

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,  
CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL**

**JULIANA DE FÁTIMA SOUZA**

**REDES DE UNIVERSIDADES: NOVOS ESPAÇOS DE ARTICULAÇÃO E/OU  
DECISÃO NO CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA BRASILEIRA**

**BELO HORIZONTE  
2013**

**JULIANA DE FÁTIMA SOUZA**

**REDES DE UNIVERSIDADES: NOVOS ESPAÇOS DE ARTICULAÇÃO E/OU  
DECISÃO NO CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em educação.

Área de concentração: Educação Escolar - Instituições, Sujeitos e Currículos.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Carmo de Lacerda Peixoto

**BELO HORIZONTE  
2013**

S725r  
T

Souza, Juliana de Fátima

Redes de universidades: novos espaços de articulação e/ou decisão no campo da educação superior pública brasileira / Juliana de Fátima Souza. - Belo Horizonte: UFMG/FaE, 2013.  
148f., enc, il.

Dissertação - (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

Orientadora: Maria do Carmo de Lacerda Peixoto.

1. Universidades e faculdades. 2. Educação -- Teses. 3. Ensino superior. 4. Cooperação universitária. 5. Cooperação intelectual. 6. Protestantes -- Educação -- Teses.

I. Título. II. Peixoto, Maria do Carmo de Lacerda. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD-378.81

Aos meus amores:  
Cilio e Eloisa;  
Mariana e João Pedro.

## AGRADECIMENTOS

À Professora Maria do Carmo de Lacerda Peixoto, pela confiança e pela orientação criteriosa e provocadora de melhores resultados; e pela rica disciplina por ela ofertada durante minha passagem pela FaE/UFMG.

À Professora Adriana Duarte, que colaborou para o desenvolvimento desta investigação, com um parecer atento e cuidadoso sobre meu projeto de pesquisa. A ela também agradeço, assim como ao Professor Antonio Augusto Prates, pela disponibilidade em participar da banca de defesa deste trabalho e contribuir para o aprimoramento da dissertação.

Aos professores do PPGE da FaE e outros convidados do Programa, em especial Professora Dalila Andrade Oliveira e Professor Robert Cowen, que me possibilitaram novos olhares sobre a política educacional.

Aos muitos autores que constam das minhas referências bibliográficas, que me fizeram companhia em tantas madrugadas insones.

Aos reitores e deputado federal que gentilmente me concederam entrevistas e contribuíram de maneira imprescindível para a consecução deste trabalho.

Às coordenadoras do GESTRADO e aos demais professores e membros do grupo de pesquisa, que me acolheram e me permitiram grande aprendizagem nas investigações sobre trabalho docente.

Aos colegas e amigos que surgiram em minha vida a partir da FaE – Ana Maria Clementino, Alexandre Duarte, Pauliane Romano, Tiago Jorge, Camila Benevenuto, Natália Lima, Luciana Rodrigues, Gustavo Gonçalves, Alexandre Barba, Geovanna Passos, Rodrigo Quadros, Danilo Marques, Heloisa Gomes e outros queridos não citados aqui, mas igualmente guardados no coração.

À minha avó Dina, aos meus irmãos Kenia e Anderson, aos cunhados Denilson e Cinara, aos amigos e familiares que me estimularam neste percurso.

À Claudia Orduz, que me incentivou a participar do processo seletivo do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais, pela bolsa de mestrado concedida.

A Deus, sempre.

## RESUMO

Esta dissertação investiga a emergência de consórcios de universidades federais como novos espaços de articulação e/ou decisão no campo da educação superior pública brasileira. Seu objeto empírico é a proposição do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais – iniciativa em construção desde 2010, com anuência do Ministério da Educação e dos Conselhos Universitários das sete instituições envolvidas. Trata-se de uma rede que poderá inaugurar mudanças acadêmicas e administrativas, bem como mudanças nos modos de regulação das futuras consorciadas. A concretizar-se como um convênio de abrangência inédita, o Consórcio promoverá uma desburocratização sem precedentes no desenvolvimento de projetos compartilhados entre as instituições federais de educação superior, com a integração de atividades de ensino, pesquisa e extensão e também de procedimentos de gestão. Além disso, a pesquisa apontou que o empreendimento em construção tem contribuído para a disseminação de uma nova concepção de universidade: mais dinâmica, mais integrada, porém também mais alinhada às necessidades externas (do governo, do mercado ou da sociedade em geral). O estudo tem como referência para o mapeamento do contexto de influência da constituição do Consórcio: i) literatura sobre as transformações tecnológicas, políticas e econômicas das últimas três décadas – que demonstram uma tendência à organização social na morfologia das redes em todos os campos da atividade humana, inclusive o universitário; e ii) literatura sobre a multirregulação dos sistemas educacionais, nos quais cada vez mais as redes sobressaem como fontes regulatórias. Buscou-se ainda, a partir da caracterização de redes universitárias de grande repercussão no espaço global, verificar as proximidades e distanciamentos entre a proposição do Consórcio e algumas ideias e práticas que circulam internacionalmente, como o Espaço Europeu de Educação Superior; o Grupo das Oito (consórcio das melhores universidades australianas); e o Espaço de Encontro Latino-Americano e Caribenho de Educação Superior. Verificou-se em grande medida a convergência entre as pautas das diferentes iniciativas. Contudo, as justificativas subjacentes são distintas: ora concernentes a um projeto de Estado que ressalta a importância da educação como insumo produtivo e elemento para ampliar a sua competitividade; ora consonante a um projeto de nação no qual prepondera a perspectiva da educação como direito social indispensável ao desenvolvimento humano; ou ainda correspondendo a um discurso imbricado entre a educação como mercadoria ou bem público. A investigação apresenta também um breve contexto do sistema brasileiro de educação superior, seu desenvolvimento entre o público e o privado, e alguns resultados de redes nacionais que se destacam na defesa dos interesses da universidade pública: a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior e o Fórum de Dirigentes de Instituições Públicas de Ensino Superior de Minas Gerais. A metodologia inclui análise documental e entrevistas com reitores de universidades integrantes da proposta do Consórcio.

**Palavras-chave: educação superior; regulação educacional; redes de universidades.**

## ABSTRACT

This dissertation investigates the emergence of consortiums of federal universities as new spaces of articulation and/or decision in the field of Brazilian public higher education. The empirical object of this research is the proposition of the Consortium of Federal Universities from South and Southeast of Minas Gerais – initiative under construction since 2010, with the consent of the Ministry of Education and the Universities Councils of seven institutions involved. This network should inaugurate academic and administrative changes in the future affiliated, as well as in its modes of regulation. To be materialized as a covenant of unprecedented scope, the Consortium will promote an unprecedented reduction of bureaucracy in the development of projects shared between federal institutions of higher education, with the integration of teaching, research and extension activities and of management procedures. In addition, the survey found that the project under construction has contributed to the spread of a new conception of university: more dynamic, more integrated, but also more aligned to external needs (from the Government, the market or the society in general). The study has as reference for mapping the context of influence of the constitution of the Consortium: i) literature about technological, political and economic transformations on the last three decades – that demonstrate a tendency to social organization in the morphology of networks in all fields of human activity, including in the academic field; ii) literature about the “multiregulation” of educational systems, where increasingly the networks emerges as regulatory sources. We also sought to check, from the characterization of universities networks of great repercussion in the global space, the proximity and the distances between the proposition of the Consortium and some ideas and practices which are circulating internationally, such as the European Higher Education Area; the Group of Eight (Consortium of the best Australian universities); and the Latin American and Caribbean Meeting Area for Higher Education. It was found, in great measure, a convergence between the agenda of different initiatives. However, the underlying justifications are distinct: it may be regarding to a project of state that highlights the importance of education as a productive input and as element to broaden its competitiveness; or it may be regarding to a project of nation in which overcomes the prospect of education as a social right, essential to human development; or corresponding to a overlapped speech between education as a product or as public good. The research also presents a brief background of the Brazilian system of higher education, its development between the public and private sectors, and some results of national networks that stand out in defense of the interests of the public university: the National Association of Directors of Federal Institutions of Higher Education and the Forum of Leaders of Public Institutions of Higher Education of Minas Gerais. The methodology includes documentary analysis and interviews with deans of universities that integrate the proposal of the Consortium.

**Keywords: higher education; regulation of educational systems; universities networks.**



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fóruns do Espaço Europeu de Educação Superior .....	53
Figura 2 – Percentagem de investimento em pesquisa das universidades do Go8 em relação ao total de investimentos em universidades australianas .....	62
Figura 3 – Distribuição de programas de pós-graduação em Minas Gerais por categoria administrativa (2012).....	96
Figura 4 – Localização das universidades federais do estado de Minas Gerais .....	109

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação das redes de educação superior .....	39
Quadro 2 – Cronologia da adesão dos países ao Processo de Bolonha.....	49
Quadro 3 – Perfil institucional dos membros-consultivos do Processo de Bolonha.....	51
Quadro 4 – Síntese dos documentos orientadores do Processo de Bolonha, produzidos nas Reuniões Ministeriais de 2001 a 2012.....	55
Quadro 5 – Reuniões do Conselho Pleno da Andifes com autoridades e gestores de órgãos relacionados à política educacional (2010-2012) .....	91
Quadro 6 – Execução orçamentária das emendas de autoria da Bancada de Minas Gerais por Lei Orçamentária Anual (2010-2012) .....	100
Quadro 7 – Objetivos do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais e síntese das metas correspondentes .....	117

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução das matrículas em cursos de graduação presencial por categoria administrativa (1997 – 2011).....	76
Tabela 2 – Evolução das instituições e matrículas em cursos de graduação presencial por categoria administrativa e organização acadêmica (1999 – 2011).....	79
Tabela 3 – Dados gerais das universidades federais mineiras – graduação, pós-graduação <i>stricto sensu</i> e pessoal (2011).....	110

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 REDES E REGULAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: ENTRE CONCEITOS E CONTEXTOS .....</b>	<b>18</b>
1.1 A era da informação deflagra uma sociedade em rede .....	19
1.2 Pensar a educação superior em uma sociedade em rede: a regulação como referencial analítico .....	31
1.3 <i>Novas</i> redes para <i>novas</i> universidades .....	37
<b>2 O FLUXO DE IDEIAS E PRÁTICAS DE REDES INTERNACIONAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: ENTRE A COOPERAÇÃO E A COMPETITIVIDADE....</b>	<b>42</b>
2.1 O Espaço Europeu de Educação Superior .....	45
2.2 O <i>Group of Eight</i> na experiência australiana.....	58
2.3 Notas sobre redes de universidades na América Latina e Caribe.....	66
<b>3 REDES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS: ENTRE MOTIVAÇÕES E REALIZAÇÕES.....</b>	<b>73</b>
3.1 Breve contextualização da educação superior brasileira .....	75
3.2 A Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior.....	84
3.3 O Fórum dos Dirigentes das Instituições Públicas de Ensino Superior de Minas Gerais ..	94
<b>4 A EMERGÊNCIA DO CONSÓRCIO DE UNIVERSIDADES FEDERAIS DO SUL-SUDESTE DE MINAS GERAIS.....</b>	<b>103</b>
4.1 Da gênese da proposição .....	105
4.2 Das instituições consorciadas .....	108
4.3 Do Plano de Desenvolvimento Institucional .....	113
4.4 Das inovações aspiradas .....	122
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>127</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>135</b>

## INTRODUÇÃO

As transformações tecnológicas, econômicas e políticas das três últimas décadas – relacionadas especialmente à possibilidade do fluxo instantâneo de informações, à reconfiguração dos espaços territoriais advinda com a globalização, e à redução do papel do Estado como provedor do bem-estar social – têm estimulado a ascensão em nossa sociedade de estruturas baseadas em relações de interação, constituindo o que poderíamos chamar de uma sociedade em rede (CASTELLS, 2010).

Para o sociólogo Manuel Castells, esta já é a forma de organização predominante em todos os campos da atividade humana, caracterizando o modo de integração entre Estados, mercados, organizações criminosas, ativistas políticos ou quaisquer outros grupos que compartilhem os mesmos valores ou objetivos:

São mercados de valores e suas centrais de serviços auxiliares avançados na rede dos fluxos financeiros globais. São conselhos nacionais de ministros e comissários europeus da rede política que governa a União Europeia. São campos de coca e de papoula, laboratórios clandestinos, pistas de aterrissagem secretas, gangues de rua e instituições financeiras para lavagem de dinheiro na rede de tráfico de drogas que invade as economias, sociedades e Estados no mundo inteiro. (CASTELLS, 2010, p. 566)

Assim, a morfologia das redes serve a todo tipo de transação ou interlocução, com potencial para alavancar o desenvolvimento de projetos colaborativos nas mais diversas áreas.

No campo da educação superior, as redes não constituem uma novidade, apresentando-se com formas e finalidades diversas. Encontramos desde integrações formuladas com objetivos mais delimitados, a exemplo dos grupos de pesquisa – nos quais investigadores se unem para ampliar a capacidade de produção científica sobre determinada temática – às cooperações interinstitucionais para a promoção da mobilidade e outros projetos compartilhados nas áreas de ensino, pesquisa e extensão.

Além disso, há redes representativas dos coletivos de instituições de educação superior (IES) – como associações de universidades privadas, associações de universidades públicas ou outros agrupamentos que reúnem as instituições conforme uma delimitação geográfica e não conforme a sua categoria administrativa. Trata-se de fóruns que atuam em diferentes escalas espaciais – do transnacional ao local – e que, em geral, podem provocar mudanças nos

processos de tomada de decisão das pautas relativas ao ensino, à pesquisa, à extensão, e também à gestão universitária, influenciando a regulação dos sistemas de educação superior.

Neste contexto, buscaremos nesta investigação compreender redes de universidades como novos espaços de articulação e/ou decisão das questões acadêmicas e administrativas das instituições de educação superior.

Nosso interesse pelas redes no campo educacional deriva de experiência profissional, primeiramente na Federação Mineira de Fundações e Associações (Fundamig). Em 2006, acompanhamos a criação de um novo arranjo colaborativo destinado a articular esforços em prol da melhoria da qualidade da educação básica no estado de Minas Gerais. Intitulada Conspiração Mineira pela Educação, a rede idealizada pela Fundamig agregava diferentes atores (fundações educacionais, empresas, representações comerciais e industriais, sindicatos e governo) que, em conjunto, se propunham a realizar ações em escolas públicas previamente selecionadas a fim de, dentre outros objetivos, colaborar para o avanço nos índices de alfabetização nas unidades educacionais participantes do projeto. Posteriormente, atuamos diretamente em uma rede interuniversitária, o Universia – que congrega mais de 1.200 IES de 23 países ibero-americanos. Vinculado ao Grupo Santander, o Universia fomenta projetos compartilhados entre seus membros e promove periodicamente, dentre outras atividades, debates entre reitores acerca de questões inerentes ao desenvolvimento das universidades<sup>1</sup>.

