional e nova perspectiva em termos de expansão da ciência e tecnologia brasileira em âmbito internacional, uma vez que antes dele os programas públicos para promoção da internacionalização eram bem menos acessíveis, sobretudo para estudantes de graduação. (PAVARINA, LAISNER; DE MARIO, 2016)

Entretanto,

O Programa, antes de se apresentar como um projeto vinculado a uma perspectiva de desenvolvimento nacional ou, ao menos, em uma perspectiva de aproximação de países de mesmo porte em termos educacionais e de tecnologia, em clara estratégia política, parece voltar-se para a importação de modelos de ciência e tecnologia dos países “ativos” ou das economias centrais. Parece privilegiar muito mais, pelo número de bolsas previstas e efetivamente concedidas, a ida de brasileiros para o exterior do que em esforços ativos para recebimento de estrangeiros, reforçando a importação de conhecimento *in loco* em detrimento de uma perspectiva de seu desenvolvimento genuíno. (PAVARINA, LAISNER; DE MARIO, 2016)

Além dos limites e contradições das iniciativas que buscaram alterar a direção da internacionalização da educação, ainda no governo de Dilma, há uma nova onda de mudança no cenário brasileiro que impacta ainda mais as possibilidades de direções alternativas à cartilha mecardológica e à lógica da educação superior enquanto mercadoria. Com a recorrência de protestos em massa desde 2013, a reeleição apertada de Rousseff em 2014, a desintegração da base governista no Congresso Nacional e a adoção de um ajuste fiscal que protegia as elites econômicas em 2015, nota-se os sinais do encerramento do ciclo “lulista” da economia política brasileira, ou seja, do fim desse ciclo político de conciliação de classes no Brasil (SINGER; LOUREIRO, 2016).

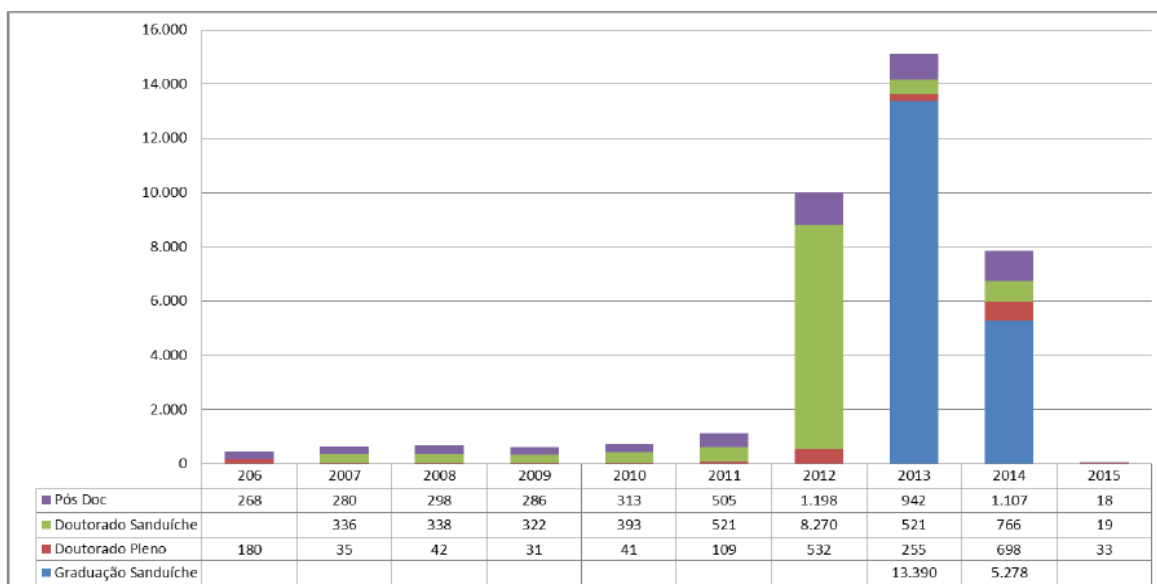
Desde meados da década de 2010, observa-se uma intensificação da ofensiva neoliberal na América Latina, com forte influência estadunidense na região. No Brasil, após o golpe de 2016, com o *impeachment* da ex-presidenta Rousseff, o governo interino de Michel Temer visou reestruturar o capitalismo brasileiro em consonância com uma agenda neoliberal.

