



**Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas  
Departamento de Estudos Políticos  
Faculdade de Ciência Política**

*A Internacionalização da Educação Superior: um olhar sobre as estratégias de  
cooperação sul-sul da política externa brasileira*

**Layla Magalhães Waltenberg**

**2009.2.530.100**

Rio de Janeiro  
2013/2



**Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro**  
**Centro de Ciências Jurídicas e Políticas**  
**Departamento de Estudos Políticos**  
**Faculdade de Ciência Política**

*A Internacionalização da Educação Superior: um olhar sobre as estratégias de  
cooperação sul-sul da política externa brasileira*

Layla Magalhães Waltenberg.

Artigo apresentado a Escola de  
Ciência Política para a disciplina  
de “Orientação Monográfica II”,  
com vistas à conclusão do curso de  
Ciência Política da UNIRIO.

Orientador: Carlos Roberto S.  
Milani

Rio de Janeiro

2013/2

## *Agradecimentos*

Ao meu orientador, Milani, por estar sempre presente e por me ajudar a acreditar no potencial do meu trabalho. Entendo agora, por sua causa, a relevância do papel do educador, por sua presença- fundamental- no meu processo de aprendizagem.

À minha família, por nunca duvidarem da minha capacidade e por se fazerem presentes, em diferentes formas, em cada fragmento desse trabalho.

Ao meu companheiro Rafael Peixoto e sua família, por me lembrarem constantemente a importância das relações de afetos em todos os aspectos da vida.

Às minhas companheiras Elisa Carneiro, Isabel Santos, Juliana Barreto e, em especial, Taísa Rezende, por não desistirem de mim, me guiarem e, muitas vezes, me empurrarem durante todo o período acadêmico.

*Dedicado à Regina, Liz e Rafael*

προς γὰρ Δίος εἰσὶν ἅπαντες  
ξείνοι τε πτωχοὶ τε.

“Porque é de Zeus que vêm todos os estrangeiros e todos os mendigos.”

Ao Ciclope (IX,270) ele diz:

Ζεὺς ὁ ἔπιτιμῆτωρ ἰκετῶν τε ξείνων τε

“Zeus vinga os suplicantes e os estrangeiros.”

Ciclope responde (IX, 275):

Ὅυ γὰρ Κῦκλωπες Δίος αἰγιοχοῦ ἀλέγουσιν.

“Os Ciclopes não se importam com Zeus.”

Odisséia

**Resumo:** O presente artigo pretende elucidar as principais tensões entre as agendas de política externa no Brasil e o processo de internacionalização da educação superior, principalmente nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. As iniciativas de cooperação e o discurso sobre a internacionalização da educação superior são revisados e questionados, procurando, com isso, definir o lugar político desses processos e seus frutos. As universidades privilegiadas em nosso estudo são a UNILA e a UNILAB, a partir da hipótese de que existe consonância entre os principais objetivos acadêmicos e políticos dessas instituições e as agendas de cooperação sul-sul do governo brasileiro. O artigo busca entender em que medida a cooperação Sul-Sul no campo da educação superior, em particular no caso das duas universidades analisadas, rompe com os modelos anteriores da cooperação tradicional (Norte-Sul) ou se reitera os interesses estratégicos de uma nova potência do Sul, o Brasil.

**Abstract:** This article seeks to elucidate the main tensions between the Brazilian's foreign policy agendas and the process of internationalization of higher education, especially in Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva. Cooperation initiatives and discourse on internationalization of higher education are reviewed and questioned, pursue thereby to define the political place of those processes and its products. The universities privileged in our study are UNILA and UNILAB, from the hypothesis that there is harmony between the main academic goals and political agendas of these institutions and of South-South cooperation by the Brazilian government. The article pursuit to understand the dimension of which South-South cooperation in the field of higher education, particularly in the case of the two universities analyzed, breaks with previous models of the traditional cooperation (North-South) or reiterates the strategic interests of a new south power, Brazil.

**Palavras-Chave:** Cooperação Sul-Sul, Internacionalização da Educação Superior, Política Externa Brasileira, UNILA, UNILAB.

## **Sumário**

<i>Introdução.....</i>	<i>8</i>
<i>Cooperação Sul-Sul: uma perspectiva alternativa.....</i>	<i>9</i>
<i>Cooperação e internacionalização da educação superior.....</i>	<i>14</i>
<i>As IES públicas em diálogo com a Cooperação Sul-Sul.....</i>	<i>21</i>
<i>A cooperação no campo da educação superior nos governos FHC e Lula.....</i>	<i>26</i>
<i>Conclusão.....</i>	<i>30</i>
<i>Referências.....</i>	<i>32</i>

## ***Introdução***

O presente artigo busca avaliar o grau de articulação entre as agendas de internacionalização das Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras e as de cooperação Sul-Sul (CSS). Procura, ainda, compreender os fatores que levaram à internacionalização do ensino superior brasileiro e analisar o lugar político que ocupam as IES na CSS e nas agendas da Política Externa Brasileira (PEB). Entendendo o caráter estratégico da CSS, assim como a posição de liderança do Brasil nas principais coalizões e espaços regionais que integra, o artigo visa a entender a internacionalização da educação superior como uma tática da PEB. Utiliza-se o termo “tática” porque se defende que a internacionalização das IES faz parte de um conjunto de práticas de atores da PEB que, quando associadas, contribuem para a inserção internacional do Brasil, não sem contradições ou dificuldades.

A CSS brasileira apresenta, em seu discurso, normas de horizontalidade e o banimento do uso de condicionalidades políticas, ou seja, parte do princípio de que os países cooperantes (o Brasil e o beneficiário) se encontram politicamente em pé de igualdade (duas soberanias) e não impõe critérios de democracia ou normas de direitos humanos como requisitos para a assinatura de um projeto de cooperação. Embora o discurso soe justo e se apresente como bastante distinto do discurso da cooperação Norte-Sul (CNS), Duarte (2013) critica a ausência de condicionalidades na prática da CSS brasileira, uma vez que, sem elas, o progresso e os avanços nas áreas de direitos humanos e meio ambiente, por exemplo, podem ser ameaçados por governos oportunistas ou autoritários: “a possibilidade de obter ajuda internacional, sem preocupar-se com questões democráticas ou com o avanço dos direitos humanos, pode ser, em última instância, uma oportunidade para governos agirem livremente, ainda que desrespeitem as normas internacionais” (DUARTE, 2013, p.32).

O caráter estratégico da CSS brasileira pode ser observado nas ênfases e nas práticas mais numerosas com países que fazem parte de alianças ou de espaços regionais importantes para o Brasil. Fazer frente aos blocos já existentes, buscar equiparar-se às economias de peso e pleitear cargos ou mais espaço nas principais organizações internacionais (como a posição de membro permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, a direção da Organização Mundial do Comércio e da Organização para Alimentação e Agricultura) podem ser vistos como ilustrações do viés

estratégico da cooperação brasileira. É importante lembrar que esse uso estratégico da cooperação não é exclusividade brasileira, tendo as principais potências ocidentais e muitas outras potências do Sul também feito uso dessas ferramentas.

Tal concepção estratégica da CSS nos leva a analisar a internacionalização de duas universidades públicas criadas recentemente: a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Ambas foram recentemente idealizadas, tendo sido instauradas sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e agregam em seus discursos o princípio da cooperação solidária, visando a alianças estratégicas com parceiros cujas histórias e culturas se identificam com as do Brasil. Por isso, o intuito do presente artigo é justamente discutir a relação entre as agendas da PEB e os projetos aprovados nas IES supracitadas, através da observação dos principais projetos de pesquisa e de seus programas político-pedagógicos.