Assim, a proposta de investigação que submetemos à seleção do Programa de Pós-Graduação em Educação trazia potencialmente como objeto o grupo Universia. Porém, tão logo ingressamos no mestrado, nos desligamos daquela instituição. Além disso, ela se encontrava em processo de reestruturação que culminou, em nossa percepção, em uma orientação mais comercial da rede, com a oferta de serviços de seus associados ao mercado, o que não coadunava com nossos interesses de pesquisa. Passamos, portanto, a buscar outra rede de universidades, preferencialmente sediada em Minas Gerais, a fim de facilitar o processo de levantamento de dados.

Selecionamos, dessa forma, um novo objeto empírico: a proposição do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais, que integra as universidades federais

---

<sup>1</sup> Para mais informações sobre as redes citadas ver <[www.cmpeducacao.org.br](http://www.cmpeducacao.org.br)> e <[www.universia.com.br](http://www.universia.com.br)>.

de Alfenas (Unifal), Itajubá (Unifei), Juiz de Fora (UFJF), Lavras (Ufla), Ouro Preto (Ufop), São João del Rei (UFSJ) e Viçosa (UFV).

A princípio, pretendíamos realizar um estudo de caso do referido consórcio, pois havia a perspectiva de que a iniciativa mineira se concretizasse em 2011. Uma vez que isto não ocorreu, em 2012 foi necessário readaptarmos nosso projeto de pesquisa, buscando um novo parecer e submetendo-o mais uma vez ao Colegiado da Faculdade de Educação da UFMG. A reorientação aprovada nos direcionou a uma discussão mais política, em que objetivamos uma compreensão das redes como fontes regulatórias no campo da educação superior, perpassando mais as ideias do que as práticas deste tipo de iniciativa.

Ressalvamos que o Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais encontra-se em processo de implementação desde 2010 e busca propiciar o fortalecimento mútuo das consorciadas, que virão a desenvolver de forma compartilhada projetos acadêmicos e de gestão, unindo esforços para que, em conjunto, venham a se tornar referência nacional e internacional na educação superior (PDIC, 2011, p. 5). O Consórcio prevê ações integradas de ensino, pesquisa e extensão – como a promoção da mobilidade, a criação de cursos de graduação e programas de pós-graduação consorciados, a criação de um núcleo de estudos avançados a ser gerido coletivamente, a convergência entre os planos de estudos das instituições-membro, o incremento da assistência estudantil – e também processos administrativos compartilhados, no que tange, por exemplo, a políticas de gestão de pessoas, integração de sistemas de tecnologia da informação, busca por fontes de financiamento, etc.

Dado o alcance das finalidades do empreendimento mineiro, sua concretização (ainda prevista para 2013) virá a configurar um modelo, inédito no país, de relacionamento entre universidades federais, já que geralmente as parcerias entre as instituições se efetivam através de convênios e que estes instrumentos, por natureza, têm o objeto bastante limitado. Além disso, a proposta do Consórcio já começa a inspirar outras integrações congêneres no país<sup>2</sup>.

Buscaremos, inicialmente, nesta investigação, mapear os contextos de influência para a constituição de consórcios de universidades federais (identificando atores e cenários

---

<sup>2</sup> Conforme consta de ata de reunião da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, reuniões têm sido realizadas no estado do Rio de Janeiro “para a confecção de um consórcio semelhante ao existente em Minas Gerais” (CVª Reunião do Conselho Pleno, ANDIFES, 2013).

relevantes para a criação desse novo agente), para posteriormente discorrermos sobre as ideias e práticas que podem ter sido absorvidas e/ou adaptadas na realidade mineira.

Dessa forma, no primeiro capítulo, recorreremos a autores que discutem as transformações nas relações de produção, de poder e de experiência das últimas décadas, a fim de que possamos assinalar alguns de seus efeitos na identidade e na organização das universidades, bem como nos seus modos de regulação. As mudanças estruturais serão abordadas a partir dos escritos de Castells (2002, 2003, 2010) e a questão da regulação dos sistemas educacionais será apresentada tendo como referências centrais os estudos de Barroso (2004, 2005, 2006) e de Maroy (2004, 2010, 2011a, 2011b).

No segundo capítulo, a partir de análise documental, caracterizaremos algumas ideias e práticas de redes internacionais de educação superior que emergiram no contexto recente de mudanças sociais: i) o Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), rede de abrangência regional que prevê, dentre outros objetivos, a convergência entre os sistemas de educação superior de 47 países; ii) o Grupo das Oito (Go8), rede australiana que agrega as oito melhores universidades daquele país que, dentre outras ações, buscam de forma conjunta influenciar as políticas nacionais de ensino superior e pesquisa e também promover a visibilidade e o reconhecimento internacional para as suas instituições associadas; e iii) o discurso latino-americano e caribenho em relação à formação de redes universitárias, disseminado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com vistas à promoção da integração em nível regional para a superação de deficiências e lacunas próprias da educação superior da América Latina e do Caribe. É importante ressaltar que não pretendemos desenvolver um estudo comparativo, mas sim evidenciar como a ideia de redes de universidades se desloca internacionalmente e influencia projetos em diferentes contextos, a exemplo do Consórcio em discussão.

No terceiro capítulo iniciaremos a análise do contexto brasileiro, baseando-nos em legislações, dados censitários, referências bibliográficas, documentos e também nos depoimentos de quatro reitores de universidades federais que entrevistamos. A primeira parte da seção apresentará uma síntese das políticas implementadas nos últimos quinze anos, a fim de traçar o panorama do qual as redes nacionais de universidades públicas emergem ou se fortalecem no processo de regulação do sistema de educação superior. Evidenciaremos como a democratização do acesso à educação terciária tem se dado em nosso país



predominantemente pela via privada, ressaltando, porém, uma retomada de investimentos no segmento público na última década. Neste sentido, na segunda e na terceira partes do capítulo, caracterizaremos redes que constituem atores estratégicos na interlocução dos interesses das instituições públicas de educação superior com governos e têm sido importantes para o processo de (re)valorização das universidades federais: i) a Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), que colaborou, junto ao Ministério da Educação (MEC), para o processo de elaboração das diretrizes do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), por exemplo, e é parte relevante na definição do orçamento anual das instituições federais de educação superior; e ii) o Fórum dos Dirigentes de Instituições Públicas de Ensino Superior de Minas Gerais (Foripes-MG), articulado principalmente para buscar complementação de recursos para as suas instituições-membro.

No quarto e último capítulo, caracterizaremos a proposição do Consórcio de Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais, a partir do estudo do seu Plano de Desenvolvimento Institucional – o qual contém as diretrizes para a sua execução e foi aprovado pelos respectivos Conselhos Universitários – e também das entrevistas que realizamos com reitores que participaram do processo de elaboração da nova rede.

Buscaremos verificar a afluência do Consórcio com as mudanças sociais, políticas e econômicas em curso nas últimas décadas; sua correspondência com as ideias disseminadas nas redes universitárias internacionais; seus diferenciais diante das redes já atuantes no Brasil na defesa dos interesses das instituições públicas de educação superior; bem como os benefícios esperados pelas instituições que integram a proposta do Consórcio e as inovações acadêmicas e administrativas que poderão resultar da sua consolidação.

Ressaltamos, por fim, que embora o Consórcio permaneça ainda uma iniciativa inconclusa, compreendemos que o processo até agora construído pelas universidades federais do sul-sudeste de Minas Gerais já é suficiente para mobilizar esforços de pesquisas, pois apresenta elementos importantes quanto às expectativas das instituições públicas de educação superior brasileiras – sobre sua identidade, suas formas de desenvolvimento, sua agenda e sua regulação.

## 1 REDES E REGULAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: ENTRE CONCEITOS E CONTEXTOS

As alterações tecnológicas, econômicas e políticas advindas das três últimas décadas do século XX – sobretudo aquelas relacionadas às inovações em tecnologias da informação; à crescente importância do conhecimento como fator de criação de riqueza; e à diminuição da capacidade estatal de intervenção direta nos serviços e sistemas sociais essenciais (como energia, saúde e educação) – têm provocado transformações na estrutura e no modo de funcionamento das sociedades ocidentais e, conseqüentemente, repercutem na identidade e no *modus operandi* de uma das instituições sociais mais antigas: a universidade.

Ao longo dos séculos<sup>3</sup> essa instituição se modificou concomitantemente às transformações sociais, mas preservando sempre sua legitimidade, em face da sua independência em relação ao Estado e de sua capacidade reflexiva e crítica diante das questões da sociedade. Ocorre, porém, que as mudanças recentes criam um novo panorama no qual a própria concepção do que venha a ser universidade encontra-se em aberto – colocando em xeque os seus princípios básicos da universalidade, da autonomia e do constituir-se bem público.

A seguir caracterizaremos a forma como essas transformações estruturais se dão em nossa sociedade a fim de que possamos adiante compreender suas implicações e efeitos correspondentes na identidade e na organização das universidades, bem como nos seus modos de regulação. Assim, o exercício que se segue na primeira parte deste capítulo é o de conhecer o contexto global de influência sobre os sistemas universitários, desconstruindo e reconstruindo os conceitos que nos ajudarão a responder nossa questão central: qual a intencionalidade subjacente à formação de redes de universidades como novos espaços de articulação e/ou decisão no campo da educação superior? Já na segunda parte do capítulo trataremos da regulação como recurso analítico para nossa investigação. Finalizaremos com apontamentos sobre redes de universidades que se apresentam como novos atores no campo da regulação.

---

<sup>3</sup> A constituição da primeira universidade ocorreu na Itália, em 1088, com a criação da Universidade de Bolonha.

## 1.1 A era da informação deflagra uma sociedade em rede

Segundo o sociólogo espanhol Manuel Castells (2003, p. 463), uma nova sociedade emerge quando e se uma transformação estrutural puder ser observada nas relações de produção, de poder e de experiência. Na trilogia *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, o autor aponta o informacionalismo como a base material dessa nova sociedade, a qual intitula sociedade em rede.

Castells (2010) atribui à revolução da tecnologia da informação (alavancada a partir dos anos 1970) a mesma relevância da revolução industrial do século XVIII na constituição de um capitalismo de tipo novo, uma vez que gera aumento de produtividade e impõe transformações aos mercados e aos processos de trabalho. Para ele, o processamento digital de informações ajuda a moldar um novo tipo de globalização, no qual pessoas, mercados e governos têm a possibilidade de se comunicarem de modo instantâneo, a partir de uma infraestrutura que redefine as noções até então vigentes de tempo e espaço. O informacionalismo permite a conexão em tempo real de centros financeiros situados em diferentes regiões do mundo, da mesma forma que permite a comunicação imediata entre ativistas políticos ou religiosos de diferentes países ou ainda entre mandantes do crime organizado que negociam virtualmente drogas e outras atividades ilícitas. Ou seja, a revolução da tecnologia da informação atinge todos os campos da atividade humana e propicia o desenvolvimento de redes que servem a todo tipo de transação ou interlocução. O autor contrapõe, porém, que apesar da tipologia da rede já ter se tornado a forma de organização social predominante:

Nem todas as dimensões e instituições da sociedade seguem a lógica da sociedade em rede, do mesmo modo que sociedades industriais incluíram, durante muito tempo, muitas formas pré-industriais da existência humana. Mas todas as sociedades da Era da Informação são, sem dúvida, penetradas, com diferentes intensidades, pela lógica difusa da sociedade em rede, cujo alargamento dinâmico absorve e supera aos poucos as formas sociais preexistentes. (CASTELLS, 2003, p. 476)

Cabe ressaltar que Castells (2010) compreende a rede<sup>4</sup>, basicamente, como um conjunto de atores interconectados que compartilham os mesmos valores ou objetivos, com

---

<sup>4</sup> A definição de Castells (2010) para rede se assemelha à conceituação básica da área de sociologia, na qual a rede é entendida como um conjunto de atores e as relações que se estabelecem entre eles (WASSERMAN e FAUST, 1999), e resume nossa compreensão sobre o tema. Contudo, esclarecemos que há muitos outros usos para o termo rede e sua acepção varia conforme o contexto no qual é abordado (FISCHER, BOSE e LIN 2005, p. 67-69): na Ecologia e na Biologia, por exemplo, diz respeito aos ciclos da vida e aos sistemas de laços

potencial para alavancar o desenvolvimento de projetos colaborativos e modificar os processos de tomada de decisão de um dado sistema. Desta definição sobressaem os dois atributos fundamentais da rede: a conectividade, isto é, a capacidade estrutural de facilitar a comunicação sem ruído entre seus componentes; e a coerência, na medida em que há interesses compartilhados entre os objetivos da rede e os de seus integrantes. Uma rede pode ser formalmente ou informalmente constituída, sendo as formais geralmente apresentadas na forma de associações ou consórcios, e seus nós são os seus componentes.

Explicitado o conceito, faz-se necessário retornar à discussão sobre a revolução tecnológica para elucidar sua repercussão sobre as relações de produção, de poder e de experiência.

### **Relações de produção**

Para Sobrinho (2010a), a reestruturação capitalista não teria passado de medidas de curto alcance sem a revolução da informação:

Com efeito, foi mediante as novas tecnologias de informação que se tornou possível mudar a economia, pelo cumprimento de quatro metas: intensificação da busca de lucros e de *produtividade*, globalização da produção, aproveitamento das melhores condições de produção onde quer que elas se encontrem e obtenção de apoios e políticas estatais para o incremento da *competitividade*, ainda que isso possa estar em contradição com o interesse público. (SOBRINHO, 2010a, p. 48, grifos nossos)

Produtividade e competitividade são, assim, os processos centrais dessa nova economia, que acontece em nível global, em uma realidade histórica diferente de uma economia mundial. Uma economia mundial consiste em uma economia na qual a acumulação de capital avança por todo o mundo, o que de fato ocorre desde as navegações do século XVI, no mínimo. Porém uma economia global diz respeito à forma como as economias nacionais estão interligadas em um sistema financeiro nuclear, ou seja, uma economia global é aquela na qual todos os seus componentes, todos os seus nós, têm a capacidade de trabalhar com uma unidade em tempo real, ou em tempo escolhido, em escala planetária – o que somente foi possível baseado na infraestrutura informacional (CASTELLS, 2010, p. 142-143). O modo como os mercados de capital são globalmente interdependentes ilustra bem esta questão.