No que concerne o âmbito da internacionalização da educação superior no Brasil nos dias atuais, o país conta com três agências de fomento: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/MEC); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/ MCTI) e o Itamaraty que também

tem desenvolvido políticas de internacionalização da educação superior. Esses três órgãos são responsáveis pelos auxílios e bolsas de estudo. (MAUÉS; BASTOS, 2017).

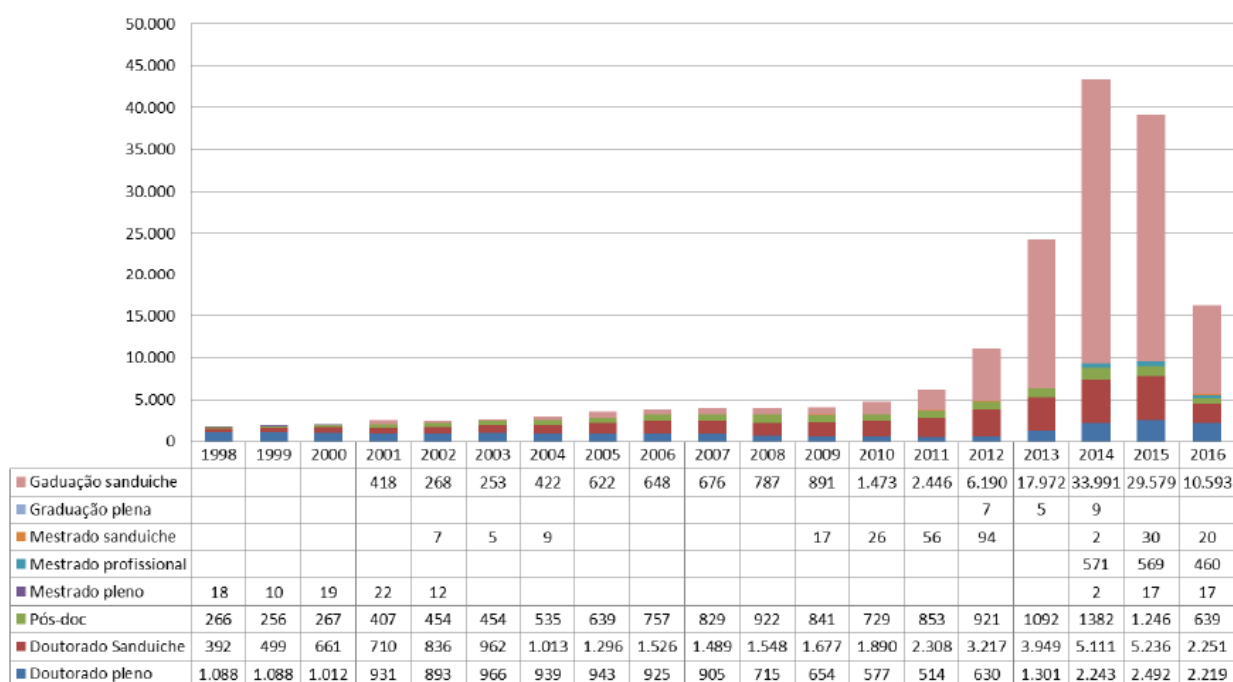
A CAPES no período referente a 1998 – 2016 ofereceu 180.328 bolsas nas modalidades: Graduação Sanduíche, Graduação Plena, Mestrado Sanduíche, Mestrado Profissional, Mestrado Pleno, Doutorado Pleno, Doutorado Sanduíche e Pós-doutorado. Enquanto a CNPq, analisando o período de 2006 a 2015, ofertou bolsas nas modalidades: Graduação Sanduíche, Doutorado Pleno, Doutorado Sanduíche e Pós-doutorado. Ambas as agências de fomento possuem quedas na oferta de bolsas nos últimos anos, como é possível identificar nos gráficos abaixo. (MAUÉS; BASTOS, 2017).

Gráfico 1: CNPq Bolsa Modalidade Externa



Fonte: MAUÉS; BASTOS, 2017.

Gráfico 2: CAPES: Bolsa Modalidade Externa



Fonte: MAUÉS; BASTOS, 2017.

Ao analisar o gráfico 1, é possível verificar um aumento gradual em praticamente todas as modalidades de bolsa durante os anos de 2006 a 2012. Nos anos de 2013 e 2015, as mudanças são ainda mais visíveis e apesar da queda do número de bolsas em algumas modalidades, o número total de bolsas oferecidas continua satisfatório. No entanto, o ano de 2015 é marcado por uma queda alta no número geral de bolsas oferecidas. O Gráfico 2 segue como o primeiro no aumento de números gerais de bolsas até o ano de 2014.