O artigo pressupõe que existem fortes riscos, na atualidade, de mercantilização da educação superior (DIAS, 2002; SGUSSARDI, 2001) a partir da relação entre internacionalização e globalização (KNIGHT, 2004) e a transferência do poder decisório das instituições políticas para o mercado. O intercâmbio entre IES do Sul e criadas para apoiar as relações Sul-Sul (como a Unila e a Unilab) segue os moldes tradicionais dos países centrais (do Norte)? Adota os valores das principais Organizações Internacionais (OIs) atuantes no campo da educação (OCDE, UNESCO, etc.) e/ou dos mercados financeiros? Entende a cooperação como troca, onde os envolvidos se beneficiam igualmente, ou procura levar modelos culturais (viés etnocêntrico)? As áreas de interesse são demandadas pelos parceiros ou impostas pelos que oferecem projetos? Sem a pretensão de exaustividade, este artigo tenta construir algumas respostas a tais questões e busca explicitar a CSS como estratégia da PEB e suas muitas táticas para sustentar o posicionamento brasileiro no contexto internacional, mormente no campo da educação superior.

### ***Cooperação Sul-Sul: uma perspectiva alternativa***

Entre o fim do século XIX e o início do XX, a cooperação internacional vigente se caracterizava como ajuda alimentar de urgência, através de ações diplomáticas pontuais, o que, posteriormente, ensejou a conformação de um modelo entre os atores com poder

de agência no cenário internacional. Com o fim da Guerra Fria, a busca por legitimação institucionalizou o multilateralismo da cooperação para o desenvolvimento, na tentativa de consolidar um paradigma de progresso uniforme e homogeneizante, como uma trilha linear por onde as potências já passaram, calcadas na solidariedade e compartilhamento de conhecimentos.

A partir dos anos 90, com o fim da bipolaridade entre EUA e URSS e a aceleração dos processos de globalização, a cooperação internacional passa a beneficiar primeiramente àqueles países e temas envolvidos nos principais tratados em conferência e declarações de órgãos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (citar exemplos de tratados e declarações). Na demanda por novos atores do cenário internacional para a cooperação para o desenvolvimento, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) se destaca por mobilizar países doadores e organizações multilaterais em prol da harmonização dos conceitos e coordenação de políticas. Mais tarde, surgem outros atores, anteriormente invisibilizados, que auxiliam a promoção das formas de cooperação através da integração ao debate (MILANI, 2012).

Entre os estudiosos da cooperação internacional para o desenvolvimento, há dúvidas e críticas quanto à natureza, metas e resultados desse intercâmbio, principalmente no que se refere ao multifacetado caráter uniformizante da cooperação internacional, à existência de assimetrias na promoção de consensos em nome da justiça social e do equilíbrio econômico.

Há quatro teorias de espectro analítico que provem de duas correntes majoritárias, racionalistas (realistas, neorealistas e institucionalistas neoliberais) e partidários de epistemologias interpretativistas, ou reflexivistas (pós-modernos e pós-estruturalistas, teóricos críticos e teóricas feministas) que podem exemplificar os pontos fundamentais que compreendem semelhanças e divergências entre as vertentes contemporâneas das Relações Internacionais, no que tange ao papel da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID).

A primeira, o ultraliberalismo, interpreta cooperação como mantenedora das condições sociais, uma vez que a intervenção estatal desacelera o crescimento econômico. A visão construtivista entende a cooperação interativa como resultado das interações entre Estados, possibilitando o compartilhamento de conhecimentos facilitadores de práticas de aprendizagem da CID. A perspectiva marxista, por sua vez, reconhece as ações da

cooperação como mecanismo de agravamento das mazelas das classes sociais, de forma que tal intercâmbio agiria de forma legitimadora da hegemonia das potências mundiais. Outra abordagem possível, desmembrada do marxismo, é a teoria da dependência, que prevê a superação do subdesenvolvimento através da ruptura do atrelamento com superpotências. Por fim, a visão realista pondera sobre as intenções das formas de cooperação, reconhecendo o aspecto utilitarista das interações, onde ambas as partes visam à melhoria de suas próprias condições.

Outra importante abordagem explorada por Milani (ibid) é a da CID como deterioradora dos processos de aprendizagem nos países beneficiários da cooperação. Uma vez desenvolvidos endogenamente os processos de produção, habilidades e tecnologias, os países receptores comprometem seus próprios processos de desenvolvimento por importarem as tecnologias “prontas”.

Os países do eixo sul, que cooperam entre si, são definidos por Lima (2005) como países de alta inserção regional, com capacidades materiais e algum grau de “autopercepção” e “reconhecimento” dos outros Estados, geralmente “mediadores” entre as grandes e pequenas potências. Milani (ibid) acrescenta que tal cooperação é obtida entre países semelhantes e marginais ao sistema internacional, diferenciando-se nas projeções em economia e estratégia de cooperação, associadas às decisões políticas. A participação qualitativamente mais densa de atores de renda média no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento trouxe à cena novos atores, que, conjuntamente a suas agendas de política externa, integram hoje estratégias de cooperação através de alianças em organismos multilaterais, legitimando atores e agendas da Cooperação Sul-Sul, como as Organizações Não Governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil, assim como países periféricos em relação à ordem mundial.

Cumprir compreender as decisões sobre Cooperação Sul-Sul no plano doméstico: esta deve ser analisada à luz da política externa impressa nas agendas de cada ator que integra o cenário da cooperação para o desenvolvimento. E, ainda, compreender a política externa brasileira (PEB) como uma política pública (MILANI e PINHEIRO, 2012), onde há a associação de interesses da cooperação, do Estado e do governo, uma vez que no Brasil a forma de governo utilizada é o presidencialismo de coalizão, logo, se fazem necessárias barganhas e coligações para viabilizar a governabilidade. É importante destacar a que agenda dos Estados opera como instrumento de redução de distorções do atendimento a crescentes demandas sociais reprimidas.

Acredita-se que a Cooperação Sul-Sul (CSS) surgiu em 1955, com a Conferência de Países da Ásia e da África em Bandung, embora Milani (2012) indique que não seja tarefa fácil de se apontar. Desde a década de 1950, a ONU impulsiona ações objetivando a cooperação entre países subdesenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Na primeira ação, vinte e três países da Ásia e África colimaram o equacionamento das mazelas político-culturais da polarização do mundo entre as duas potências, Estados Unidos da América e União Soviética, na Guerra Fria. A América Latina só foi incluída no bloco em 1964. Mas, somente em 1978 (Plano de Ação de Buenos Aires) que as ações para a Cooperação Sul-Sul foram instituídas.

Com o fim da Guerra Fria, as grandes potências perderam o interesse em fomentar ações de cooperação, uma vez que não era mais necessário expandir sua influência. Desde então, África do Sul, Brasil, China e Índia assumiram funções cada vez mais relevantes para a cooperação para o desenvolvimento.

No Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) é a responsável pela cooperação internacional, desenvolvendo projetos em parceria com a África, América Latina, Ásia, Europa e Oceania. Segundo mapas de CSS da ABC, é possível perceber que seu principal foco de atuação é a África, pela quantidade de projetos em execução encontrados nessa região. A ABC postula uma postura de horizontalidade na cooperação brasileira com os beneficiários, o que implica a partilha de práticas tecnológicas e técnicas de aprendizado na busca pela dinamização da Cooperação Sul-Sul. No entanto, Milani (ibid) alerta para a necessidade dos países beneficiários atentarem para eventuais reproduções de ações de caráter imperialista/colonizador que os mesmos criticaram no passado.

A diplomacia brasileira adota um discurso baseado no papel do Brasil como porta-voz dos interesses do Sul, colocando-se como uma opção mais democrática e solidária no campo das Relações Internacionais. O País se apresenta não como um mero reprodutor da lógica centralizadora, que caracterizou por muito tempo a governança global, mas sim, como uma alternativa à política internacional desinteressada, imprimindo uma ótica diferente no panorama internacional: uma percepção de um país emergente com uma realidade política, social e econômica distinta daquelas que até então prevaleceram no campo das RI. O cenário de crise nos países do norte contribuiu, de certa forma, para que esse espaço fosse aberto.