---

realimentados entre os seres vivos; na Antropologia, explicita as formas de convivência e relações entre indivíduos de um mesmo grupo; na Administração, remete às instâncias de cooperação entre as organizações. Há ainda pesquisadores, sobretudo da sociologia e das ciências da informação, que denotam as redes não como uma coisa em si, mas como uma metodologia de análise científica: o método de Análise de Redes Sociais (ARS).

Além disso, a nova economia tem na informação ou no conhecimento um fator de criação de riqueza. Assim como a tecnologia propicia o aumento da produtividade e, conseqüentemente, os lucros em determinado ambiente financeiro; a própria informação aparece como produto cada vez mais valorizado para o incremento e competitividade das economias nacionais. Nisto consiste uma diferença fundamental da era da informação ou sociedade em rede: a produção se concentra cada vez mais em sistemas simbólicos, intangíveis, do que nos próprios materiais (CASTELLS, 2010). Daí surge outra denominação para nossa época comumente encontrada nos discursos de organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial (BM), dentre outros; nos documentos oficiais de diversos governos acerca do valor da educação para o desenvolvimento de uma nação; e ainda na literatura científica, embora não sem críticas<sup>5</sup>: a sociedade do conhecimento.

Esta concepção de sociedade tem efeitos diretos sobre os sistemas universitários: uma vez que o capital intelectual se torna força produtiva, a universidade ganha centralidade na nova economia, ainda que muitas vezes possa ser desviada de sua função social, no sentido da universalidade, da autonomia e do constituir-se bem público.

Primeiramente há uma repercussão na demanda por formação de mão-de-obra diferenciada: é necessário formar profissionais para a competitividade, mais inovadores, empreendedores e flexíveis. Neste contexto, Castells (2003) diferencia a força de trabalho de duas formas – como mão-de-obra genérica e como mão-de-obra autoprogramável. A primeira é aquela na qual o trabalhador adquire o conhecimento necessário para o desempenho de uma função específica, sem a capacidade de se reprogramar autonomamente para realizar outras tarefas; enquanto na segunda o trabalhador adquire a habilidade para uma redefinição constante das especialidades necessárias à determinada tarefa, com a capacidade e a flexibilidade de se reprogramar conforme as mudanças no processo produtivo, de modo que compreende o todo e atua em rede dentro da empresa para diagnosticar quais são as oportunidades e as necessidades organizacionais (p. 464-465). Essa demanda por profissionais

---

<sup>5</sup> Chauí (2003) e Sobrinho (2010a), por exemplo, questionam o ideário subjacente à expressão sociedade do conhecimento. Revelam as contradições do termo, largamente utilizado de forma pouco reflexiva, como se seu significado fosse algo já dado e se reduzisse à denotação de uma sociedade na qual o conhecimento é compartilhado globalmente. Apontam que o uso trivializado da expressão esconde sua centralidade, que estaria no uso econômico do conhecimento e da informação; no conhecimento como recurso para a competição entre economias; no conhecimento que tanto pode ser incluído como excluído de sociedades mais ou menos inseridas no processo de informacionalismo. Compartilhamos das considerações dos autores.

mais qualificados, autônomos e flexíveis amplia a pressão por sistemas universitários de massa. Sendo geralmente impossível ao ente governamental cumprir tal expectativa, o crescimento da educação superior tem se dado, na maioria dos países, sobretudo pela via privada nos últimos quinze anos. Na experiência brasileira, essa expansão ocorre através de instituições de educação superior institucionalmente diversificadas (faculdades e centros universitários, além das universidades que permanecem em menor número no conjunto de IES, enquanto agregam o maior número de matrículas). Também surge como reflexo desse panorama a busca por itinerários formativos mais curtos e flexíveis, a exemplo dos cursos superiores de tecnologia e dos bacharelados interdisciplinares, bem como a ideia de educação permanente ou educação ao longo da vida, que diz respeito a uma formação continuada dos indivíduos para uma adaptação constante às necessidades do mercado.

Ainda na perspectiva da sociedade do conhecimento e da tipologia da rede, identificamos novas formas de produção de conhecimento em construção hoje nas universidades. Gibbons *et alli* (1997) apontam o colapso das disciplinas e a questão da interdisciplinaridade e da multidisciplinaridade no que classificam como Conhecimento Modo 2. O Conhecimento Modo 1 seria aquele tradicional, gerado dentro de um contexto disciplinar<sup>6</sup>. O Modo 2 está sempre voltado para gerar soluções (quer para empresas, governos ou sociedade, em geral) com uma aplicabilidade real negociada anteriormente e se desenvolve a partir de equipes compostas por especialistas de diversas áreas (engenharia, economia, direito, etc) que trabalham em conjunto visando um resultado maior do que o de cada área isoladamente. Dessa forma, esse tipo de conhecimento modifica a estrutura da universidade, que altera seu padrão de relacionamento com seus *stakeholders* e precisa reorganizar seus departamentos, seu corpo docente e suas disciplinas de modo a atuar em redes (externas e internas). Além disso, o fato das universidades estarem voltadas para o atendimento de demandas da comunidade externa provoca uma competição entre elas na busca por financiadores (sejam agências de fomento ou empresas). Neste sentido, a universidade perde a autonomia na definição dos seus saberes, submetendo-se às necessidades e à lógica de mercado, o que muitas vezes significa menor investimento nas pesquisas das áreas de humanidades e ciências sociais em benefício das áreas que geram conhecimento economicamente aplicado de forma mais imediata (engenharias, biotecnologias, etc).

---

<sup>6</sup> Boaventura de Sousa Santos (2011) designa esta transição por passagem do conhecimento universitário para o conhecimento pluriversitário.

Dentre as mudanças de ordem subjetiva, há ainda o alastramento de uma cultura de performatividade<sup>7</sup> no ambiente acadêmico, com a transferência para a universidade de um vocabulário e de uma prática empresariais. Palavras como produtividade, parceria, beneficiários, gestão, investimento e recursos estão, cada dia mais, presentes nos documentos oficiais que institucionalizam as políticas educacionais e também se manifestam no cotidiano dos docentes, técnicos e gestores das universidades (SHIROMA, CAMPOS E GARCIA, 2005). No caso especificamente dos docentes observa-se uma mudança de caráter intensivo no regime de trabalho, a partir de uma lógica de mercado que impulsiona o professor a aumentar a quantidade de trabalho dentro de sua jornada de modo que ele venha a se tornar mais produtivo, correspondendo à produção a quantidade de produtos (aulas, orientações, publicações, projetos, patentes, etc) por ele gerados (BOSI, 2007, p. 1513). O docente se vê ainda, muitas vezes, responsabilizado pela posição da sua instituição no *ranking* da produtividade acadêmica; por isso a necessidade permanente de publicar artigos e outros materiais de referência – dado que este é um dos indicadores mundiais da qualidade das instituições de educação superior.

Por fim, porém não menos importante no que se refere ao processo de reestruturação capitalista fundamentado no informacionalismo e na sociedade do conhecimento – que se desenvolvem predominantemente na tipologia da rede – está a mudança na ideia de educação: que se desloca da concepção de bem público e direito do cidadão para ser considerada um serviço a ser prestado e, inclusive, comercializado. Trata-se de duas visões carregadas de interesses de ordens bastante distintas, que constituem uma contradição complexa, mas que também se imbricam em muitos aspectos, como argumenta Sobrinho:

Um das graves consequências de se operar com lógicas binárias excludentes é que frequentemente elas se transformam em contraposições morais: o certo (lógico) se transforma em bem (moral), o erro (lógico) se torna o mal (moral). Tampouco é adequado apresentar as contradições como se fossem simples oposições ou modelos puros. Há possivelmente intercâmbios, imbricações, zonas cinzas, mestiçagens ideológicas. (SOBRINHO, 2010a, p. 136)

---

<sup>7</sup> Nossa apropriação do conceito de performatividade se faz nos moldes da abordagem de Ball (2002, 2004). O autor inglês vê a performatividade como um princípio de gestão que estabelece relações estritamente funcionais entre o Estado e o ambiente interno e externo, como um mecanismo de direção no qual o Estado se mantém a distância, mas mantém o controle pela fixação de objetivos, pelos mecanismos de prestação de contas, pelas comparações com resultados entre os pares e pela vinculação de incentivos às medidas de desempenho. “Ela [a performatividade] objetifica e mercantiliza o trabalho do setor público, e o trabalho com conhecimento (*knowledge-work*) das instituições educativas transforma-se em “resultados”, “níveis de desempenho”, “formas de qualidade” (BALL, 2004, p. 1116).

Em referência à educação como bem público e direito social, sobressai a figura da universidade universal (no sentido de universalidade) e democrática, com amplas responsabilidades do Estado na prestação da educação superior, ainda que não seja o responsável exclusivo pela sua oferta. Nesta perspectiva o Estado permanece como o ator central na definição das regras do sistema universitário, regras estas aplicáveis tanto às instituições públicas quanto às privadas.

Já no segundo modelo, de mercantilização da educação superior, a universidade aparece como organização fornecedora do serviço educacional, como um negócio específico que poderá ser comercializado local e globalmente. Esta é a premissa apresentada pela Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, ao incluir a educação como um dos doze setores negociáveis no âmbito do seu Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats, na sigla em inglês), que busca promover a liberalização do comércio através da eliminação progressiva das barreiras comerciais. O Gats estabelece cinco subáreas dos serviços educacionais: serviços de educação primária, serviços de educação secundária, serviços de educação superior, educação para adultos e outros serviços educacionais. No que se refere à área de educação superior, conforme Santos (2011), o Acordo diferencia quatro modos de oferta transnacional de serviços universitários mercantis: 1) oferta transfronteiriça, na qual o serviço é ofertado sem que haja deslocamento físico do consumidor, a exemplo do que acontece na educação a distância (EaD); 2) consumo no estrangeiro, em que o aluno se desloca fisicamente para receber o serviço *in loco*, o que representa hoje a grande parcela da mercantilização da universidade, tendo como destaques países como a Austrália e os Estados Unidos – que tradicionalmente atraem todos os anos milhares de estudantes para seus cursos; 3) a presença comercial, que consiste na instalação de sucursais ou franquias de universidades em países estrangeiros, e aparece como área de grande potencial para comercialização; e 4) a presença de pessoas, com o deslocamento temporário de professores ou pesquisadores para o estrangeiro, a fim de prestar serviços em outro país (p. 34-35).

Conceber a universidade como mercado acarreta grandes mudanças à estrutura da universidade e à sua forma de desenvolvimento. Em fevereiro de 2013, verificamos que dos 137 países-membros da OMC 51 já assumiram compromissos na área da educação, sendo 42 deles especificamente para a prestação de serviços de educação superior. Chama a atenção o fato de que entre os signatários para a comercialização dos serviços educacionais aparecem somente dois países da região da América Latina e Caribe: México e Panamá. Também é



relevante que apesar de mais de um terço dos países-membros da OMC terem assumido o compromisso para serviços educacionais, somente cinco deles (Suíça, Japão, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos) apresentaram, até o momento, suas propostas de negociação<sup>8</sup>.

Contudo, o número reduzido de propostas e de países da América Latina e Caribe no compromisso do Gats para a área educacional não significa que o processo de mercantilização do conhecimento não esteja se instalando por aqui. Apesar das instituições de educação superior da região refutarem a ideia da educação como mercadoria e terem declarado em 2008, durante a Conferência Regional de Educação Superior da América Latina e Caribe, que consideram a educação superior um “bem público social, um direito humano e universal e um dever do Estado”<sup>9</sup>, percebemos arranjos que têm se desenvolvido rapidamente na última década no sentido contrário.

No Brasil<sup>10</sup>, por exemplo, identificamos um movimento crescente de abertura de capital de grupos educacionais nas bolsas de valores, como é o caso dos grupos brasileiros Estácio Participações, Kroton Educacional e Anhanguera Educacional – ambos com abertura de capital em 2007. Juntas essas três instituições movimentam significativamente o mercado da educação superior no país, sendo responsáveis ao final do primeiro trimestre de 2013 por cerca de 740 mil matrículas presenciais na graduação<sup>11</sup>, montante que equivale a quase 50% do total do alunado registrado no conjunto das públicas federais, estaduais e municipais ao final de 2011 – 1.595.391 (INEP, Censo da Educação Superior 2011). Há ainda a entrada no mercado nacional de grupos estrangeiros, como a *Laureate International Universities*<sup>12</sup>, que

<sup>8</sup> Dados disponíveis no site da OMC, em 15 de fevereiro de 2013, em <<http://tsdb.wto.org/matrixlist.aspx>> e <[http://docsonline.wto.org/imrd/gen\\_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=+%28+%40meta%5FSymbol+S%FCCSS%FCW%FC%2A+or+TN%FCS%FCW%FC%2A%29+and+%28+%40meta%5FTitle+Education+%29++&language=1](http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=+%28+%40meta%5FSymbol+S%FCCSS%FCW%FC%2A+or+TN%FCS%FCW%FC%2A%29+and+%28+%40meta%5FTitle+Education+%29++&language=1)>.

<sup>9</sup> Declaração da Conferência Regional de Educação Superior da América Latina e Caribe, Cartagena, 2008.

<sup>10</sup> Em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996), é reconhecida pela primeira vez na legislação brasileira a possibilidade de lucro para instituições privadas de ensino superior: “as particulares, no sentido estrito, definidas, implicitamente, por oposição às instituições privadas sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas)” (CUNHA, 2007a, p. 816).

<sup>11</sup> Conforme dados consolidados do primeiro trimestre de 2013, disponíveis nos sites das respectivas instituições em seção dirigida a investidores, a Estácio Participações tem cerca de 320 mil matrículas na graduação, sendo cerca de 260 mil presenciais (<<http://fundamentos.mz-ir.com/Default.aspx?c=156&f=747&cc=3&u=1&idm=0>>); a Kroton Educacional tem aproximadamente 476 mil matrículas na graduação, sendo cerca de 150 mil presenciais (<[http://ri.kroton.com.br/kroton2010/web/conteudo\\_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=32861](http://ri.kroton.com.br/kroton2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=32861)>); e a Anhanguera Educacional tem cerca de 490 mil matrículas na graduação, sendo cerca de 330 mil presenciais (<<http://www.anhanguera.com/ri/>>). Sites institucionais acessados em 26 de junho de 2013.