Em 2015 há uma queda em relação ao ano de 2014. Todavia, o número se mantém alto se comparado com a oferta de bolsas realizadas pela CNPq. No ano de 2016, se comparado aos três anos anteriores identifica-se uma cessação no número de bolsas em praticamente todas as modalidades, menos no doutorado pleno que se mantém. O corte observado nos últimos anos é reflexo da crise do financiamento das políticas da educação superior no país.

No governo atual de Bolsonaro, a situação se agrava ainda mais com o corte realizado pelo governo no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). No decreto 9.741 que contém a programação orçamentária e financeira para o ano, Bolsonaro autorizou o corte de 42,27% nas despesas de investimento do orçamento do MCTIC. Conforme o decreto, o ministério mais atingido é o da Educação com um bloqueio de R\$ 5,840 bilhões. A CAPES é uma das agências atingidas pelos cortes da

gestão do governo Bolsonaro, sendo congelado 819 milhões. Em relação a CNPq estima-se que esta necessite de cerca de 300 milhões para fechar as contas de 2019. (MORENO, 2019)

Atualmente, no que tange às iniciativas do governo atual, o *site* da SESU (Secretaria da Educação Superior) define seu papel com o objetivo de ampliar e democratizar o acesso à educação superior de qualidade a partir do reconhecimento do papel estratégico das universidades para o desenvolvimento econômico e social do país.

Segundo dados da SESU, a Secretaria possui iniciativas de internacionalização como: o Programa de Estudantes Convênio-Graduação, que oferece oportunidades de formação superior a cidadãos de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordos educacionais e culturais; o Programa Idiomas sem Fronteiras, (IsF) cujo principal objetivo é promover ações em prol de uma política linguística para a internacionalização do Ensino Superior Brasileiro; o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados (Marca), desenvolvido e implementado pelo Setor Educacional do Mercosul atendendo a duas prioridades do planejamento estratégico do setor: a melhoria da qualidade acadêmica, por meio de sistemas de avaliação e acreditação, e a mobilidade de estudantes, docentes e pesquisadores entre instituições e países; Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes) que busca fomentar a cooperação técnico-científica e cultural entre o Brasil e os países com os quais mantém acordos – em especial os africanos – nas áreas de educação e cultura e o trabalho das universidades federais com vocação internacional, que oferecem cursos diferenciados a um público que ultrapassa as fronteiras locais. (SESU, 2019)

Tendo em vista o Plano Nacional de Desenvolvimento (PNE) vigente, que determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024, de acordo com a lei nº 13.005/2014, podemos observar que dentre as suas 20 metas, destacam-se as de número 12, 13 e 14 que possuem estratégias voltadas à internacionalização da educação superior. Isso denota que a internacionalização está sendo considerada como um vetor fundamental para o desenvolvimento da qualidade do ensino superior. (PNE, 2019)

A meta 12, por exemplo, possui a estratégia 12.12 “consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional”. Esta estratégia reforça a ideia de que no centro do conceito de internacionalização se encontra a mobilidade acadêmica. (PEREIRA; HEINZLE, 2017).

Nas estratégias encontramos, em princípio, um caráter mais cooperativo e solidário tal como apontam (AZEVEDO; CATANI, 2013 apud PEREIRA; HEINZLE, 2017): 14.9 “consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa”; 14.10 “promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão”; 12.12 “consolidar e a ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional”; 13.7 “potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão” (OPNE, 2019).

Por outro lado, como destacam os mesmos autores (AZEVEDO; CATANI, 2013 apud PEREIRA; HEINZLE, 2017), nota-se o sentimento contraditório entre o solidário e o competitivo em uma internacionalização voltada a um cenário que visa aumentar a competitividade internacional em: 14.11 “ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica”; e em relação à estratégia 14.13 “aumentar qualitativamente e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do país e a competitividade internacional da pesquisa brasileira”. (OPNE, 2019).