Apesar dessa inserção brasileira, a demanda por papéis de relevância em órgãos multilaterais é crescente, pois a representatividade e poder de agenda de países

emergentes ainda são baixos em relação ao que os mesmos representam no cenário global. Aliado a isso, a influência de grandes potências marca um viés realista no ato de “fazer política” (“politics”), sobretudo no que diz respeito à atuação dos EUA, famosos por agirem de modo a alinhar políticas econômicas e resistirem aos processos de mudanças na realização das eleições internas dentro dessas organizações.

No entanto, a consolidação dos países emergentes no cenário internacional tem sido essencial para a mudança desses regimes e/ou a participação na sua formação; exemplos de reformas que demonstram a resiliência nesse cenário são a assunção de cargos de relevância dentro de órgãos multilaterais por funcionários advindos desses países. O caso brasileiro é, nesse sentido, característico: Roberto Azevedo, a despeito da oposição feita por outros países emergentes, foi eleito Diretor Geral da OMC.

A CSS brasileira é um instrumento de *soft-power*<sup>1</sup> da Política Externa Brasileira (POLEX), intergovernamental. Envolve assistência humanitária, bolsas de estudos para estrangeiros, cooperação técnica/científica/tecnológica, contribuições a organizações e bancos regionais, operações de paz, entre outros auxílios. A prerrogativa da CSS é o compartilhamento de processos históricos entre os países do Sul. Por isso, o discurso brasileiro nega interesse comercial. Faz uso somente do discurso do interesse político, das relações de cooperação como um reflexo das mudanças geopolíticas advindas do relacionamento Norte/Sul e da recente e crescente atuação dos países do Sul no Sistema Internacional, órgãos multilaterais e blocos de “contra-hegemonia”<sup>2</sup>. É interessante ressaltar que essa prerrogativa utilizada pela CSS configura uma falácia, dado que essa justificativa não caberia para o alinhamento com países como o Senegal que só obteve sua independência do domínio francês na década de 1960; 138 anos após a independência brasileira e, comparativamente, processos históricos completamente diferentes não justificariam tal “proximidade”.

Por fim, a importância está em se pensar em um mundo globalizado e principalmente democratizado, sem a exclusividade e predominância do internacionalismo do Norte. Um sistema internacional em que haja os ajustes e intercâmbio de interesses entre os atores das Relações Internacionais, o que talvez não modifique as relações Norte x Sul, mas que dê espaço aos emergentes e países em desenvolvimento que são igualmente

---

<sup>1</sup> Definição da corrente liberal que entende uma distinção entre o poder simbólico (imaterial, diplomático, de convencimento e hegemonia cultural) e o bélico (militar, estratégico, produtivo e relativo a recursos materiais) nos constrangimentos praticados pelos Estados.

<sup>2</sup> No sentido Gramsciano a hegemonia configura a supremacia de uma classe sobre as outras. No presente trabalho busca-se ampliar essa dominação para as relações entre nações, logo, o bloco contra-hegemônico busca romper com essa supremacia.

responsáveis pelo crescimento global. A participação dos “novos atores” nos organismos multilaterais que compõem esse sistema é a resposta à demanda por ajustes históricos, culturais, econômicos e políticos, dirigida a essas instituições, que não pode mais ser negligenciada.

A cooperação internacional para o desenvolvimento não se relaciona exclusivamente com o crescimento econômico ou com a produção, é também a esperança de vida da população, acesso ao conhecimento, proteção da dignidade humana, de forma sustentável para não interferir nas gerações futuras. Deve, ainda, partir do entendimento que conceitos, como pobreza e desenvolvimento, têm significados diferentes em contextos e culturas diferentes. É preciso, dessa forma, evitar generalizações e universalismos, pois a pobreza não é somente associada a questões financeiras, estando diretamente relacionada ao próprio desenvolvimento, seu progenitor. A luta contra a pobreza não pode ser desvinculada do que a gerou: ela é produto de determinadas relações sociais que devem ser cuidadas. Afinal, ser miserável não é uma condição natural. Acabar com a pobreza implica necessariamente o debate sobre o desenvolvimento: pôr em questão a forma como tem sido produzido e imposto, seus reais objetivos, unificando culturas ao sobrepujar o oriente e fazer prevalecer a lógica de mercado ocidental. O desenvolvimento deve ser compreendido como o acesso (e não privação) a bens. Afinal, se fossem só critérios comerciais que determinassem o desenvolvimento de cada estado, os EUA, por exemplo, não teriam pobres.

### ***Cooperação e internacionalização da educação superior***

Jane Knight (2004) define a Internacionalização das IES como “*processo no qual se integra uma dimensão internacional, intercultural ou global nos propósitos, funções e oferta de educação pós-secundária*” (2004, p. 11 apud MOROSINI, 2006) Para tal, se faz necessário um plano de iniciativa institucional integrador através de estratégias programáticas e organizacionais. É preciso sustentar o processo de internacionalização na criação de programas acadêmicos, simultaneamente à infra-estrutura e obtenção de recursos para sua realização. Segundo a autora, as etapas do processo de internacionalização devem ser concebidas de forma cíclica, onde ações são constantemente integradas e revisadas.

A prática da internacionalização da educação superior no Brasil tem início na década de 1990, no quadro da globalização, com o suporte da Coordenação de Aperfeiçoamento

de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Buscava alavancar a qualidade da pós-graduação brasileira e fomentar sua pesquisa com o resto do mundo, muito embora a cooperação internacional já estivesse consolidada com os acordos de cooperação científica firmados desde o fim da Segunda Guerra Mundial (LAUS, 2004).

A internacionalização da educação superior remete ao intercâmbio entre Instituições de Ensino Superior (IES), através da implementação de programas e ações de interesse mútuo, produção de conhecimento e tecnologia para intensificar a troca de informações entre dois ou mais países. Tais programas se sustentam por meio de recursos advindos de projetos de cooperação entre os países acordados. No caso brasileiro, a Cooperação Técnica, desenvolvida por intermédio da ABC, parte integrante do Ministério das Relações Exteriores (MRE), tem a incumbência de promover diálogo de produção de cooperação via acordos internacionais. A CAPES, fundação vinculada ao Ministério da Educação (MEC), se ocupa do aprimoramento da pós-graduação brasileira principalmente através da cooperação bilateral com a organização de projetos de pesquisa conjuntos.

O Brasil possui acordos de cooperação com diversos países. A maior parte dos projetos para a educação visa parcerias latinas ou estabelecidos com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs). Nessa gama de projetos se destacam: a já concluída Missão a Cabo Verde de prospecção de projetos nas áreas de saúde e educação superior (ABC), visando à negociação de cooperações para a saúde e educação, com participação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB-, e o Programa de Estudante-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG/CAPES) que concede bolsas a acadêmicos de países em desenvolvimento com os quais o Brasil firmou acordos de cooperação.

Esse intercâmbio, cada vez mais frequente, é entendido como um instrumento para o desenvolvimento dos países envolvidos, aproximando as culturas e estreitando nós político-institucionais. É visto, ainda, pelos governos como possibilidade de influência direta no nível de educação em seus Estados. Entretanto, é inegável o caráter estratégico de tais ações, muitas vezes expressas como “interesses comuns” (ou “interesse nacional” comum), e que só recentemente obtiveram vieses multilaterais, mais igualitários.

A educação superior, de origem privada no Brasil existe há mais de um século e, atualmente, corresponde a 75% das matrículas pós-secundaristas. Entre as décadas de

1960 e 1980 a estatística de matrículas nesse nível de ensino saltou de 200 mil para 1,4 milhão, o que implica um crescimento de quase 500%. Na esfera privada, o crescimento foi de mais de 800% (SAMPAIO, 2011). É possível identificarmos a correlação entre a nova oferta de cursos em IES privadas – e também o surgimento das mesmas, e as demandas do mercado de trabalho. Mas será que estas modificaram os valores da educação, ou são produtos da globalização acelerada?