<sup>12</sup> Dados extraídos de <[http://www.laureatebrand.net/documents/Final\\_LaureateCorpBroch\\_April\\_2012.pdf](http://www.laureatebrand.net/documents/Final_LaureateCorpBroch_April_2012.pdf)> em 26 de junho de 2013.

atua em 29 nações de quatro continentes, com mais de 675 mil alunos, sendo 123 mil matrículas (entre presencial e EaD) somente no Brasil, onde adquiriu nos últimos anos dez diferentes IES.

Vemos assim que embora o país declare adotar como concepção de universidade aquela relativa ao bem público, os limites entre público e privado já não estão mais tão bem delimitados. Essa relação meandrosa entre o Estado e o mercado, como a denomina Cunha (2007a), tornar-se-á mais evidente no capítulo 3, quando caracterizaremos a política de educação superior implementada no Brasil nos últimos quinze anos, que mescla incentivos à privatização do ensino com iniciativas para o fortalecimento da universidade pública. Passamos agora a considerar a profundidade das metamorfoses nas relações de poder das sociedades e seus efeitos no ambiente acadêmico.

### **Relações de poder**

A transformação política que acompanha a reestruturação capitalista da era da informação é marcada, essencialmente, por uma crise do estado-nação como entidade soberana, que tem sua capacidade instrumental comprometida pela globalização das principais atividades econômicas, pela força das instituições multilaterais e, ainda, pela descentralização da autoridade para governos regionais e locais (CASTELLS, 2003, p. 471).

A interdependência dos mercados financeiro e monetário em todo o mundo, a crescente transnacionalização da produção, o forte comprometimento dos governos com empréstimos externos, as privatizações efetivadas em setores essenciais nos últimos dois decênios do século XX e as crescentes desregulamentações na área de comércio propiciam as condições para a diminuição da capacidade estatal de intervenção direta, ou seja, diminui o poder do Estado de definir autonomamente suas políticas. Estas passam a ser definidas mais em função do contexto global, dos fluxos comerciais, câmbios e dependências de fundos internacionais, do que em função da geração de benefícios sociais aos seus cidadãos. Assim, “como as decisões do Estado não poderão ser impostas por completo e visto que algumas das suas promessas fundamentais incorporadas no Estado Providência não poderão ser cumpridas, tanto a sua autoridade como a sua legitimidade são questionadas” (CASTELLS, 2003, p. 471).

Este quadro configura uma nova arquitetura política na medida em que há uma reforma evidente nas funções e na forma de governo do estado-nação: há um distanciamento dos governos da prestação direta dos serviços e sistemas sociais e um aprofundamento da lógica de mercado até mesmo dentro das instituições públicas, que são orientadas a uma gestão mais focada em resultados do que em processos. Nos termos de Ball (2004), há uma passagem de um Estado provedor do bem-estar social para um Estado regulador e, por fim, para um Estado avaliador; de modo que a instituição estatal deixa de ser a responsável exclusiva pelo fornecimento de serviços essenciais (como água, energia e educação) para ser aquela que determinará as normas e os constrangimentos para o funcionamento destes sistemas, abdicando do seu papel de provedora ou financiadora para um papel de avalista. Embora o autor se refira mais especificamente à experiência do Reino Unido, com o *tatcherismo*, essa mudança do modo de direção estatal também pode ser percebida em países como o Brasil, onde o Estado Providência nunca se instalou plenamente. No caso da educação superior, por exemplo, as políticas implementadas na década de 1990 ampliaram o espaço para a atuação de instituições privadas, inclusive aquelas com finalidade de lucro conforme estabelecido na LDB/1996, e reduziram o investimento nas universidades públicas. Já em 2004, o governo criou o Programa Universidade para Todos (ProUni), que transfere recursos públicos para que o setor privado venha a oferecer educação superior a uma parcela da população previamente determinada. Concomitantemente, foram instituídas novas formas de acompanhamento ou controle da prestação do serviço educacional (como o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, Paiub, 1993; o Exame Nacional de Cursos, ENC, 1995; e a Avaliação das Condições de Oferta e Ensino, ACO/ACE, 1999; o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, Sinaes, 2004; a criação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, Seres, 2011; dentre outros dispositivos). Há também o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), de 2007, que ofereceu recursos extras às universidades públicas de forma condicionada a uma contratualização de metas, com a obrigatoriedade das universidades prestarem contas em relação aos objetivos que lhe foram atribuídos, podendo ser penalizadas com a interrupção dos investimentos caso os resultados esperados não fossem alcançados.

À mudança do papel do Estado, decorrente da reestruturação econômica, soma-se ainda a questão do multilateralismo e do fortalecimento dos blocos regionais no estabelecimento de novas relações de poder. Instituições multilaterais tornam-se

consensualmente fóruns de debate e arenas de negociações para temáticas relacionadas à segurança, comércio e meio-ambiente de tal modo que há uma incapacidade cada vez maior de qualquer Estado agir de forma independente no palco internacional quando se trata dessas áreas específicas. Questões militares, comerciais e ambientais exigem na sociedade em rede um tratamento multilateral. Contudo, Castells (2002, p. 310) salienta que a maioria dos países continua a atuar somente em defesa de seus próprios interesses, ou dos interesses das bases políticas mais importantes, de modo que estes fóruns dificilmente constituem uma ferramenta para o exercício da responsabilidade coletiva com as questões planetárias. Mas uma vez inseridos nestas redes, os estados-nação percebem sua “crescente irrelevância” diante dos desafios mais importantes da contemporaneidade, o que os estimula a se agruparem cada vez mais em direção a blocos regionais. Trata-se de estabelecer “plataformas para a realização de empreendimentos conjuntos visando uma série de objetivos que dificilmente seriam alcançados por estados-nação que atuassem isoladamente” (CASTELLS, 2002, p. 312).

Dessa forma, o autor espanhol argumenta no sentido de uma soberania compartilhada, com um novo sistema de poder caracterizado pela multiplicidade de fontes de autoridade que se interpõem, sendo o Estado apenas uma dessas fontes, ainda que permaneça como um ator estratégico. A conotação é de “estados-nação como nós de uma rede de poder mais abrangente” (CASTELLS, 2002, p. 353).

Há, contudo, uma ressalva importante:

[...] a relevância cada vez maior do papel desempenhado pelas instituições internacionais e consórcios supranacionais não pode ser equiparada à derrocada do estado-nação. Mas o preço pago pelos estados-nação por sua precária sobrevivência como redes de segmentos dos Estados corresponde à sua importância cada vez mais reduzida, comprometendo inteiramente sua legitimidade e, em última análise, agravando ainda mais sua ineficácia e incapacidade. (CASTELLS, 2002, p. 314)

E esta crise de legitimidade do Estado repercute na crise da universidade:

Nestes países [centrais], a universidade pública – e o sistema educacional como um todo – esteve sempre ligada à construção do projeto de país [...]. Isso foi tão evidente nas universidades da América Latina no século XIX ou, no caso do Brasil, já no século XX, como no caso das universidades africanas e de várias asiáticas. [...] Nos melhores momentos, a liberdade acadêmica e a autonomia universitária foram parte integrante de tais projetos, mesmo quando os criticavam severamente. Este envolvimento foi tão profundo que, em muitos casos, se transformou na segunda natureza da universidade. A tal ponto que, questionar o projeto político nacional,

acarretou consigo questionar a universidade pública. (SANTOS, 2011, p. 46-47)

Neste sentido, vemos coerência nas políticas educativas em implementação na Europa desde 1999, cujo marco é a Declaração de Bolonha, com o objetivo central de estabelecer uma arquitetura acadêmica compatível entre os Estados da região e consolidar um Espaço Europeu de Educação Superior. A iniciativa converge com o projeto não de Estado, mas da região, de promover uma “Europa do Conhecimento”, centralizando o desenvolvimento de sua economia no uso competitivo dos conhecimentos<sup>13</sup>.

Porém, nos países ou regiões onde ainda não está claramente estabelecido um projeto de nação e tampouco a concepção da educação, a universidade encontra-se em crise institucional e oscila entre um direcionamento ora no sentido de fortalecer-se como instituição social e bem público, ora no sentido de mera organização em um contexto de mercantilização do conhecimento.

Elucidadas algumas alterações de ordem política, passamos a focar as transformações nas relações de experiências advindas na era da informação.

### **Relações de experiência**

Ao abordar as mudanças nas relações de experiência, Castells (2002) alude principalmente à crise do patriarcalismo, decorrente de uma redefinição da estrutura familiar – com um número crescente de mulheres chefes de família, além das lutas pela igualdade dos gêneros e pela liberdade sexual – que tem modificado os padrões de socialização de forma profunda. A ênfase está no modo como sujeitos historicamente oprimidos podem reagir à lógica de dominação e gerar novas relações de experiência nas sociedades, seja no convívio pleno com outras identidades mais tradicionais ou mesmo suplantando-as. Na perspectiva do autor, essa transição muitas vezes é produzida a partir de movimentos sociais, aos quais ele denomina comunidades de resistência, que se articulam de forma descentralizada e integrada em redes na defesa de interesses sociais específicos: “as comunidades de resistência defendem seu espaço e seus lugares diante da lógica estrutural desprovida de lugar no espaço de fluxos que caracteriza a dominação social na era da informação” (CASTELLS, 2002, p. 422).

---

<sup>13</sup> Esta discussão será retomada no capítulo 2, quando o Processo de Bolonha será apresentado mais detalhadamente.

No campo da educação superior, pelo menos no que tange ao caso brasileiro, novas relações de experiência têm sido estabelecidas a partir da expansão das matrículas e do acesso crescente à universidade de mulheres, negros e indivíduos de outras etnias, que trazem consigo um conhecimento de tipo novo, relacionado à identidade e à cultura:

[...] os alunos não são apenas *muitos*, eles são *outros*, em termos sociais e culturais. Este fato exige que se encare o ensino em termos distintos do que se tem feito. Novos contingentes sociais passam a frequentar a escola, sem as premissas culturais de antes, quando os destinatários eram poucos e selecionados, espontaneamente, pelas condições de vida das famílias, pela localização das escolas no espaço urbano e pela distribuição de vagas oferecidas, por turno e modalidade de ensino. (CUNHA, 2007a, p. 824, grifos do autor)

Assim a universidade, tradicionalmente formadora de elites, precisa se moldar ao receber outro perfil de ingressante. Certamente essas novas entradas não acontecem espontaneamente, mas são resultados muitas vezes da articulação de comunidades de resistência, que constroem projetos baseados na identidade. Não nos concentraremos aqui nas trajetórias que têm produzido estas mudanças, bastando aos objetivos de nosso trabalho a citação da chamada Lei das Cotas (Lei nº 12.711/2012<sup>14</sup>), que impulsiona uma transformação do perfil do alunado nas instituições federais de educação superior ao normatizar que até 2016, progressivamente, estas universidades deverão reservar 50% das suas vagas para candidatos oriundos de escolas públicas, além dos critérios financeiro e étnico-racial. Tal legislação tem potencial para efetivamente estabelecer novas relações de experiência no ambiente acadêmico ao definir que a reserva de vagas se fará por curso e por turno, de modo a propiciar o ingresso do aluno cotista em todas as áreas. Historicamente, sabemos que os estudantes negros e de baixa-renda estavam concentrados em cursos de licenciatura e nos noturnos, dificilmente matriculados nos cursos mais concorridos.

Cabe ainda destacar outras iniciativas presentes nas universidades relacionadas ao conhecimento com base na identidade: como o intercâmbio ou promoção de cursos específicos para a comunidade indígena e as pessoas do campo, a exemplo das Licenciaturas Indígena e do Campo ofertadas na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), dentre outros projetos; e da formação crescente de centros interculturais nas instituições de educação superior – na UFMG há um Centro de Estudos Africanos, Centro de Estudos Chineses, Centro

---

<sup>14</sup> Para acessar a Lei de Cotas, a Portaria Normativa e o Decreto que a regulamentam, dentre outras informações: <<http://portal.mec.gov.br/cotas/legislacao.html>>.

de Estudos Europeus, Centro de Estudos Indianos e está em fase de constituição um Centro de Estudos Latino-americanos<sup>15</sup>.

O desafio que se coloca diante das novas experiências no interior da universidade é o de dar coesão aos distintos grupos que a ela chegam e (re)construir uma identidade universal, sem ocultar as trajetórias e especificidades de cada movimento. Ao contrário, agregá-las e estabelecer novas realidades significativas para os alunos.

Apresentado, ainda que resumidamente, o complexo contexto no qual se transformam as relações de produção, de poder e de experiência e emerge uma sociedade em rede – com implicações sobre as diversas instituições sociais, dentre elas a universidade – discutiremos na segunda parte deste capítulo um referencial analítico que permita uma reflexão crítica sobre o modo como as universidades tem buscado na contemporaneidade assegurar o equilíbrio e o desenvolvimento do sistema educacional, ou seja, que nos permita pensar a regulação do sistema universitário em um novo cenário e nas redes que nele são criadas.

## **1.2 Pensar a educação superior em uma sociedade em rede: a regulação como referencial analítico**

O recurso à regulação como referencial analítico no campo educacional torna-se adequado ao nosso estudo por permitir focar o debate na forma como se dão as interações no processo de construção da ação pública, e não exclusivamente na ação do Estado ou nos resultados das políticas ou programas. Trata-se de uma abordagem que evidencia não somente o lugar em que as decisões são tomadas, mas também o modo como isso se processa, a partir da interação entre os diferentes atores.

Na Europa, esta perspectiva tem orientado trabalhos de pesquisadores como Van Zanten, Ball, Delvaux, Barroso e Maroy<sup>16</sup>, sendo que a maior parte da literatura disponível em português sobre regulação das políticas educativas são produções dos dois últimos – o português João Barroso e o belga Christian Maroy. Dessa forma, nosso esforço nas páginas

---

<sup>15</sup> Ver [www.ufmg.br](http://www.ufmg.br).