Em síntese, ao analisarmos as estratégias do Plano Nacional da Educação, assim como, as iniciativas da Secretaria da Educação Superior, reforça-se a ideia de que no centro do conceito de internacionalização encontra-se a perspectiva quase que exclusiva da mobilidade acadêmica. E mais recentemente, de acordo com medidas do atual governo, mesmo estes projetos encontram-se ameaçados pelas propostas de cortes orçamentários, com propostas de medidas que têm fundamentalmente favorecido, mais ainda, o setor privado e o grande empresariado da educação. É preciso resistir a essa lógica mercantil para garantir a educação superior que se deseja como dever do Estado e direito da população.

Considerações finais

Lima e Contel (2011) avaliam a inserção das nações de maneira diferenciada, classificando-as em “nações ativas” e “nações passivas”, em função da posição adotada pelos governos frente ao processo de internacionalização da educação. Com esta

conotação, os autores concluem que enquanto alguns países são considerados ‘ativos’ – notadamente os países que conjugam recursos e esforços ativos do poder público, traduzidos em uma política pública com esta finalidade e objetivo – outros permanecem ‘passivos’, sem uma ação regular e proativa do Estado.

Com esta apreensão a respeito da ‘passividade’ frente à “geopolítica do conhecimento”, os países em desenvolvimento têm assumido uma compreensão da internacionalização da educação muito mais voltada à mera mobilidade estudantil e docente e têm sido visualizados, pelos demais países, meramente como mercados atraentes à prestação de serviços educacionais.

No cerne das preocupações teóricas da *Redalint*, está a proposta de interpretar a dimensão internacional da Educação Superior na América Latina afastada de padrões voltados a uma integração internacional passiva e, ademais, subordinada e dependente. Para que isso ocorra é fundamental que estejamos atentos aos sentidos que são impressos a este processo, em cada momento de nossa história, de modo a consolidar uma leitura realmente ativa, altiva, autônoma e transformadora da internacionalização da educação.

A análise feita até aqui deixou claro que a internacionalização da educação superior no Brasil, desde a sua configuração inicial, e mesmo em momentos de maior desenvolvimento de experiências democráticas, marcados por governos mais à esquerda, manteve seu caráter essencialmente privatista, fundamentalmente voltados ao interesse do capital, que tem se fortalecido no governo de Michel Temer e no governo atual de Bolsonaro. Mas há diferenças e é preciso apontá-las, justamente porque este tema ainda está em construção e com vários sentidos em disputa.

Não podemos e não devemos nos manter à margem deste processo: precisamos enfrentar o desafio de apontar as suas várias matizes, desde as contradições de cenários em que se coloca um discurso democrático, mas com vários limites na perspectiva da internacionalização da educação superior, até os cenários, como o mais recente, que se descola de qualquer referência democrática, e se associa à defesa de uma leitura da internacionalização acoplada ao neoliberalismo, às suas bases, e à educação como mera mercadoria.

Este modelo mais recente de internacionalização, nada novo, respaldado pelo atual governo, constitui uma ameaça a todo o longo trabalho realizado para a construção da democracia no país e mais especificamente aos poucos, mas recorrentes ganhos em relação a uma prática de educação superior, baseada nos princípios da UNESCO,

reafirmados pela CREAS, como “bem público social, um direito humano e universal, e um dever dos Estados”.

O discurso neoliberal, como apontava Telles (1994, p. 45), já nos idos de 1990, a propósito da era FHC, reforça o que há de mais atrasado no Brasil: “um privatismo selvagem e predatório, que faz do interesse privado a medida de todas as coisas, negando a alteridade e obstruindo, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social através da recusa de um sentido de responsabilidade pública e de obrigação social.”

Estamos pois, novamente na berlinda no que corresponde à prática da democracia no país, e também no que diz respeito à democracia em relação à internacionalização da educação. Mas o debate está posto, de possibilidades em disputa: por um lado, a possibilidade do reconhecimento e da generalização dos direitos, da ampliação da democracia e da cidadania em que a internacionalização da educação superior seja ferramenta fundamental neste processo; e, por outro lado, propostas neoliberais que pretendem privatizar relações sociais reduzindo a sociedade civil ao mercado, a política à eficácia técnico-administrativa, os direitos mediados por categorias universais da cidadania à autonomia de indivíduos privados e dentro deste conjunto o próprio direito à educação. Que este trabalho tenha, auxiliado, ao menos, na compreensão deste quadro e possa representar uma contribuição para novas reflexões.