O debate acerca da educação abrange, acima de tudo, a qualidade e os empecilhos para se prover tal qualidade. Mas quem deve prover? Como? Que instituições devem prover e apoiar tais iniciativas? Embasado em quais lógicas? Cidadania ou economia? A tecnologia/ciência a serviço da educação ou vice-versa? Tais questões se estendem ao longo da história e perpassam os mais diversos regimes.

No caso brasileiro, após o golpe militar de 1964, a educação tomou um novo rumo: o tecnicismo. O ensino técnico-profissionalizante se tornou necessário para atender à nova demanda de mão-de-obra no mercado nacional e internacional, diminuindo, assim, o acesso ao ensino superior por parte daqueles que ingressavam “diretamente” no mercado de trabalho. Desde então a tentativa de atender às expectativas no campo econômico frustrou o exercício da cidadania, a possibilidade de escolha do indivíduo em relação ao seu futuro profissional.

Além dos investimentos no ensino técnico profissionalizante, é possível observar, a partir desse período, um aumento significativo de criação de universidades privadas, sob o discurso de exibirem melhor gerenciamento e organização do que aqueles observados nas instituições de ensino superior de origem pública. Para legitimar essas ações, procura-se constantemente por artifícios, como medidas legiferantes, ratificando a ineficiência do Estado de prover uma obrigação que é sua, prevista na Constituição. Tal fato é entendido como delegação de responsabilidades do Estado, independentemente do governo em questão, à sociedade civil. Aliado a isso, é perceptível a submissão da ação governamental às exigências multilaterais, corroborando o corolário apontado por Silva Júnior e Sguissardi (2005) de:

(...) hipertrofia da dimensão estatal mercantil produzida pelas novas políticas que constituem o cerne da atual racionalidade histórica do capitalismo brasileiro e acentuam a mercantilização da democracia liberal neste país, o que nega os pilares centrais da ideologia liberal clássica. (SILVA JÚNIOR e SGUISSARDI, 2005 p.8)

Os autores sublinham, ainda, que um dos principais vestígios de problemas da educação brasileira é a descontinuidade dos processos de transformação da institucionalidade da educação superior no Brasil. Dentre os governos que tivemos em exercício, poucos prosseguiram com políticas educacionais de seus antecessores. Salvo os que pertenciam à mesma filiação partidária, os demais interromperam toda sequência, talvez na tentativa de se distanciarem e distinguirem da figura/partido anterior, buscando se tornarem personagens antagônicos àqueles que o precederam. Dessa forma, é possível perceber a ideia de inovação/mudança como salvação e resposta aos problemas brasileiros.

Tal descontinuidade pode ser percebida na lógica de Estado de cada governante: ora se apoiando nas Parcerias Público-Privadas (PPP), ora reforçando o papel do Estado na economia, sacrificando a identidade e organização das instituições em nome da política. Desde a redemocratização, inúmeras tentativas de incrementar a legislação que rege a educação, entre elas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96<sup>3</sup>, integram a reforma da educação, que não pode ser entendida como um ato isolado, mas como o reflexo de ações anteriores - cortes de financiamentos a instituições públicas e a midiabilização do sistema de avaliação da educação superior, agregando o apoio da mídia através da divulgação de *rankings* que ajudam no *marketing* do governo, durante o período FHC (Silva Júnior, Sguissardi, *ibid*).

A política de governo de Fernando Henrique Cardoso é por muitos autores considerada comprovadora da lógica mercantil aplicada à educação, uma vez que flexibilizou as relações trabalhistas através da terceirização e precarização da estrutura do mercado de trabalho, expandindo a esfera privada e limitando a esfera pública. Segundo Sguissardi (*ibidem*), “uma política ajustada aos ditames do capital financeiro internacional” (2005, p.8).

A literatura identifica uma ruptura no modelo de descontinuidade pode ser observada na primeira vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva. Após a sequência de três derrotas, acredita-se que a razão do sucesso nas eleições presidenciais tenha sido o compromisso com a continuidade dos “padrões político-administrativos” da gestão anterior em relação ao capital econômico internacional, e uma maior abertura ao

---

<sup>3</sup> Dispõe sobre o acesso a educação à distância e a iniciativa privada.

diálogo/negociação a fim de garantir a governabilidade de sua gestão (SILVA JÚNIOR E SGUISSARDI, *ibid*).

Tal concepção argumenta que deve haver princípios inerentes à Universidade, assim como a diversidade de pensamento crítico, para não permitir a submissão a uma racionalidade social. Sinaliza para a existência da autonomia universitária e do entendimento entre o governo e a sociedade civil no que tange às relações universidade/sociedade e ao *ethos* público/privado. Ressalta a necessidade por um acesso democrático à universidade pública e pela transparência e igualdade nos financiamentos e pesquisas de extensão, o que requer o estabelecimento de marcos para o setor privado/mercantil, uma vez entendido o caráter estratégico da educação superior sob o prisma do mercado.

Dias (2002) aborda uma outra faceta da problemática da educação superior: o papel dos governos no apoio público, indispensável ao sistema educativo vigente. O autor, ainda, tangencia o debate anterior quando sublinha a necessidade de os governos prestarem contas de compromissos anteriores, lembrando a urgência de se prover e “respeitar” um ensino de qualidade. É possível observar a existência de um ponto de interseção entre os autores precedentemente citados: Sguissardi e Silva Júnior reconhecem que o “saber é um bem público” (2005, p.22) e Dias acrescenta que, por sê-lo, “não se pode avaliá-lo apenas com base em critérios quantitativos de ordem econômica” (2002, p.4)

A educação superior, seguindo a lógica do mercado financeiro, acolhe premissas de igualdade entre ambas as instituições. Contudo, Dias afirma que o “ensino superior deve ser definido como um serviço público e não como uma empresa do saber e de formação orientada pelas leis do mercado” (2002, p.4). Dessa forma, o autor reconhece que essa hegemonia do padrão mercantil, associada à globalização, pode acarretar a predominância entre culturas, e, com isso, o risco do fantasma do imperialismo e neocolonialismo.

O marco da educação superior como mercadoria – serviço público/privado e não mais bem público - tem seu ápice no Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS sigla em inglês) da Organização Mundial do Comércio (OMC), assinado em 1995 e com validade desde 2005, que contraria a Conferência Mundial sobre o Ensino Superior de 1998 da UNESCO, que previa a educação como um serviço público. O acordo imprime a lógica do sistema de comércio multilateral aos serviços, a fim de alcançar progressivamente um maior nível de liberalização econômica entre os países integrantes da OMC. A grande adesão ocorre devido à necessidade de se estabelecerem regulamentações que sejam reconhecidas internacionalmente, conferindo legitimidade e

uniformidade às transações que o acordo abrange. A própria soberania nacional é questionada quanto à capacidade exibida pelos governos de regular os serviços socialmente importantes e garantirem o acesso equitativo em todas as regiões e grupos populacionais. A intenção de regular a educação objetiva não abandoná-la à mercê dos mercados, compreendendo a vinculação entre ambas as instituições e as instabilidades do capital financeiro. A educação, agora, é dividida entre o Estado e a iniciativa privada e subordinada à lógica do mercado em todos os países signatários do acordo.

A fim de colaborar para o enfrentamento dos desafios da cooperação para a educação, a OMC propõe programas de intercâmbio estudantil e acordos educacionais bilaterais, compreendendo tais medidas como facilitadoras de investimentos transnacionais, aproximando laços mercantis e ampliando progressivamente o desenvolvimento da economia mundial. Com isso, Dias atenta para “o impacto da liberalização do comércio internacional de educação sobre a qualidade e a disponibilidade dos serviços educativos nos países em desenvolvimento”(2002, p.9). Tal impacto deve ser analisado à luz dos objetivos do GATS e do modo como foram efetuados. Visando à liberalização econômica e à expansão do mercado de serviços, esse acordo marginaliza os países em desenvolvimento por não participarem ativamente das decisões tomadas no âmbito da OMC.