<sup>16</sup> Além de trabalhos individuais utilizando a regulação como referencial analítico, estes autores desenvolveram em conjunto o estudo comparativo *Regulateducnetwork – Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison*, realizado na Bélgica (Comunidade Francófona), França, Hungria, Portugal e Reino Unido (Inglaterra e País de Gales) entre 2001 e 2004. A investigação permitiu identificar algumas convergências nos modos de regulação dos sistemas educativos em evidência e apontou o modo como o Estado interage com outras fontes de regulação em determinadas áreas educativas.

seguintes se dará principalmente à luz de suas contribuições teóricas e sempre que possível incluirá, complementarmente, alguns exemplos do sistema de educação brasileiro, a fim de reiterar a convergência desta ferramenta com a nossa realidade.

### **Regulação – um construto**

A palavra “regulação” tem sido empregada na sociedade contemporânea para explicar fenômenos de ordens distintas – desde a biologia, para explicar os mecanismos de controle em face do equilíbrio do ambiente; até a economia, para ratificar as intervenções que buscam o ajustamento entre demanda e oferta. Quando aplicada no campo das ciências sociais há ainda diferenças entre os contextos linguísticos anglo-saxão, que associa a regulação necessariamente à autoridade governamental, e os de línguas neolatinas e francófonas, que se ancora nas reformas de Estado dos últimos trinta anos e na descentralização das ações para reconhecer o envolvimento de outros atores no processo de construção da ação pública na contemporaneidade<sup>17</sup>. Neste sentido, nos concentraremos no segundo contexto, visto sua correlação com o cenário que apresentamos na primeira parte deste capítulo.

A regulação nos termos de Barroso e Maroy destaca que embora o Estado constitua uma fonte essencial de regulação – dada sua autoridade legítima e sua capacidade de distribuir recursos – ele não é a única, nem necessariamente a mais importante ou evidente. De modo que podemos afirmar que trata-se de um recurso analítico que contrapõe ao nacionalismo metodológico e ao estatismo metodológico<sup>18</sup>.

A percepção é de que há hoje uma diversidade de fontes que faz com que “a coordenação, o equilíbrio ou a transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político” (BARROSO, 2005, p. 734). Dessa

---

<sup>17</sup> Para mais elementos sobre a polissemia do conceito de regulação, incluindo as diferenciações entre os contextos linguísticos, ver a seguinte tese de doutorado: AUGUSTO, Maria H. *A regulação das políticas educacionais em Minas Gerais e a obrigação de resultados: o desafio da inspeção escolar*. Belo Horizonte: UFMG/FAE, 2010.

<sup>18</sup> Nossa compreensão para nacionalismo metodológico e estadismo metodológico se faz nos termos discutidos por Dale (2010), em seu texto *A sociologia da educação e o Estado após a globalização*: “Se o nacionalismo metodológico remete à tendência a tomar o estado-nação como o receptáculo das sociedades, o termo relacionado, embora consideravelmente menos reconhecido (o estadismo metodológico), remete à tendência a assumir que existe uma forma particular intrínseca a todos os Estados. Ou seja, significa partir do princípio de que todas as políticas são regidas, organizadas e administradas essencialmente da mesma maneira, com o mesmo conjunto de problemas e de responsabilidade, e através do mesmo conjunto de instituições” (DALE, 2010, p. 1108-1109).



forma, a atenção se desloca para as “regras do jogo”<sup>19</sup> que garantem o desenvolvimento do sistema educativo, reconhecendo os conflitos e contradições inerentes a esse processo, uma vez que nele estão envolvidos atores com posições, interesses e estratégias distintas, com relações de poder assimétricas.

### **Da regulação à multirregulação**

Barroso (2004) e Maroy (2011a) ressaltam que, vista a pluralidade de fontes envolvidas no processo de articulação e coordenação da ação pública, seria mais apropriado tratar de uma multirregulação<sup>20</sup> do que de regulação simplesmente. Os autores abordam basicamente dois tipos de regulação: a institucional e a situacional.

O primeiro tipo de regulação seria aquela desencadeada pelo Estado. Trata-se da regulação institucional, na terminologia de Barroso (2006), ou de controle, como a denomina Maroy (2011b), citando Reynaud. Faz referência às normas, injunções e constrangimentos acionados pela autoridade pública. Conforme Maroy (2011a, p. 22), citando Le Galès, este modo de regulação torna-se cada vez mais complexo na medida em que a ação pública é compreendida em um contexto de governabilidade. Sendo assim, a regulação institucional não pode ser restringida à regulamentação, mas compreende todo o arcabouço de intervenções dos entes governamentais.

O segundo caso reúne todas as demais fontes ou atores, no que Barroso (2006) intitula regulação situacional e Maroy (2011b) chama de regulação autônoma. Diz respeito à instância de negociação e constituição de outras regras do jogo além daquelas sugeridas ou impostas pela autoridade política.

Barroso (2006, p. 64) discorre sobre a forma como estes dois tipos de regulação interagem, enfatizando que o desenvolvimento do sistema educativo será resultado dos interesses, estratégias e lógicas de ação de diferentes grupos de atores, através de processos de

---

<sup>19</sup> Tanto Barroso (2005) quanto Maroy (2011a, 2011b) resgatam a ideia de “regras de jogo”, originalmente explorada na Teoria da Regulação Social, por Reynaud, para frisar as negociações e tensões colocadas no processo de coordenação e articulação de um sistema social complexo.

<sup>20</sup> Em nosso entendimento, há uma correspondência entre o conceito de multirregulação que trabalharemos (nos moldes conceituados por Barroso e Maroy) e o conceito de governança multiescalar trabalhado por Dale (2010), para quem a governança educacional, “isto é, as combinações e a coordenação de atividades, atores/agentes, e escalas através das quais a educação é construída e ministrada nas sociedades nacionais”, evolui a uma natureza multiescalar, na qual instituições de naturezas distintas (estado, mercado, comunidade, “lar”) interagem em níveis supranacionais, nacionais e subnacionais (DALE, 2010, p. 1111).

confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes. Consta, porém, a ressalva de que dificilmente se chega a uma regulação conjunta plena, pois, dada a diversidade de fontes, muitas vezes haverá estratégias que não são conciliáveis.

### **Dos níveis de regulação**

A caracterização dos níveis de regulação proposta por Barroso (2004) e Maroy (2004) – transnacional, nacional e local – contribui para o exercício de reflexão sobre onde estão posicionados e quem são os atores que se propõem a regular o sistema educativo conjuntamente com o Estado.

O nível transnacional decorre da influência de organismos internacionais e supranacionais sobre as políticas de determinados países, o que ocorre nos termos já relacionados neste capítulo ao abordarmos as mudanças nas relações de poder na era do informacionalismo. Neste campo encontramos atores como a Unesco, o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico e Social (OCDE), que buscam disseminar suas ideias nos fóruns de decisão e consulta internacionais, seja através de discursos, do lançamento de publicações ou de orientações diretas aos países que as solicitam. Reiteramos ainda a crescente importância dos blocos regionais que, “mesmo não assumindo formalmente um poder de decisão em matéria educativa, controlam e coordenam, por meio das regras e dos sistemas de financiamento, a execução das políticas nesse domínio” (BARROSO, 2004, p. 21).

O nível nacional de regulação refere-se ao campo da regulação institucional ou central, ou seja, à regulação desencadeada pelo Estado e sua administração. No contexto brasileiro, incluem-se neste quadro atores como o Ministério da Educação (MEC), o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep), os órgãos governamentais de fomento à pesquisa, a Secretaria de Educação Superior (Sesu) e a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres)<sup>21</sup>, dentre outros.

Já o nível local da regulação, que corresponde a um espaço de regulação autônoma/situacional, remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e ações de

---

<sup>21</sup> Instituída pelo Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior tem a responsabilidade exclusiva de fazer cumprir a legislação para a educação superior em todo o território brasileiro.

vários atores que pode ocorrer tanto no nível interno das escolas como em um nível intermediário (entre as escolas e o governo).

Assim, a regulação no nível interno parte do princípio de que uma política será sempre ajustada localmente. Será sempre recontextualizada no interior das escolas, ainda que muitas vezes isso possa ocorrer de forma não intencional. Diz respeito à influência exercida pelos atores individuais que interferem diretamente no funcionamento da escola, quer sejam eles os prestadores de serviço (professores, funcionários e gestores) ou os usuários (pais e alunos).

Finalmente, no nível local intermediário, identificamos os grupos que representam interesses diversos e que podem estar organizados ou não em associações formais. Na educação superior, cumprem este papel instituições que dialogam com as universidades e com o governo, como, de um lado, a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes), na defesa dos interesses das instituições privadas; e, de outro, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), que tem se destacado como fonte regulatória, estando à frente de diversos projetos concernentes à defesa da educação pública federal, conforme discorreremos no capítulo 3 deste trabalho. Seria possível ainda citar muitos outros atores que se localizam no nível intermediário, como representações de estudantes, sindicatos dos professores, instituições religiosas e outros grupos que, em um dado momento, se manifestam no sentido de interferência no sistema educativo.

Como argumenta Barroso (2004), a existência e a proliferação destes espaços intermediários e internos de decisão são fundamentais para que a democracia seja minimamente garantida. O desafio não está, portanto, em eliminar ou restringir a regulação autônoma, mas sim em “como dar coerência nacional e sentido coletivo [...] a decisões locais e diversificadas, tomadas em função de interesses individuais ou de grupo, igualmente legítimos” (BARROSO, 2004, p. 25).

Na concepção do autor português, assegurar a “regulação das regulações”, isto é, a metarregulação<sup>22</sup>, seria uma prerrogativa do Estado no sentido de “equilibrar a ação das

---

<sup>22</sup> Novamente identificamos correspondência com as ideias do inglês Roger Dale (2010), que aborda uma “coordenação da coordenação, com o Estado desempenhando o papel de coordenador ou regulador de último recurso”; e ainda do Estado como o “lugar para onde se dirigir quando os outros agentes de governança falham” (DALE, 2010, p. 1113; 1106).

diversas forças em presença e também continuar a garantir a orientação global e a transformação do próprio sistema” (BARROSO, 2004, p. 26).

### **Dos efeitos**

Após classificar os níveis de regulação, passamos a abordar a forma como as políticas educativas são desenvolvidas, apropriadas ou recontextualizadas no interior de cada país. Temos como referência os três tipos de efeitos classificados por Barroso (2004): efeito contaminação, efeito hibridismo e efeito mosaico.

Nesta tipologia, a contaminação refere-se àquele modelo em que um determinado país adota em seu sistema educativo uma solução já aplicada com sucesso em alguma outra realidade nacional. Na América Latina, em especial, este processo geralmente se dá através de membros dos próprios governos que, influenciados por organismos internacionais como o Banco Mundial, a Unesco e a OCDE, “importam” metodologias e práticas “recomendadas” por estes e já consolidadas em outros países, como se fossem “soluções mágicas” aplicáveis a distintos contextos geopolíticos. É preciso ressaltar ainda que, como afirmam Ball (2002) e Barroso (2004), o efeito regulador transnacional também ocorre de outras formas mais sutis e informais, pois há um fluxo internacional de ideias no qual se espalham conceitos que rapidamente se transformam em consensos. Nisto, podemos perceber, por exemplo, como termos como sociedade do conhecimento, que já abordamos neste capítulo, se instalam nas políticas de educação superior. Expressões como esta, na perspectiva de Ball (2002), são consensos que “servem para a colonização cada vez mais marcada da política educativa pelos imperativos da política econômica” (BALL, 2002, p. 110).

O segundo efeito a ser apresentado é o hibridismo da regulação nacional, que resulta da sobreposição ou combinação de diferentes lógicas na construção da ação política, gerando ambiguidade. Neste processo, um governo precisa conciliar todos os compromissos firmados com diferentes instituições, ainda que muitas delas apresentem objetivos contraditórios. O Plano de Desenvolvimento da Educação (MEC, 2007), por exemplo, comportava tanto ações para a promoção da expansão da matrícula no ensino superior através das instituições privadas (ProUni), como abarcava iniciativas voltadas ao fortalecimento das instituições públicas de educação superior (Reuni); evidenciando a coexistência de diferentes discursos em um mesmo território.

Já o terceiro efeito em questão é o mosaico, que ocorre no nível local de regulação. A ideia é que esta esfera está suscetível à influência de um número maior de atores (no caso da universidade, desde o ente governamental, passando pelas associações de professores, diretórios de alunos, agências de fomento, até a figura individual do aluno e do professor que recontextualizam na sala de aula as regras do jogo). Visto os múltiplos perfis e objetivos das fontes, o resultado equivaleria a uma colcha de retalhos, na qual fragmentos distintos e diversos são postos em conjunto.

Tendo como referência contextual o panorama desenhado na primeira parte deste capítulo sobre a sociedade em rede e a era do informacionalismo e como referência analítica a regulação, avançamos, portanto, para a classificação dos diversos tipos de redes que se estabelecem no campo universitário.

### **1.3 Novas redes para novas universidades**

A morfologia das redes não representa nenhuma novidade no ambiente acadêmico, porém se apresenta com formas e objetivos distintos.

Mais tradicionalmente, podemos falar de redes de cooperação científica, ou Grupos de Pesquisa, aos quais os investigadores e estudantes se associam para estimular a produção em torno de uma temática específica. Estes espaços potencializam a produção de artigos em coautoria, a organização, edição e publicação de livros e periódicos, ampliam a capacidade de proposição de projetos em resposta a editais de agências de financiamento, dentre outros resultados advindos da articulação em rede de um grupo de pessoas. Somente no Brasil, em 2010 havia 27.523 grupos de pesquisa registrados no Diretório do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), os quais reuniam 210.618 pesquisadores (incluídos os doutores)<sup>23</sup>.

Da mesma forma, são historicamente articuladas integrações entre universidades para promover a mobilidade acadêmica e outros projetos, em um processo de cooperação interinstitucional nas áreas de ensino, pesquisa e extensão. Neste sentido, diversos são os acordos, convênios e programas – nos níveis nacional e principalmente internacional – que viabilizam o compartilhamento de experiências educacionais entre discentes, docentes e

---

<sup>23</sup> Dados do Censo 2010 do Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil 2010, CNPq. Disponível em <<http://dgp.cnpq.br/censos/>>, acesso em 14 de fevereiro de 2013.

outros integrantes das comunidades acadêmicas que se encontram em contextos distintos. Conforme Castor e Cabral Neto (2012, p. 71) resgatam em Wit (2008), o marco inicial da intensificação das relações internacionais entre universidades decorre de 1945, após a Segunda Guerra Mundial, quando os países – sobretudo europeus – buscavam ajuda mútua para reconstruírem suas bases científicas, tecnológicas e culturais. Hoje essas redes de educação superior se ampliaram e se desenvolvem não só em torno de universidades específicas, mas em torno de países e regiões, a exemplo do programa Erasmus, que desde 1987 promove o intercâmbio entre estudantes e docentes de países da União Europeia; ou da Associação de Universidades do Grupo Montevideo (AUGM) que, desde 1991, se propõe, dentre outros objetivos, a impulsionar a mobilidade entre estudantes de suas universidades-membro, as quais estão situadas na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

Cabe destacar que enquanto os Grupos de Pesquisa correspondem a um tipo de rede que não necessariamente envolve mais de uma instituição de educação superior em sua constituição – podendo ser formados por pessoas de um único departamento ou ainda por investigadores de diferentes departamentos pertencentes a uma mesma universidade; a interação interinstitucional é pré-condição para o desenvolvimento de redes de mobilidade acadêmica e de projetos afins.