Referências

AZEVEDO, Mario Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. Educação superior, internacionalização e circulação de ideias: ajustando os termos e desfazendo mitos. *Revista Inter-Ação*, Goiânia, v. 38, n. 2, p. 273-291, mar. 2013. *Apud* PEREIRA, P; HEINZLE M. R.S. A internacionalização da educação superior e o Plano Nacional de Educação 2014-2024: diretrizes, metas e estratégias. 2017 Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316537968_A_internacionalizacao_da_educacao_superior_e_o_Plano_Nacional_de_Educacao_2014-2024_diretrizes_metas_e_estrategias. Acesso em: 25 Maio 2019.

DECLARAÇÃO DA CRES 2018. Apresentada na assembleia da III Conferência Regional de Educação Superior celebrada na Universidade Nacional de Córdoba, aos 14 dias do mês de junho de 2018. Disponível em: <<http://www.cres2018.org/uploads/Declaracion2018-Port-CRES.pdf>>. Acesso em 31 jan. 2019.

FÓRUM SOCIAL. Acordo da OMC mercantiliza a educação. *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 55, n. 2, p. 20, Apr. 2003. Disponível em:<http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252003000200016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 Jul. 2019.

JUNIOR, William. O Banco Mundial e a contrarreforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010). 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772019000100213> Acesso em: 17 Abr 2019.

LAISNER, Regina; ABBA, Julieta; PAVARINA, Paula. Internacionalização da Educação Superior: olhares desde o Sul. **Anais do I Congresso Internacional Pensamento e Pesquisa sobre a América Latina**, 2019.

LEAL, F.G.; MORAES, M.C.B. Decolonialismo como perspectiva epistemológica para o campo teórico da internacionalização da Educação Superior. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v.2, n.87, jul. 2018.

LIMA, M.C.; CONTEL, F. B. **Internacionalização da educação superior**: nações ativas, nações passivas e a geopolítica do conhecimento. São Paulo: Alameda, 2011.

MANCEBO, Deise. Crise político econômica no Brasil: Breve análise da Educação Superior. 2017. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302017005005105&script=sci_abstract&tlng=pt> 17 Abr. 2019.

MAUÉS, O. C; BASTOS, R. S. Políticas de internacionalização da Educação Superior: o contexto brasileiro. 2017. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/28999>> 20 Mar 2019.

MORENO, A. C. Pesquisadores financiados pelo CNPq podem ficar sem bolsas a partir de outubro, diz presidente. G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/03/pesquisadores-financiados-pelo-cnpq-podem-ficar-sem-bolsas-a-partir-de-outubro-diz-presidente.ghtml>> Acesso em: 08 Jul. 2019.

OLIVEIRA, Francisco. O ‘reino’ de 20 anos. In: **Jornal Folha de São Paulo** (13 de outubro), Caderno Mais: FHC põe suas idéias no lugar, 1996

OPNE. Metas PNE. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/>> Acesso em: 08 Jul. 2019.

PAVARINA, Paula; LAISNER, Regina; DE MARIO, Camila. Internacionalização das universidades estaduais paulistas: bases e implementação do programa “Ciência sem Fronteiras”. In: José Marcelo Freitas de Luna; Paulo Roberto Sehnem. (Org.). **O programa Ciência sem Fronteiras em avaliação**. 1ªed.Campinas, SP: Pontes Editores, 2017, v. 1, p. 15-36.

PNE. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 08 Jul. 2019.

PEREIRA DA SILVA, F. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. **Observador on-line**, v. 9, p. 1, 2014.

PEREIRA, P; HEINZLE M. R.S. A internacionalização da educação superior e o Plano Nacional de Educação 2014-2024: diretrizes, metas e estratégias. 2017 Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316537968_A_internacionalizacao_da_educacao_superior_e_o_Plano_Nacional_de_Educacao_2014-2024_diretrizes_metas_e_estrategias. Acesso em: 25 Maio 2019.

PINTO Eduardo Costa. Bolsonaro e os Quartéis: a loucura com método
IE-UFRJ DISCUSSION PAPER: PINTO, TD 006 - 2019. Disponível em:
<http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2017/tdie0062019pinto.pdf>.
Acesso em: 08 Jul. 2019.

SESU. Secretaria da educação superior. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/quem-e-quem>> Acesso em: 08 Jul. 2019.

SINGER, A.; LOUREIRO, I. (Orgs.). **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, 2016.

TELLES, V. S. (1994) “Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos”. *Revista Pólis*, nº 14.