A abertura econômica proposta pelo GATS implica a comercialização da educação, que, da forma como é acordada, não impede que o fantasma do imperialismo assale as negociações inescrupulosas e sem caráter identitário com os países beneficiários. A educação pode limitar-se à exportação de moldes ocidentais, desconsiderando singularidades de interesses observáveis entre os países em desenvolvimento e os países ricos. Dias explica que “a noção de público é então identificada com a de nacional. Assim, instituições públicas num país são vistas como privadas quando vão agir em outras terras”(2002, p.23).

Tal associação entre mercado e educação não deveria ser encarada como uma mudança em si, uma vez que, antes mesmo de assinar o acordo, o Brasil já se encontrava em concordância com as medidas do GATS, como o acesso livre do mercado no fornecimento de educação superior. Esse discurso está vinculado a uma perspectiva liberal, que entende que essa associação facilita a imediata entrada no mercado de trabalho, acesso irrestrito (àqueles que podem arcar financeiramente, claro) e difusão ampla do saber. E, além disso, que o Estado deveria entender o binômio mercado-educação como um auxílio às suas fragilidades, o mercado como um propulsor de mão-de-obra qualificada, buscando cada vez mais propagar a lógica que rege a sociedade e informando mais a população. Tal discurso, entretanto, não contempla a realidade dos fatos. Ideologias à parte, essa inclusão da educação no mercado configura um risco ao desenvolvimento do Brasil, assim como dos

demais países em desenvolvimento signatários. A subordinação ao acordo implica a perda da autonomia do sistema educacional, além de subverter a identidade e a singularidade de cada sistema associado às raízes sócio-culturais do Estado. A educação deve ser vista como estratégica para o melhor desenvolvimento do mercado, e não vice-versa. Originalmente, a educação é superestimada por produzir inovação técnico-científica; contudo, ela é cada vez mais, sucateada por pressupor as atividades comerciais como prioridade.

Compreender a educação como estratégia é a premissa da internacionalização da educação. Entendida como moeda de troca nesse tipo de cooperação, a educação é também utilizada para exercer influência e cooptar aliados políticos, pois entende-se que, desta forma, o país doador detém poder de ingerência e possibilidade de ascensão em organismos multilaterais, contando com o poder de barganha sobre os beneficiários.

Verger (2010) salienta o equívoco de se compreender a educação superior como uma temática endógena à OMC: o lógico, a seu ver, seria uma organização com *expertise* no assunto guiar as negociações referentes ao tema, como a UNESCO e as demais organizações de docentes e da sociedade civil, e não um organismo que entende bens como *commodities*. Embora seja considerada um serviço, Dias (2002) aponta que a educação, por sua natureza pública, ainda que possa ser delegada, é soberana, diferentemente dos demais serviços, e, por isso mesmo, não deve ser restringida. “O poder de regulamentar o ensino superior deve permanecer como uma prerrogativa das instâncias competentes designadas por cada país” (2002, p.13) , uma vez que somente essa instituição compreende os valores de sua própria cultura, logo se encontra capacitada para atender às suas próprias necessidades.

Outro ponto de preocupação dos autores, além da criação do sistema de “franquias” educacionais, é o papel dos beneficiários em relação às decisões a serem implantadas em seu próprio solo: o envolvimento desses países e sua participação ou passividade nas negociações e nas escolhas.

Há, ainda, duas outras questões que devem ser ressaltadas na temática da internacionalização da educação superior: as reformas no campo da educação devem se basear prioritariamente na qualidade do serviço prestado e na manutenção do seu caráter internacional como, por exemplo, a garantia de equivalência internacional de diplomas; e o cuidado para que a transferência de tecnologia não se apresente como reforço da dependência dos países em desenvolvimento com os países ricos.

Dias traz, em seu discurso sobre a Internacionalização da educação superior, realizado na Reunião de Reitores de Universidades Públicas Ibero-americanas de 2002, a visão

presente na literatura atual sobre o tema, sendo corroborada pela literatura em publicações mais recentes:

Já a internacionalização cada vez maior da educação superior é, em primeiro lugar e antes de tudo, o reflexo do caráter mundial da aprendizagem e da pesquisa. A cooperação internacional deve se basear numa associação autêntica, na confiança mútua e solidária, fazendo-se um esforço para se evitar arrogância neste tipo de relações. A tarefa mais urgente da cooperação internacional no campo do ensino superior é a de obter a inversão do processo de decadência dos centros docentes dos países em desenvolvimento e em particular dos menos adiantados. A transferência internacional do conhecimento e o acesso aos bancos de dados são desiguais, o que fortalece a inaceitável distância entre instituições acadêmicas originárias dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento. É verdade que estudar e pesquisar é impossível sem liberdade na busca e interpretação dos dados, mas esta torna-se inútil se seus resultados não são divididos entre todos. (DIAS, 2002, p.36)

### *As IES públicas em diálogo com a Cooperação Sul-Sul*

As IES analisadas nessa seção vão ao encontro do conceito de universidade, do latim *universitas*, desde sua primeira aplicação, na Universidade de Bolonha: cumprir o propósito de seu nome, se mostrar universalista. Comprometidas com a interação regionalista para fortificar laços já existentes (econômicos, sociais, políticos, etc), trazem desde seu surgimento, recente, diga-se de passagem, o gérmen da cooperação solidária e da produção de conhecimento compartilhado afim de aprimorar de forma integral as trocas entre os países parceiros.

Podemos apontar algumas IES brasileiras que se encaixam em tal conceituação, contudo, para a análise dois casos foram selecionados, o da Universidade Federal da Integração Latinoamericana- Unila e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira- Unilab por exemplificarem a dinâmica educação/integração/cooperação promovida durante o governo Lula, salvaguardadas suas particularidades.

Embora com perspectivas diferentes, as universidades analisadas se tangenciam no que concerne seu propósito: sobrepujar as formas tradicionais de cooperação internacional (em sua maioria unilateral), através das identidades compartilhadas, acolhendo novos atores do cenário contemporâneo capazes de transformar a ordem mundial e proporcionar equilíbrio no diálogo com antigos atores. Embora a tarefa soe além do papel de instituições de ensino, elas declaram fazê-lo justamente através dele, por

acreditarem na educação superior como fundamental para a mobilidade de pessoas/culturas, princípio basilar para o estímulo à integração. Além disso, a criação de um espaço regional que abrange identidades comuns impulsiona a padronização do processo de ensino regional (latinoamericano no caso da Unila, e da comunidade dos países de língua portuguesa PALOPs, no caso da Unilab), logo a melhoria e competitividade na qualidade desse ensino (vide Processo de Bolonha<sup>4</sup>).

Lima e Maranhão (2009) vêem os dois estudos de caso como “iniciativas subordinadas ao fortalecimento de programas de internacionalização ativa de caráter contra-hegemônico, comprometidos com a inclusão social e a integração regional” (p.607), reforçando a necessidade de se criarem espaços comuns de troca de conhecimento às potências emergentes, fugindo do caráter exclusivamente econômico dessas trocas.

A integração se faz necessária, no caso do Brasil, por este configurar um novo panorama geopolítico, o qual integra na forma de liderança regional e compreende a versatilidade dos jogos de força/equilíbrio entre as agendas e os atores do mundo globalizado. A integração pela educação se apresenta, no caso da Unila, destarte na localização da instituição, Foz do Iguaçu. Tem sua sede provisória no Parque Tecnológico da empresa binacional de Itaipu, o que evidencia a temática mais abordada nos projetos de pesquisa da instituição. Com a proposta de integração do Mercosul e a proximidade com a Argentina e Paraguai possui características inerentes à difusão bilíngüe do saber e compartilhamento de culturas. Entre elas: 50% das vagas da docência e discrição destinadas à brasileiros, o restante é ocupado por estrangeiros; ensino de línguas nativas; disciplinas obrigatórias à todos os cursos, como de língua estrangeira e América Latina; e disponibilização de bolsa de auxílio estudantil à 90% de seus alunos.