Neste sentido, o Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe (Iesalc), um organismo da Unesco, apresenta a seguinte conceituação para redes universitárias – da qual nos apropriaremos neste trabalho:

As Redes de Educação Superior podem ser entendidas como organizações formais ou grupos de universidades e/ou de instituições de Educação Superior e atores individuais que se agrupam para alcançar objetivos específicos vinculados ao tema da Educação Superior. Ainda que duas ou mais instituições atuem em diferentes e variados níveis ou âmbitos de ação, quando trabalham em cooperação, podem maximizar seus esforços e, portanto, obter melhores resultados. (UNESCO-IESALC, 2013a)

Ainda conforme o Instituto é possível classificar as redes de educação superior em categorias e subcategorias, segundo o nível de cobertura geográfica ou a natureza temática dos grupos, como aponta o Quadro 1.

Quadro 1 – Classificação das redes de educação superior

Categorias	Subcategorias	
<p><b>REDES TRANSNACIONAIS</b></p> <p>Envolvem instituições de dois ou mais países.</p>	<p><b>Intercontinentais</b></p>	<p>Atuam em mais de uma região ou continente. Ex.: Associação Internacional de Universidades – AIU (1950)   Global University Network for Innovation – Guni (1999).</p>
	<p><b>Regionais</b></p>	<p>Envolvem dois ou mais países de determinada região. Ex.: Espaço Europeu de Educação Superior – EEES (1999)   Rede de Macrouiversidades Públicas da América Latina e Caribe (2002)   Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior – Enlaces (2007)</p>
	<p><b>Intrarregionais</b></p>	<p>Atuam em mais de uma sub-região. Ex.: Rede Ibero-americana para a Acreditação da Educação Superior – Riaces (2003)   Rede Ibero-americana de Universidades – Universia (2000)</p>
	<p><b>Sub-regionais</b></p>	<p>Atua em somente uma sub-região. Ex.: Associação de Universidades Grupo Montevideo – AUGM (1991)   Associação de Universidades Amazônicas – Unamaz (1987)</p>
<p><b>REDES NACIONAIS</b></p> <p>Reúnem instituições de um único país.</p>	<p><b>Conselhos de Reitores e Associações de Instituições de Educação Superior</b></p>	<p>Agrupam representantes de instituições de educação superior de um determinado país. Ex.: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior – Andifes (1989)   Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – Crub (1966)   Associação Brasileira das Universidades Comunitárias – Abruc (1995)   Grupo das Oito Universidades Australianas – Go8 (1999)</p>
	<p><b>Fóruns Subnacionais de Dirigentes de Instituições de Educação Superior</b></p>	<p>Agrupam representantes de instituições de educação superior de uma determinada unidade da federação ou outro recorte geográfico do país. Ex.: Fórum dos Dirigentes de Instituições Públicas de Ensino Superior de Minas Gerais – Foripes-MG (2003)</p>
<p><b>REDES TEMÁTICAS</b></p> <p>Desenvolvem questões específicas dentro do campo da Educação Superior.</p>	<p><b>Associações da Comunidade Acadêmica</b></p>	<p>Reúnem membros da comunidade acadêmica agrupados por perfil. Ex.: Organização Continental Latino-americana e Caribenha de Estudantes – Oclea (1966)   Confederação de Trabalhadores e Trabalhadoras das Universidades das Américas – Contua (2009)   Federación de Docentes de las Universidades de Argentina – Fedun (2005)</p>
	<p><b>Organizações de Pesquisa sobre a Educação Superior</b></p>	<p>Grupos de pesquisa sobre questões relacionadas à educação superior. Ex.: Associação Universitária Ibero-americana de Pós-Graduação – Auip (1989)   Observatório da Responsabilidade Social Universitária – Orsu (2007)   Rede de Indicadores de Ciência e Tecnologia Ibero-americana e Interamericana – Ricyt (1995)</p>

Fonte: Adaptado de UNESCO/IESALC (2013b).

Nota: a data seguida do nome das redes refere-se ao ano em que foram criadas.

Os exemplos citados no Quadro 1 permitem perceber a diversidade das redes de educação superior no que se refere às escalas espaciais e às agendas com as quais operam. Em relação à abrangência, vimos tanto iniciativas que se desenvolvem no nível subnacional como interações em nível regional ou intercontinental. Quanto às motivações dos grupos, embora todas as redes relacionadas se destinem a promover ações conjuntas em torno da temática da educação superior, tanto identificamos arranjos que se propõem a operar em tópicos específicos – como a Auip, que se dedica à questão da pós-graduação; a Riaces, voltada para a questão da acreditação; ou a Oclea, na defesa dos interesses dos discentes – como há redes que buscam atuar em todas as esferas que perpassam as instituições de educação superior, compreendendo objetivos voltados à convergência de políticas de ensino, pesquisa, extensão e gestão de suas associadas (a exemplo do EEES, do Enlaces, do Go8, da Andifes e do Foripes-MG).

Estas últimas redes, em nosso entendimento, constituem novos espaços de articulação e/ou decisão das questões acadêmicas e administrativas das IES, com papel crescente no processo de regulação dos sistemas de educação superior em diferentes níveis – do nacional ao transnacional. Sobre elas nos dedicaremos nas seções seguintes.

É importante, contudo, dado o objetivo central de nosso trabalho de compreender a proposição do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais, assinalar a importância da formação de redes especificamente para as universidades públicas brasileiras.

### **Redes de Universidades Públicas**

Santos (2011) aponta que as universidades públicas se encontram em crise de legitimidade, dada a crescente segmentação dos sistemas de educação superior, quer a nível nacional, quer a nível global.

De fato, como discutimos na primeira parte deste capítulo, há mudanças objetivas como a diversidade institucional hoje predominante e a polarização entre IES públicas e privadas, com destaque para o avanço destas últimas na expansão do setor. Há ainda mudanças de ordem subjetiva, como o já mencionado alastramento de uma cultura de performatividade no ambiente acadêmico. Trata-se de um conjunto de transformações que,



dentre outros fatores, contribui para uma mudança na concepção original das universidades públicas como instituições universais, autônomas e constituídas como bem público.

Neste contexto, Santos (2011) sugere que as universidades públicas possam vir a gerir tal crise de legitimidade atuando em rede. O autor argumenta que se faz necessário uma mobilização em termos mais efetivos do que aquela que acontece nas associações nacionais de instituições de educação superior:

Na maior parte dos casos, [estas associações de universidades nacionais] são meros grupos de pressão que reivindicam coletivamente benefícios de que só individualmente se apropriam. Muito além disso, proponho que o bem público da universidade passe a ser produzido em rede. [...] Isto implica uma revolução institucional e uma revolução nas mentalidades [dos membros da comunidade acadêmica]. (SANTOS, 2011, p. 91-92)

Santos pontua que é fundamental desenhar um novo paradigma de integração entre as universidades públicas, até então construídas para funcionarem como entidades autônomas e autossuficientes: é preciso levá-las a partilhar recursos, a incrementarem a mobilidade dentro da rede, e a buscarem uma padronização mínima de planos de cursos, de organização do ano escolar e dos processos de avaliação, por exemplo (2011, p. 92-93). Na perspectiva do autor, somente a ação conjunta poderá fortalecer estas instituições para uma inserção qualificada em um inevitável contexto de globalização da educação superior (2011, p. 92).

A rede visa, pois, fortalecer a universidade no seu conjunto ao criar mais polivalência e descentralização. Não se trata de levar as universidades de excelência a partilhar de tal modo os seus recursos que possa por em causa essa mesma excelência. Trata-se antes de multiplicar o número de universidades de excelência, dando a cada uma a possibilidade de desenvolver o seu potencial de nicho com a ajuda das demais. (SANTOS, 2011, p. 93)

Retomaremos esta discussão ao final de nosso trabalho, no intuito de verificar se a proposta mineira em curso para a constituição de um Consórcio de universidades públicas apresenta similaridades com as orientações postuladas por Santos (2011).

Antes, contudo, buscaremos evidenciar os modos de desenvolvimento e os objetivos subjacentes a algumas redes de educação superior que se destacam no panorama global – o EEES, o Go8 e o Enlaces – a fim de que o contexto de influência internacional para a construção da iniciativa das universidades federais de Minas Gerais também seja devidamente considerado em nossa análise.

## 2 O FLUXO DE IDEIAS E PRÁTICAS DE REDES INTERNACIONAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: ENTRE A COOPERAÇÃO E A COMPETITIVIDADE

Castells (2010) sugere que há uma nova lógica espacial na sociedade em rede, a qual ele denomina de espaço de fluxos. Trata-se do ambiente globalizado no qual circulam ideias e práticas relativas às questões econômicas, políticas e simbólicas das sociedades. Geralmente este espaço é ocupado por elites tecnocráticas, gerenciais, financeiras [e acadêmicas] que produzem e disseminam discursos globais sobre desenvolvimento, política, educação, etc (p. 504-507).

Dentre essas elites, sobressaem organismos como a Unesco, o Banco Mundial e a OCDE, já citados no capítulo anterior pelo modo como atuam na regulação dos sistemas educativos ao disseminarem suas ideias internacionalmente e ao apresentarem propostas educacionais aplicáveis a países que se encontram nos mais diferentes contextos.

Contudo, desde o final do século passado vimos emergir novos agentes no espaço de fluxos: “muitas universidades criaram (ou reforçaram) unidades especiais para desenvolvimento internacional, tornando-se atores poderosos no jogo de promoção de ideias educacionais orientadas para políticas” (BEECH, 2012, p. 415). As universidades de classe mundial<sup>24</sup>, por exemplo, produzem um discurso de qualidade da educação atrelado aos rankings mundiais de universidades, transferindo um ideal acadêmico no qual produtividade, empreendedorismo e internacionalização são palavras-chave.

Outros novos atores que se destacam atualmente no espaço de fluxos são aqueles que se constituem pela associação ou agrupamento de várias universidades: as redes de universidades, conforme conceituação apresentada no capítulo anterior.

---

<sup>24</sup> Conforme Salmi (2009, p. 4-13), não há consenso na conceituação de uma universidade de classe mundial. O autor esclarece que, anteriormente, as melhores universidades do mundo eram classificadas a partir de critérios mais subjetivos, como a reputação internacional. Porém essa classificação está cada vez mais atrelada a uma medição objetiva, que considera os resultados quantitativos das universidades principalmente referentes à: formação de graduados altamente procurados no mercado de trabalho, produção de pesquisa de ponta e transferência de tecnologia. Assim, os *rankings* consideram pontos como número de alunos e professores internacionais, publicações, citações e prêmios de seu corpo docente, patentes, etc. Para o autor, este tipo de universidade conjuga essencialmente três características: a) uma concentração elevada de talentos (professores, pesquisadores e alunos de nível internacional); b) recursos abundantes para oferecer um ambiente de aprendizado rico e para realizar pesquisas avançadas; e c) as características de governança favoráveis que incentivam a visão estratégica, inovação e flexibilidade e que permitem às instituições tomar decisões e gerir os recursos sem que sejam sobrecarregados pela burocracia.

Nas entrevistas semiestruturadas que realizamos com reitores e ex-reitores envolvidos diretamente no processo de proposição do Consórcio de Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais, ficou evidente o compartilhamento de ideias com as prerrogativas de duas redes internacionais específicas: 1) o Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), decorrente do Processo de Bolonha, que, dentre outros objetivos, prevê a convergência entre os sistemas de educação superior de 47 países, a fim de ampliar a competitividade regional no campo da educação; e 2) o Grupo das Oito Universidades Australianas (Go8), que reúne as oito universidades classificadas em *rankings* internacionais como as melhores instituições educacionais daquele país, que, dentre outras ações, trabalham de forma conjunta para influenciar políticas nacionais de ensino superior e pesquisa e também para firmar alianças internacionais estratégicas.

Esclarecemos que foi apresentada aos entrevistados uma questão específica sobre a similaridade ou não do Consórcio com o EEES, uma vez que nossa hipótese inicial era de haver alguma correlação entre essas duas iniciativas, já que muitos estudiosos têm demonstrado que reflexos de Bolonha já são perceptíveis na América Latina (ROBERTSON, 2009; MELLO, 2011; MELLO e DIAS, 2011; AZEVEDO, 2012). Porém, o fluxo de ideias do Go8 para o Consórcio foi um ponto levantado espontaneamente pelos reitores/ex-reitores, quando perguntados sobre outras redes que consideravam relevantes no quadro de influência das suas universidades.

Percebemos ainda que, embora os entrevistados apontem algum nível de proximidade das ideias do Consórcio com o EEES e com o Go8 – redes que trazem explicitamente em seus objetivos a questão da competitividade e da relevância dos negócios educacionais, como apontaremos adiante – há na iniciativa mineira um apelo no sentido da cooperação e da (re)afirmação da universidade como um bem público. Neste caso, o discurso é consoante ao posicionamento latino-americano e caribenho de se construir redes que permitam às instituições agir de modo coletivo para a “manutenção da educação como um bem público de responsabilidade social e com alto valor para a cidadania, frente a quem a considere como um bem de mercado, negociável e consumível” (UNESCO-IESALC, 2008b, p. 233).

Desse modo, observamos que transitam no espaço de fluxos ideias e práticas distintas sobre redes de universidades, ora com ênfase na competição, ora com ênfase na cooperação, ou ainda mesclando as duas concepções. Estes modelos muitas vezes são adaptados nos níveis

nacional e local, resultando em algo novo e complexo. Buscaremos, portanto, neste capítulo, refletir sobre ideias e práticas que possam ter influenciado a emergência do Consórcio das federais mineiras: 1) o Espaço Europeu de Educação Superior; 2) o Grupo das Oito Universidades Australianas; e 3) o discurso latino-americano e caribenho em relação à formação de redes universitárias, disseminado pelo Instituto para a Educação Superior na América Latina e no Caribe (Iesalc/Unesco).

O objetivo é compreender estes contextos a fim de, posteriormente, resgatar essa análise e verificar os pontos de similaridade e de distanciamento de cada uma dessas práticas com a proposta do Consórcio. Ressaltamos que não se trata de um estudo comparativo no sentido de comparar A com B, mas sim um esforço para a identificação das ideias e práticas sobre redes que fluem entre contextos distintos; para a compreensão sobre como a ideia de redes de universidades se desloca internacionalmente e influencia novos projetos, como o Consórcio. Dessa forma, será possível refletir sobre as ideias que podem ter sido absorvidas e/ou adaptadas na realidade mineira.

Para a compreensão do EEES recorreremos à pesquisa bibliográfica sobre o Processo de Bolonha<sup>25</sup> e também à análise de conteúdo de documentos orientadores de seu desenvolvimento, quais sejam: as declarações/comunicações das conferências ministeriais relacionadas ao Processo de Bolonha (Sorbonne, 1998; Bolonha, 1999; Praga, 2001; Berlim, 2003; Bergen, 2005; Londres, 2007; Leuven e Louvain-la-Neuve, 2009; Budapeste e Viena, 2010; Bucareste, 2012).

Para o estudo do Go8, uma vez que é escassa a literatura disponível especificamente sobre este Grupo<sup>26</sup>, nos concentraremos na análise dos documentos: Folder Institucional do Go8; Plano Estratégico 2011-2014; outras informações disponíveis no site do Go8.

---

<sup>25</sup> É extensa a produção acadêmica brasileira relativa ao reordenamento da educação superior na Europa proporcionado pelo Processo de Bolonha. Catani e Gilioli (2011) apresentam um levantamento com algumas das principais produções realizadas no Brasil até 2011 sobre este tema.

<sup>26</sup> Em levantamento nas plataformas Scielo e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, em 12 de abril de 2013, com os termos “Go8”, “Grupo das Oito”, “Austrália”, “Australianas”, localizamos somente os seguintes estudos relativos à educação superior: 1) POWER, Sally e WHITTY, George. Mercados Educacionais e a Comunidade. *Educação e Sociedade*. Campinas: vol. 24, nº 84, setembro de 2003, p. 791-815; 2) MEEK, V. Lynn. Produção do Conhecimento na Educação Superior Australiana: do acadêmico ao comercial. *Educação e Sociedade*. Campinas: vol. 25, nº 88, especial out. 2004, p. 1023-1043. 3) DÍAZ, Sebastián D. Políticas e instrumentos de financiación de estudios universitarios: encrucijadas para el diseño de sistemas de financiamiento sustentables. *Ensaio*. Rio de Janeiro: vol. 16, nº 60, jul./set. 2008, p. 359-392.

A reflexão sobre as orientações do Iesalc/Unesco para a constituição de redes na América Latina e Caribe se dará a partir do levantamento de publicações, eventos e projetos relacionados a este tema desenvolvidos pelo organismo nos últimos anos.

Assim como Bardin (1977), compreendemos que “a análise de conteúdo já não é considerada exclusivamente com um alcance descritivo [...], antes se tomando consciência de que a sua função ou o seu objetivo é a inferência” (p. 21). Neste sentido, esperamos que as inferências e interpretações decorrentes deste capítulo possam contribuir para o apontamento, no decorrer desta pesquisa, de quais são as metas e os objetivos consensuais em cada prática, quais os conflitos perceptíveis em cada proposta e quais as inovações que se estabelecem a partir das redes no que se refere ao processo de regulação dos sistemas de educação superior.

## **2.1 O Espaço Europeu de Educação Superior**

O Espaço Europeu de Educação Superior é o resultado de uma reforma na educação superior na região europeia, iniciada em Sorbonne, na França, em 1998, quando da comemoração do 800º aniversário da Universidade de Paris. Na ocasião, ministros da educação da Alemanha, França, Itália e Reino Unido declararam a intenção de promover a harmonização progressiva dos ciclos de estudo (graduação e pós-graduação), com mecanismos para validação dos créditos e reconhecimento dos diplomas entre as universidades europeias, de modo a estimular a mobilidade dos estudantes e professores e ampliar a empregabilidade no continente; além de promover o reconhecimento internacional e o potencial de atração do sistema de educação superior europeu, ao estabelecer um sistema mais facilmente comparável no nível internacional, reafirmando ainda uma identidade europeia (DECLARAÇÃO DE SORBONNE, 1998).

Mais do que um documento orientador, tratava-se naquele momento de uma carta de intenções, na qual quatro países europeus convidavam outros a se associarem em torno dos objetivos citados que, como se nota, desde o primeiro momento apresentavam finalidades internas (no sentido de mobilidade e empregabilidade dentro do continente) e externas (na referência específica à busca por reconhecimento internacional e potencial de atração do sistema). Da mesma forma, estão presentes na Declaração aspectos culturais e políticos na perspectiva de construção de um espaço “onde possam interagir nossas identidades nacionais e nossos interesses comuns, onde nos forcemos mutuamente em benefício da Europa...”, a

fim de que “seja consolidado o lugar da Europa no mundo” (DECLARAÇÃO DE SORBONNE, 1998).

Em 1999, vinte e cinco outros países europeus atenderam ao apelo de Sorbonne para a ação conjunta em torno do melhoramento do sistema de educação superior da região, firmando a Declaração de Bolonha – marco da construção do Espaço Europeu de Educação Superior, comumente citada por pesquisadores como Processo de Bolonha ou Reforma de Bolonha. O termo reforma faz referência à complexidade dos objetivos propostos na Declaração e à necessidade de mudança esperada pelos signatários. Conforme Sobrinho (2010a):

Reformas educativas são construções de um quadro legal e burocrático, geralmente proposto por políticos, para responder a determinados problemas e produzir efeitos mais ou menos coerentes com projetos mais amplos de um governo ou de um sistema de poder. Não há proposta de reforma que não se justifique como um projeto de superação de determinada situação à qual já não mais se quer que perdure. (SOBRINHO, 2010a, p. 168)

Cabe assim, antes de enumerar os objetivos propostos pelo Processo de Bolonha, considerar a situação com a qual se gostaria de romper ou superar. Autores como Cachapuz (2009), Sobrinho (2010a) e Robertson (2009) remontam ao peso dos serviços educacionais para as economias nacionais nas últimas décadas como uma das motivações para se investir na articulação de um Espaço Europeu de Educação Superior. Neste sentido, um objetivo mais direto consiste em criar as condições necessárias para aumentar a atratividade da Europa como mercado de educação superior frente a outros países e regiões, especialmente na competição com Estados Unidos e Austrália – que apresentam hoje a maior capacidade de atração de estudantes estrangeiros. Embora se constate uma estabilização ou mesmo uma diminuição das matrículas nos países desenvolvidos, a demanda de alunos que buscam completar seus estudos internacionalmente aumentou em cerca de 30% no último decênio e continua crescendo, o que significa incremento das contas nacionais pelo ingresso de recursos originados da mobilidade estudantil, que ocorre, sobretudo, de países em desenvolvimento para países desenvolvidos (SOBRINHO, 2010a, p. 182).

Além disso, uma vez que, como discutimos no capítulo 1, a reestruturação capitalista dá centralidade ao conhecimento como fator de criação de riqueza, serão mais valorizadas aquelas sociedades que melhor uso fizerem deste insumo, tornando-se mais competitivas globalmente. Ocorre que os modelos clássicos de universidade europeia – com as grandes

*écoles* francesas e a universidade *humboldtiana*, por exemplo – que inspiraram o desenvolvimento de sistemas de educação superior na América Latina e em outras regiões, parece não corresponder às expectativas das sociedades contemporâneas. O modelo norte-americano, de matriz mais funcionalista, que privilegia naturalmente o conhecimento aplicado, seria mais adequado às novas demandas que se colocam para as universidades, que cada vez mais são orientadas à produção de Conhecimento Modo 2 e à oferta de formações mais curtas – conforme referenciado no capítulo 1 – bem como manifestam preocupação em se adaptarem para obtenção de uma melhor colocação nos *rankings* mundiais.

Uma reforma da educação superior em nível europeu contribuiria ainda para outro efeito de grande magnitude: o fortalecimento político e cultural da região, que deseja ser reconhecida como uma “Europa do Conhecimento”. Conforme Catani e Gilioli (2011, p. 211) resgatam em Armstrong (2009), “um dos objetivos do Processo [de Bolonha] é usar a educação superior para auxiliar a desenvolver e fortalecer a identidade europeia”. Este postulado aparece claramente na Declaração de 1999, que enfatiza que “a vitalidade e a eficiência de qualquer civilização podem ser medidas através da atração que sua cultura tem por outros países” (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999). Ainda neste sentido, Catani e Gilioli (2011, p. 211) ressaltam que “a dimensão política e estratégica de Bolonha fica evidenciada como uma disputa de hegemonia de longo prazo, iniciativa da Europa tentando recuperar ao menos parte do seu poder e influência global”. A reforma do sistema de educação superior é assim utilizada para dar suporte ao desenvolvimento de um projeto estatal que, no caso, ocorre não no nível do estado-nação, mas no nível transnacional, regional.

Tendo este pano de fundo em consideração, na reunião de Bolonha foram traçadas as metas de “primordial relevância” a serem cumpridas em uma década a fim de que em 2010 estivesse consolidado o Espaço Europeu de Educação Superior. Os 29 países que assinaram a Declaração em 1999 se comprometeram em coordenar suas políticas de modo a atingir no prazo citado os seguintes objetivos:

- 1) Adoção de um sistema com *graus acadêmicos de fácil equivalência*, também através da implementação do Suplemento ao Diploma, para promover a empregabilidade dos cidadãos europeus e a competitividade do Sistema Europeu de Educação Superior.
- 2) Adoção de um sistema baseado essencialmente em *dois ciclos principais*, a graduação e a pós-graduação. O acesso ao segundo ciclo deverá requerer a finalização com sucesso dos estudos do primeiro ciclo, com a duração

mínima de três anos. O grau atribuído após terminado o primeiro ciclo deverá também ser considerado como sendo um nível de habilitações apropriado para ingressar no mercado de trabalho europeu. O segundo ciclo deverá conduzir ao grau de mestre e/ou doutor, como em muitos países europeus.

3) Estabelecimento de um *sistema de créditos* – tal como no sistema ECTS – como uma forma adequada de incentivar a mobilidade de estudantes da forma mais livre possível. Os créditos poderão também ser obtidos em contextos de ensino não-superior, incluindo aprendizagem feita ao longo da vida, contando que sejam reconhecidos pelas universidades participantes.

4) Promoção da *mobilidade*, ultrapassando obstáculos ao exercício efetivo da livre circulação, com particular atenção:

- aos estudantes, o acesso a oportunidades de estudo e formação e acesso aos serviços relacionados;

- aos professores, investigadores e pessoal administrativo, o reconhecimento e valorização dos períodos dispendidos em atividades europeias de pesquisa, ensino e formação, sem prejudicar os seus direitos estatutários.

5) Promoção da *cooperação europeia na garantia da qualidade* com o intuito de desenvolver critérios e metodologias comparáveis.

6) Promoção da *necessária dimensão europeia na educação superior*, particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento curricular, cooperação interinstitucional, projetos de circulação de pessoas e programas integrados de estudo, formação e pesquisa. (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999, grifos do autor)

Inaugurava-se, desse modo, uma arquitetura sem precedentes na história das universidades: uma rede intergovernamental, de abrangência regional, determinando uma estrutura comum – ou no mínimo convergente – de educação superior para um número extenso de países que se encontravam em diferentes contextos políticos, culturais e económicos.

Nem todos os Estados que hoje compõem o EEES estavam presentes no início do Processo, mas a adesão que se sucedeu, apresentada no Quadro 2, evidencia a efetividade das ideias de Sorbonne e Bolonha, capazes de mobilizar ao longo da última década um total de 47 países.



**Quadro 2 – Cronologia da adesão dos países ao Processo de Bolonha**

Ano	Países
<b>1999</b>	1) Alemanha, 2) Áustria, 3) Bélgica, 4) Bulgária, 5) Dinamarca, 6) Eslováquia, 7) Eslovênia, 8) Espanha, 9) Estônia, 10) Finlândia, 11) França, 12) Grécia, 13) Holanda, 14) Hungria, 15) Irlanda, 16) Islândia, 17) Itália, 18) Letônia, 19) Lituânia, 20) Luxemburgo, 21) Malta, 22) Noruega, 23) Polônia, 24) Portugal, 25) Reino Unido, 26) República Checa, 27) Romênia, 28) Suécia, 29) Suíça
<b>2001</b>	30) Croácia, 31) Chipre, 32) Liechtenstein, 33) Turquia
<b>2003</b>	34) Albânia, 35) Andorra, 36) Bósnia e Herzegovina, 37) Macedônia, 38) Rússia, 39) Sérvia, 40) Vaticano
<b>2005</b>	41) Armênia, 42) Azerbaijão, 43) Geórgia, 44) Moldávia, 45) Ucrânia
<b>2007</b>	46) Montenegro
<b>2010</b>	47) Cazaquistão

Fonte: Elaboração própria. Com dados de <<http://ehea.info>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013.

Dado o sucesso quantitativo obtido na adesão de tantos e tão diversificados signatários para a consecução do Espaço Europeu de Educação Superior, o Processo de Bolonha torna-se um fenômeno de execução complexa, vistas as realidades contextuais distintas a serem conciliadas para o cumprimento dos objetivos propostos. Não só há diferenças políticas, culturais e econômicas postas em jogo, como também há diferenças determinantes em relação aos sistemas de educação superior entre os Estados europeus: há contextos onde as IES são majoritariamente públicas, outros de maioria de IES privadas, e outros ainda de IES mistas; além do fato de que o EEES compreende tanto instituições mais orientadas para a pesquisa acadêmica como outras mais voltadas para a profissionalização (EHEA, 2012, p. 19-28).