Com a proximidade das cataratas e Itaipu, é perceptível o diálogo dos projetos aprovados e financiados por instituições de fomento com a temática energética, seja focada na principal fonte de energia brasileira como em fontes alternativas, e a integração latinoamericana. Desde 2011, dos 92 projetos disponibilizados no sítio da

---

<sup>4</sup> A Declaração de Bolonha e o processo que gerado pela mesma constituem, mormente, o principal mecanismo para a criação e consolidação do Espaço Europeu de Educação Superior (EEES). Tal processo serviu como molde para a criação de outros espaços internacionais do saber, contudo, com o advento da globalização, sem a “pertinência” de acomodações culturais onde foi implementado. O ideal, para o caso latinoamericano, é uma “Rede Latino-Americana *do Conhecimento Socialmente Responsável*, materializada por uma dinâmica e integrada rede internacional de formação, pesquisa e inovação, *com finalidade de inclusão social*” (Dias, Mello, 2011, p. 431) que reconheça a importância histórica do Processo de Bolonha e mas busque a sua própria identidade.

própria universidade, aproximadamente 1/5 dos projetos são sobre temas relativos à energia, e cerca de 40% engendram assuntos relativos à integração dos povos latinoamericanos. A interação com a agenda de cooperação brasileira se apresenta, efetivamente, quando aproxima os objetivos da universidade com os do Mercosul: “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes”, uma vez que a prática da pesquisa aprofunda o conhecimento da temática analisada e, estrategicamente, interessa a todos os membros do bloco. Fica claro, além das pesquisas como forma de contribuição à sociedade acadêmica, que o espaço dado à Cooperação Sul-Sul nesse ambiente universitário tem relação direta com a política externa brasileira, interagindo com as temáticas em voga nos principais fóruns e com os principais atores/agendas da geopolítica internacional emergente.

A articulação das agendas internas dos blocos pode ser analisada, por exemplo, pelo período de criação da Unila em relação ao momento político do Mercosul e brasileiro. Tramitou como Projeto de Lei pela burocracia das Comissões legislativas e foi sancionado em 2010, período de integração de novos países emergentes nos Acordos de Livre Comércio do Mercosul e integralmente o segundo mandato do governo Lula. Speller (2012) lembra, em uma entrevista, a importância do período Lula às novas propostas educacionais direcionadas à integração regional, através da “interiorização das IES federais com foco na inclusão social” (p.2), como a criação de 14 universidades federais, entre elas os dois casos apresentados, com uma perspectiva internacional, e 4 outros projetos que ainda se encontram em tramitação e a implementação do REUNI-Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

A “harmonização da legislação” com os demais países se faz presente quando se objetiva unificar os processos educacionais, visando a difusão dos mecanismos de pesquisa e a propagação das culturas envolvidas, de forma horizontalizada, assim como foi feito durante do Processo de Bolonha da União Européia

A Unilab, localizada em Redenção-CE, destina a criação de seus cursos prioritariamente às carências dos países parceiros e a necessidade de mão-de-obra qualificada neles e no Brasil. Com foco prioritário no desenvolvimento rural e integração com os PALOPs seus projetos vigentes de pesquisa acadêmica demonstram a preocupação com a gestão estratégica da elaboração de políticas, tema também central durante o governo Lula .

Com o lema “integrar para desenvolver” a cooperação internacional se faz protagonista, não só por constar nas políticas objetivadas pela Unilab, mas por estar declaradamente em consonância com a agenda de política externa brasileira, dialogando com os mesmos atores e enfocando os principais temas da agenda de cooperação.

De acordo com Lula, a instituição- tanto a proposta ideológica quanto a localização, “representa um resgate na dívida social com os países africanos”, e funciona em sua sede como catalisadora de grandes negócios locais e desenvolvimento regional, em grande parte agrícola.

Dos 44 projetos de pesquisa disponibilizados no website da universidade a temática energética abrange aproximadamente 1/6 dos projetos aprovados, enquanto àqueles relativos à energia somam aproximadamente 1/3.

O papel estratégico das IES mencionadas nas sociedades em que estão inseridas são perceptíveis por se instaurarem em “áreas identificadas como capazes de promover dinâmicas de auto-sustentação” (SEPELLER, *ibid*, p.5) e caminhando “para o desenvolvimento socialmente justo e sustentável da região à qual se vincula” (SPELLER, *ibid*, p.6).

Os impactos da educação para a integração são perceptíveis nas dinâmicas locais/regionais, não só no âmbito acadêmico, mas também na revitalização das áreas onde foram instauradas, através do estímulo à migração, turismo e comércio em tais localidades. Contudo é preciso tempo para concretizar as redes criadas, perceber-se a consonância das instituições envolvidas, consistência dos laços de cooperação, assim como aprovação e legitimação por parte da sociedade civil.

A Unila e a Unilab se denominam espaços para a integração de cultura e desenvolvimento/compartilhamento de conhecimento, ensejando demonstrar na prática que a internacionalização se faz cada vez mais necessária na busca do “lugar político” das universidades públicas. A busca pelo intercâmbio cultural, científico e educacional tanto entre os latinoamericanos quanto entre os PALOPs, é a principal precursora da cooperação solidária, que, visando temáticas de interesse entre os envolvidos, legitima as IES em foros internacionais e em temáticas antes não envolvidas, integrando progressivamente âmbitos assumidamente estratégicos.

Ambas universidades surgiram em um momento político propício à aberturas institucionais, principalmente com caráter de interiorização e integração com países parceiros, guiadas pela necessidade de identificação comunitária dentro dos blocos. As redes de produção de conhecimento se configuram como fortes mecanismos de

equilíbrio do cenário internacional, uma vez que os demais blocos hegemônicos já exercem diversas formas de integração regional.

À medida que este projeto possa ser implementado de acordo com o que vem sendo concebido, a universidade poderá representar um poderoso e mais qualificado instrumento de integração latino-americana, em especial porque se volta completamente para a promoção da integração dos povos latino-americanos – objetivo a ser perseguido não por meio de instrumentos comerciais ou políticos, mas por meio da educação, da cultura, da ciência e das artes” (CORAZZA, 2010, p.79)

Freire, Pacheco e Galvão explicam que “a educação no contexto da cooperação sul-sul, com ênfase nos países da CPLP tem se expandido na perspectiva da promoção do desenvolvimento econômico e social, bem como instrumento de fortalecimento da democracia e do estado de direito” (2012, p.1), contudo, De Barros e Pantoja (2012) ressaltam a necessidade de se assegurar que tais ações configurem uma rede de mobilidade que favoreça continuamente o desenvolvimento nos países parceiros, e Speller (2012) acrescenta que é necessário atentar “para relação do local com o internacional, no hemisfério sul, a nova postura brasileira é de investir no potencial de seu interior, reconstruindo, com isso, novos olhares para a relação Sul-Sul”(p.5).

Fazer frente à competitividade acadêmica global como bloco configura uma tarefa a ser exercida através do fortalecimento dos laços de cooperação existentes, por meio de vieses estratégicos das relações dentro dos blocos para tornarem a busca/partilha do conhecimento proveitosa para todos os envolvidos. A necessidade de formar profissionais internacionais, capazes de aprender em uma instituição estrangeira e repassarem todo conhecimento à sua instituição de origem se torna emergencial com a necessidade eminente de diálogo entre os novos e os tradicionais atores da arena internacional. A produção de conhecimento e integração regional são aliados nessa missão, uma vez que as “antigas” potências se organizaram nesse sentido muito antes das potências emergentes.

A relação estratégica, tanto com os países parceiros, pesquisas aprovadas, quanto com as localizações das missões de integração, elucidam a necessidade imediata de se prontificarem interações com finalidade de ingerência nas principais agendas em debate. A possibilidade de formação desses campos de trocas de informação, aprendizado das histórias e culturas estrangeiras, além de cumprirem o papel da integração e solidificação da identidade comunitária, aproxima os membros para as ações tradicionalmente mais relevantes, como as de cunho econômico, uma vez que a

unificação identitária sistêmica estimula, a longo prazo, a legitimação da sociedade civil, já que o sentimento de pertencimento facilita futuros acordos e trocas.

Dessa forma, a integração pela educação, com o objetivo de solidificar os laços de cooperação solidária, se mostra essencial para o sentimento de comunidade com os países parceiros e, *a posteriori*, facilita a criação e manutenção de acordos de cunho estratégico para os envolvidos. Por isso, tal integração ressignifica as formas de cooperação e os meios de participação na geopolítica internacional, se apresentando fundamental para as novas formas de “fazer política” no cenário globalizado, onde há disputa pelo equilíbrio do poder e necessidade de romper com a antiga ordem mundial, já que é preciso admitir a existência de outros atores nessa cena.

Embora as missões trilhem os rumos do sucesso, tal feito ainda parece distante. As instituições encontram dificuldades de gestão. A permanência dos professores e dos alunos é posta à risca em vistas à precariedade dos recursos dentro e fora da sala de aula. A divulgação das universidades está em construção, ambas não configuram ainda os pólos de referência em suas localidades e a disponibilidade de vagas (tanto para alunos como para professores) ainda é restrita.

“O maior desafio da universidade é fazer com que o conhecimento produzido no ambiente acadêmico transpasse, transborde, supere o meio científico e faça diferença na vida de toda a população”(Schlogel, 2013, p.5), contudo os projetos de cooperação têm a incumbência de criar condições que proporcionem aos pesquisadores o regresso a seus países com capacidade de desenvolvimento acadêmico em condições satisfatórias.

### ***A cooperação no campo da educação superior nos governos FHC e Lula***

A internacionalização da educação superior sofreu, ao longo das últimas duas décadas, dificuldades com as estratégias políticas dos governantes. Em ambos os casos a sociedade civil se mostrou resistente aos “avanços” e questionou os métodos de inserção no cenário internacional. A dupla análise apresenta, apesar das diferenças ideológicas e políticas dos governos em questão, semelhanças quanto a críticas acadêmicas, seja no caso do FHC, referente às táticas de inserção do Brasil como *global player*, seja no caso Lula, criticado ideologicamente nas suas ações para a cooperação internacional após a ocupação do cargo de maior relevância no Estado brasileiro.

Segundo o relatório do Instituto de Pesquisa e Estatística Avançada (Ipea- 2005/2009) o Brasil modificou seu cenário econômico a partir da década de 1980. Isso se deve ao fato

de ser um país desigual economicamente, mas não mais considerado um país pobre. O relatório enumera os fatores que contribuem para a cooperação internacional ser relevante e contribuir para a busca de maior igualdade sócio-econômica no país, entre eles se encontram a integração com novos atores emergentes no panorama internacional, maior projeção nas articulações centrais dos organismos internacionais relevantes, ser considerado uma liderança regional, *global player* da perspectiva geopolítica.

O dados da cooperação internacional(DADOS) apontam um aumento significativo nas transações, contudo a literatura acerca do tema aponta para uma continuidade da banalização da distribuição de tais recursos. Àqueles destinados à CID sofrem ainda mais críticas, uma vez sob o discurso da distribuição do saber e a integração de culturas, é perceptível a manutenção das práticas governamentais, apesar da tentativa de distanciamento ideológico, apresentadas em ambos os casos.

Durante os dois mandatos FHC, com a liberalização econômica, a política externa brasileira tornou-se subserviente aos interesses dos Organismos Internacionais, conseqüentemente, dependente do capital estrangeiro para desenvolvimento interno, como analisa Cervo (2002):

Desde 1990, particularmente durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, as relações internacionais do Brasil foram caracterizadas por ausência de estratégia de inserção no mundo da interdependência global, visto que a abertura foi eleita como ideologia de mudança. O Brasil empenhou-se junto aos órgãos multilaterais para estabelecer um ordenamento mundial nas áreas do comércio, meio ambiente, finanças e segurança. Atribuiu importância ao processo de integração do Cone Sul. As relações internacionais apresentaram resultados medíocres no comércio exterior, induziram forte dependência financeira e abalaram o núcleo nacional da economia. [...]Durante seus dois mandatos, Fernando Henrique Cardoso obteve êxito no propósito de manter a estabilidade econômica interna e elevar a produtividade. Ao acoplar o setor externo e esses objetivos internos, corrompeu a funcionalidade da política exterior. Seu governo confundiu abertura com estratégia e sacrificou a política exterior, que deixou de servir ao desenvolvimento e à superação de dependências estruturais. Em outros termos, não formulou uma estratégia de inserção internacional, para além da simples abertura. O balanço das relações internacionais do Brasil durante a era Cardoso tornou-se, destarte, medíocre, senão desastroso, considerando a realização de interesses nacionais (CERVO, 2002, p. 30)

A análise de Vigevani, Oliveira e Cintra, foi determinante no que se refere a compreensão dos benefícios e prejuízos das ações governamentais para a manutenção da influencia do Brasil no cenário internacional, principalmente quando destaca que: “os

ganhos ocorridos nos governos FHC não foram suficientes para alterar significativamente o peso brasileiro no contexto mundial” (2003, p.61).

A concepção de “autonomia pela distância” dominava o cenário brasileiro até 1988 e, sob o governo de José Sarney, mudanças de cunho liberal foram introduzidas tendo vista o processo de globalização. Tais mudanças afetaram a forma do país se relacionar com os demais e tal quadro se agravou com os dois mandatos do ex-presidente FHC:

Ao longo dos oito anos de governo buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da *autonomia pela distância*, que prevaleceu na maior parte do período da Guerra Fria, por uma agenda internacional proativa, determinada pela lógica da *autonomia pela integração*. (VIGEVANI, OLIVEIRA E CINTRA, 2003)

A análise aponta, ainda, que “os oito anos de governo FHC não foram suficientes para impedir sinais de deterioração da posição internacional da América do Sul e também do Brasil, expressa nas baixas taxas de crescimento, com conseqüências evidentes no papel desses países na economia mundial” (p.56). Ou seja, a impotência do governo em promover mudanças significativas diante da urgência para se alcançar o progresso observado nos países centrais diminuiu a importância do Brasil na economia global, logo, nas transações relevantes.

Contudo, autor afirma que “a política externa brasileira durante o governo FHC contribuiu para posicionar o Brasil entre os países que aderem a valores considerados universais. Melhorou o conceito internacional em relação ao Estado brasileiro” (VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2003, p.58). Tal afirmação vai ao encontro do explanado por Luiz Felipe Lampreia, que entende a política externa do então presidente como a continuidade de um processo que rendeu credibilidade às transações internacionais executadas pelo país. O Plano Real- que gerou estabilidade para a economia brasileira, e, com isso, logrou atratividade para investimentos, seu envolvimento com a prática diplomática e empenho com a moral vigente no cenário internacional, exemplificam a performance que estimulou a concentração de olhares ao mercado financeiro brasileiro durante o governo FHC.

A problemática do governo Lula pode ser apresentada através de uma par analítico simplificado: discurso X prática. Rubens Duarte afirma que “a política brasileira não é altruísta” (2013, p.36) uma vez que sua principal preocupação é apresentar-se progressista em relação às práticas tradicionais. Contudo a efetividade dessas ações

pode ser considerada conservadora já que atende à valores internacionais, de mercado, respeitando ideais hegemônicos.

Os principais autores afirmam que a “democratização” proposta através da “autonomia pela diversificação” do governo Lula representa, na verdade, a venda de modelos de “desenvolvimento”, a mercantilização do espaço público. Exemplos dessa “democratização” são a Reforma da Educação Superior, o ENEM, PROUNI, REUNI, EAD, que mascaram as privatizações e mediocrizar o acesso ao ensino de qualidade. As medidas ocorrem, também, através de parcerias público-privadas (PPP), como a criação de fundações e institutos para o gerenciamento das instituições de ensino superior, que , exacerbam as estigmas dos governo liberais anteriores com um “neoliberalismo requentado” (LIMA, 2004, p.5).

Lima (ibid) entendem que tais práticas se inserem no rol de “propostas privatizantes” que o governo FHC apresentou em harmonia com o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), visando “a abertura do “mercado educacional” brasileiro aos empresários norte-americanos e europeus, objetivando adequar o ensino superior à lógica do capital e criando as bases para a implantação da ALCA” (ibid, p.13) já que “esta política de mercantilização, caracterizada pela relação entre “empresas educacionais” e os “consumidores destes serviços”, não pode ser apreendida como um elemento isolado. Pelo contrário, se insere num movimento mais amplo do capital em busca de novos mercados de exploração lucrativa que se expressa em acordos comerciais ” (ibid, p.10)

A política externa brasileira se apresentou, em ambos os períodos, de forma a internalizar os padrões ditados pela globalização no campo da educação. Aderindo a acordos internacionais, buscando acomodar endogenamente as características que funcionaram no cenário internacional. Nesse sentido, as universidades analisadas perseguem esses objetivos, que já funcionaram de forma unificante em outros países, visando a integração com os países parceiros. Por isso esse aspecto estratégico da CSS se faz tão necessário, uma vez que para se fazer presente no âmbito mundial são necessárias alianças. Contudo, tais alianças, quando inseridas na proposta sul-sul, devem ser feitas de forma a beneficiar os interessados de forma mútua e autônoma.

## Conclusão

Entender a política externa brasileira é também compreender que ela configura uma política pública, que não é perene, por isso está sujeita aos governos e seus constrangimentos endógenos e exógenos (MILANI, PINHEIRO, 2012). Parte fundamental da PEB é a cooperação, focada no fortalecimento institucional dos parceiros, que é condição basilar para que a transferência e a absorção de conhecimentos sejam efetivadas. Neste caso também, a diplomacia solidária e discreta, realizada pelo Brasil inclusive no processo de integração regional, beneficia as partes envolvidas, mas em especial o Brasil, pois este assume uma posição de promotor do desenvolvimento social nos outros países.

Observa-se neste aspecto a Presidência da República e o Itamaraty como os principais atores, mas não exclusivos, como é o caso de organizações não-governamentais (ONGs) que se apresentam ativamente na busca por maior horizontalidade nos projetos de cooperação e transparência. No período Lula, por exemplo, programas e projetos de bolsas de estudos realizados por instituições como a CAPES, CNPq e o Ministério de Ciência e Tecnologia foram importantes meios de promover esse foco da estratégia de CSS realizada pelo Brasil. Meio pelo qual o fluxo migratório de pessoas remete a uma noção de internacionalismo na medida em que remete a uma ideia de sociedade internacional que se constitui atualmente e desconstrói a noção do espaço internacional exclusivo para o “Estado” enquanto ator monolítico. Admite-se, portanto, que muitas agências estatais, para além do ministério precipuamente encarregado das relações exteriores, também influenciam diretamente na agenda internacional. Os indivíduos, estudantes, professores e pesquisadores em universidades, também são agentes importantes nesse processo: estudar fora, estabelecer relações comerciais, receber tecnologia, organizar-se em movimentos internacionais, absorver e dissipar realidades sociais, econômicas e culturais distintas, entre outros aspectos, demonstram a capacidade de ação dos indivíduos nas relações internacionais. Isso demonstra cada vez mais uma integração social, cultural e econômica que se “mundializa” no que se pode denominar de uma sociedade internacional. Apesar de historicamente a internacionalização ser um fenômeno conhecido, o diferencial que se nota atualmente nas relações internacionais são os avanços tecnológicos, que viabilizam em larga medida a mesma. Ou seja, programas e projetos (como tem feito o governo brasileiro na estratégia de CSS com os países africanos e latinoamericanos) para deslocamento e

intercâmbio organizados por universidades sediadas no Brasil é internacionalizar o indivíduo ao mesmo tempo em que é atuar politicamente a partir do discurso de cooperação para o desenvolvimento para ambos Estados envolvidos.

Alguns pesquisadores acreditam que um fator fundamental para o início da relação entre o Brasil e os demais integrantes da América Latina e os países de língua oficial portuguesa, é que o Brasil foi um dos primeiros países a reconhecer/aceitar a independência dos Países Africanos da língua oficial Portuguesa (APONTO-TÉ, 2010). Os acordos também perpassam as áreas da agricultura, da saúde, da cultura, e obviamente, da política, na relação interestatal. No Brasil, os acordos e convênios são feitos em conjunto, pelo Ministério da Educação e o Ministério das Relações Exteriores. No Itamaraty, a cooperação técnica fica a cargo da ABC – Agência Brasileira de Cooperação. Através da CSS, a ABC interage constantemente com as mais de 70 instituições brasileiras envolvidas com projetos, assim como com as Embaixadas do Brasil, que são canais de comunicação com os governos locais. Atualmente a ABC executa projetos em 81 países. Embora o maior número de demandas por cooperação concentre-se em agricultura, saúde, educação e formação profissional, a carteira de projetos da ABC na África e na América Latina contempla muitas outras áreas.

Entender a cooperação como uma relação (cultural, social, política...) entre os membros envolvidos possibilita levantar alguns questionamentos de natureza analítica sobre como os Estados e outros atores cooperam. A cooperação no campo da educação pode iniciar-se por meio de bolsas de estudo no ensino superior e pós-graduação, mas podem implicar interesses estratégicos do Estado que oferece cooperação, ainda que no plano do “soft power”, como vimos neste trabalho. Importa saber a durabilidade política e a sustentabilidade financeira do projeto de ambas as universidades, uma vez que os meios podem ter altos custos e os recursos são variáveis em função de muitos fatores conjunturais e estruturais (mudanças de governo, taxas de crescimento econômico, prioridade do setor educativo nas políticas públicas, mobilização dos estudantes e da sociedade civil em prol dos projetos, etc.).

## REFERÊNCIAS

- CERVO, Amado L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2002, vol.45, n.1 [cited 2013-08-09], pp. 5-35
- CORAZZA, Gentil. A Unila e a integração latino-americana. *Boletim de economia e política internacional*, 2010.
- DIAS, Marco A. R. Educação superior: bem público ou serviço comercial regulamentado pela OMC. *Universidade: um lugar fora do poder*, 2002, 19-30.
- DUARTE, Rubens de S. Inovar ou seduzir: uma análise do discurso oficial brasileiro para a cooperação internacional. *Revista Conjuntura Internacional*, v.10, n.1, p. 27-39, 1º semestre de 2013, Belo Horizonte.
- FREIRE, Jaqueline, PACHECO, José A. GALVÃO, Marcelo. Unilab, Educação e Cooperação Sul-Sul em rede: pontes históricas e contexto atual. Paper apresentado no VIII Congreso Ibérico de Estudios Africanos, Madri, 2012.
- LAMPREIA, Luiz F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 41, n. 2, Dec. 1998
- LAUS, Sonia Pereira. Alguns desafios postos pelo processo de internacionalização da educação superior no Brasil. *Anais: IV Colóquio sobre Gestão Universitária na América do Sul*. 2004.
- DE LIMA, Maria Regina Soares. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2005, 48.1: 24-59.
- LIMA, Karla R. S. Reforma da educação superior do Governo Lula e educação a distância: democratização ou subordinação das instituições de ensino superior à ordem do capital. reunião anual da ANPEd, 2004, 27.
- LIMA, Manolita Correia; MARANHÃO, Carolina Saraiva. O Sistema de Educação Superior Mundial: entre a internacionalização ativa e passiva. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 2009, 14.3.
- MOROSINI, Marília C. Estado do Conhecimento sobre Internacionalização Universitária: princípios e práticas. *Educar*, 2006, 28: 107-124.
- SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista ensino superior Unicamp*. Campinas. 2011
- SCHLOGEL, Daniela A. O projeto da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) *Revista Congreso Universidad*. Vol. II, No. 3, 2013

SGUISSARDI, Valdemar, SILVA JUNIOR, João dos R. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público?. Rev. Bras. Educ. 2005

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F., CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. Tempo soc. 2003

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto internacional, 2007.