Destaca-se ainda o fato de que a iniciativa intenta englobar toda a Europa, incluindo países não vinculados à União Europeia, em uma perspectiva de alargamento do bloco político e econômico<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Em 2013, a União Europeia agregava 27 Estados-membros. Dos países que aderiram ao Processo de Bolonha em 1999, somente Noruega e Suíça não eram integrantes da UE. Os demais, ou já haviam aderido ao bloco ou encontravam-se (ou ainda se encontram) a caminho da adesão à UE. Considerando os países que se tornaram signatários de Bolonha mais tardiamente, o dado atual é que dentre os 47 participantes do EEES, apenas dez não são membros da UE e não se encontram em processo de vir a sê-lo (Dados extraídos de <[http://europa.eu/about-eu/countries/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/index_pt.htm)>, acesso em 12 de março de 2013). Zgaga (2011) pontua que a perspectiva de adesão à União Europeia foi o principal motivo para a adesão à Bolonha no caso de alguns países que se encontravam em processo de transição política, como nações ex-socialistas do leste europeu que buscavam alinhamento com as políticas regionais (p. 45-48).

Ressaltamos, contudo, que não nos concentraremos em uma análise das contradições e dos conflitos inerentes entre os países e IES para a consolidação da reforma de Bolonha, nem tampouco nos dedicaremos a estabelecer uma crítica em relação a cada uma das metas/ideias propostas pelo Processo e sobre o modo como elas têm sido implementadas nos distintos contextos<sup>28</sup>. Para os propósitos de nosso estudo, basta identificar quais são as ideias presentes no Processo de Bolonha e compreender os novos espaços onde estas questões têm sido decididas, determinando uma nova forma de regulação dos sistemas educativos universitários.

### **Dos espaços de articulação e decisão das questões do EEES**

O desafio de promover a convergência entre os sistemas de educação superior na Europa, de modo a ampliar sua competitividade na sociedade do conhecimento e valorizar política e culturalmente a dimensão europeia, tem sido estrategicamente planejado e monitorado desde a Declaração de 1999.

Conferências ministeriais são realizadas a cada dois anos, constituindo o núcleo do Processo de Bolonha. Nestas reuniões se monitora o estágio em que se encontram os países no cumprimento das metas estabelecidas e se define os passos seguintes necessários à institucionalização do Espaço Europeu de Educação Superior. Ao final de cada encontro – que se realiza em média em uma jornada de dois ou três dias e inclui conferências, sessões paralelas e plenárias – é publicado um Comunicado Ministerial, que representa um dos principais documentos políticos do Processo. Estes comunicados, em geral, fazem referência aos progressos obtidos no período anterior à determinada reunião e apresentam os objetivos a serem operacionalizados até a conferência seguinte. São instrumentos úteis tanto para a disseminação das reformas de Bolonha internamente nos seus países-membros, como para a divulgação do EEES a outros países e regiões.

É importante lembrar que inicialmente o Processo de Bolonha consistia em uma iniciativa intergovernamental, que se dava nas relações entre os países, representados por seus ministros responsáveis pela educação superior. É, sobretudo, a partir de 2002 que se vê o adensamento do Processo como uma plataforma regional. Uma vez que foi incluída na

---

<sup>28</sup> Diversos são os trabalhos já publicados nos quais se discutem as metas de Bolonha e seus impactos para os países-membros do Processo e para outros Estados e regiões: Enguita (2011); Teodoro (2011); Rodríguez e Martins (2011); Maldonado-Maldonado (2012); Zgaga (2011); Sursock (2011); Rossato (2011); Weymans (2012); Riedo e Pereira (2009); López (2009); Bastos (2009); Mello (2011); Mello e Dias (2011); Azevedo (2012), etc.

Estratégia de Lisboa – plano de desenvolvimento estratégico da União Europeia – a meta de, até 2010, fazer da Europa “a economia do conhecimento mais competitiva e mais dinâmica do mundo, capaz de um crescimento econômico duradouro acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e de maior coesão social” (ESTRATÉGIA DE LISBOA, 2000)<sup>29</sup>, o Processo de Bolonha entra efetivamente na agenda política da União Europeia. Neste sentido, ganha maior legitimidade e apoio formal, “passando a integrar o conjunto de políticas acordadas entre os países com as finalidades de construção das convergências que tornem possível um bloco europeu cada vez mais competitivo” (SOBRINHO, 2010a, p. 173-174).

Desse modo, dentre os membros permanentes do EEES, além das 47 nações signatárias, inclui-se adicionalmente também a representação da União Europeia. O presidente do Processo de Bolonha é justamente o presidente em exercício da UE que, desde 2010, desempenha a função conjuntamente com um representante de um país não pertencente ao bloco político e econômico (neste caso segue-se ordem alfabética na escolha, começando com a Albânia). Já a vice-presidência é delegada a um representante do país responsável pela Conferência Ministerial seguinte.

Têm ainda lugar nas Conferências Ministeriais oito membros-consultivos, dentre organismos oficiais e organizações de representação internacional de categorias específicas, quais sejam: Conselho Europeu (CE), Unesco, Associação Europeia das Instituições em Educação Superior (Eurashe), União dos Estudantes Europeus (ESU), Associação Europeia para a Garantia da Qualidade na Educação Superior (ENQA), Educação Internacional (EI) e *BusinessEurope*.

**Quadro 3 – Perfil institucional dos membros-consultivos do Processo de Bolonha**

Membros-consultivos	Perfil institucional
<b>Conselho Europeu (CE)</b>	Agrega 47 países em torno da missão de propiciar um espaço jurídico e democrático comum em todo o território europeu, garantindo o respeito pelos seus valores fundamentais: direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito.

<sup>29</sup> Sobre a Estratégia de Lisboa:

<<http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/Uni%C3%A3o+Europeia/Estrat%C3%A9gia+Europa+2020/Estrategia+Lisboa.htm>>, acesso em 12 de março de 2013.

**Quadro 3 – Perfil institucional dos membros-consultivos do Processo de Bolonha**

<b>Unesco</b>	Sua missão é contribuir para a construção da paz, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento sustentável e o diálogo intercultural através da educação, ciência, cultura, comunicação e informação. Atua globalmente.
<b>Associação das Universidades Europeias (EUA)</b>	Sua missão é influenciar o debate político no nível europeu sobre as questões que terão impacto sobre suas universidades-membro e sobre as redes nacionais de universidades. Tem cerca de 850 membros em 47 países.
<b>Associação Europeia das Instituições em Educação Superior (Eurashe)</b>	Agrega as instituições de educação superior europeias que oferecem cursos/programas orientados profissionalmente. Tem mais de 1400 filiados, em 40 países.
<b>União dos Estudantes Europeus (ESU)</b>	Seu objetivo é representar e promover os interesses educacionais, sociais, econômicos e culturais dos alunos no nível da Europa para organismos relevantes, em particular UE, Unesco, CE e grupo articulador do Processo de Bolonha. Compreende 47 associações nacionais de estudantes, de 39 países, representando mais de 11 milhões de estudantes na Europa.
<b>Associação Europeia para a Garantia da Qualidade na Educação Superior (ENQA)</b>	Atua basicamente em três níveis: a) representa seus membros no nível europeu e internacional, especialmente nos processos de decisão política; b) funciona como um <i>think tank</i> para o desenvolvimento de novos processos e sistemas de garantia de qualidade no EEES; e c) funciona como uma plataforma para a disseminação de boas práticas. Agrega organizações de garantia da qualidade do ensino superior de 24 países.
<b>Educação Internacional (EI)</b>	Representa os interesses dos docentes das instituições de educação superior e agrega cerca de cem sindicatos nacionais, compreendendo um total de três milhões de professores em diversos países (não somente europeus).
<b>BusinessEurope</b>	Sua missão é garantir que os interesses das empresas sejam representados e defendidos diante das instituições europeias, com o objetivo principal de preservar e reforçar a competitividade das empresas, bem como a promoção do bom funcionamento dos mercados de trabalho. Agrega 41 federações empresariais nacionais, representando mais de 20 milhões de empresas de 35 países.

Fonte: Elaboração própria. Com dados disponíveis nos sites das instituições (<<http://coe.int>>; <<http://enqa.eu>>; <<http://unesco.org>>; <<http://www.eua.be>>; <<http://eurashe.eu>>; <<http://esu-online.org>>; <<http://old.ei-ie.org>>; <<http://www.businessseurope.eu>>). Acesso em 08 de abril de 2013.

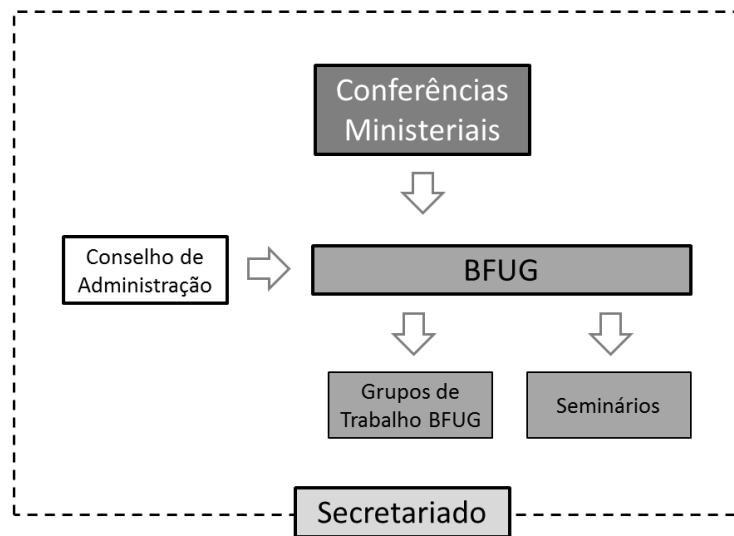
As conferências ministeriais se desenvolvem, portanto, na morfologia das redes, articulando os interesses de atores diversos, como se vê no quadro 3. Atores estes que certamente têm poderes assimétricos, uma vez que há membros permanentes e outros com status de consultivos, dentre outros fatores que os diferenciam: de Estados a organizações de classe e organismos multilaterais; do campo de influência dessas instituições (visto que atingem diferente número de países); da temática ou grupo defendido por cada um dos membros; dos históricos específicos.

Estes membros (permanentes e consultivos) integram não somente as Conferências Ministeriais, onde efetivamente se decide a respeito do Espaço Europeu de Educação

Superior, como também outras estruturas de apoio do Processo de Bolonha, criadas a fim de garantir a implementação das medidas definidas pelos ministros: o Grupo de Acompanhamento de Bolonha (BFUG, na sigla em inglês para *Bologna Follow-Up Group*), o Conselho de Administração (*Board*) e o Secretariado.

A figura 1 sintetiza os principais fóruns do Processo de Bolonha.

**Figura 1 - Fóruns do Espaço Europeu de Educação Superior**



Fonte: Elaboração própria.

O BFUG é a principal estrutura de acompanhamento do EEES e tem a responsabilidade de supervisionar o Processo de Bolonha no período entre as conferências ministeriais. Sua composição segue àquela do Processo: representantes dos 47 países, além de um representante da UE e representantes dos membros-consultivos. Do mesmo modo, é copresidido pelo país que exerce a presidência da União Europeia e um país não pertencente a este bloco, que se revezam a cada seis meses. Já a vice-presidência cabe ao país organizador da próxima conferência ministerial. Os membros do BFUG se reúnem no mínimo uma vez por semestre, geralmente por um dia e meio. Uma prerrogativa desta instância é desenvolver Planos de Trabalho das atividades a serem desenvolvidas pelos países e instituições de educação superior, conforme as orientações dos ministros. Para a operacionalização destes Planos, o BFUG cria Grupos de Trabalho que devem tratar com mais profundidade as áreas prioritárias indicadas a cada Comunicado. O BFUG também promove diversos seminários temáticos no intervalo entre as conferências ministeriais, que servem ao duplo objetivo

político de desenvolvimento e divulgação do Processo de Bolonha. Nestes eventos tanto se aprofunda as discussões sobre as metas a serem desenvolvidas quanto se dissemina para outros países e regiões a experiência do EEES.

O trabalho do BFUG é supervisionado por um Conselho de Administração constituído por: a) o triunvirato<sup>30</sup> formado pelos antecessores imediatos, os atuais e os futuros copresidentes do Processo; b) os vice-presidentes do Processo; c) a União Europeia; d) quatro membros-consultivos (CE, EUA, ESU, Eurashe). Estes acompanham as realizações entre as reuniões do BFUG.

Há ainda um Secretariado de Bolonha, que é convidado permanente das reuniões do Conselho de Administração para o registro de suas atividades. O Secretariado é mantido pelo país anfitrião da próxima Conferência Ministerial, com mandato que coincide com o período entre duas conferências, e que se destina a assegurar a continuidade das reformas de Bolonha, considerando que o EEES é copresidido pelo país que exerce a presidência da UE e por um país não integrante do bloco, alterados a cada seis meses. Este Secretariado também acompanha as demais instâncias do Processo, como o BFUG e os Grupos de Trabalho do BFUG, assim como apoia o desenvolvimento de seminários e mantém atualizado o website do EEES, disponibilizando informações tanto para os países-membros como para demais públicos interessados. É a esfera de função mais prática do EEES, sendo responsável pelas agendas, atas, preparação de relatórios e outras questões objetivas para a realização das reuniões.

A fim de verificar as ideias que perpassam os espaços de articulação e decisão das questões do EEES, apresentaremos a seguir uma síntese de alguns dos seus principais documentos oficiais: os comunicados e declarações produzidos nas reuniões dos ministros europeus responsáveis pela educação superior.

### **De Bolonha a Bucareste – uma leitura de documentos oficiais do EEES**

Como adiantamos, em geral, os documentos resultantes das Conferências Ministeriais que sucederam o encontro de Bolonha, resgatam as seis metas iniciais do Processo e informam quanto aos progressos obtidos em cada área, indicando ainda medidas corretivas ou

---

<sup>30</sup> A expressão em inglês é “*the EHEA Chairs Double Trioka*”, conforme consta em <<http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=5>>, acesso em 08 de abril de 2013.

postulando novos eixos de atuação, bem como as prioridades a serem trabalhadas até a reunião seguinte dos membros efetivos e consultivos da reforma.

O Quadro 4 apresenta de forma resumida as principais resoluções contidas nos textos oficiais do EEES, produzidos entre 2001 e 2012.

**Quadro 4 – Síntese dos documentos orientadores do Processo de Bolonha, produzidos nas Reuniões Ministeriais de 2001 a 2012**

Documento	Principais resoluções
<b>Comunicado de Praga, 2001</b>	<p>Adição de um novo objetivo além dos definidos na reunião de Bolonha: promoção da aprendizagem ao longo da vida como elemento essencial do EEES.</p> <p>Inclusão de representações de estudantes e de instituições de educação superior como membros-consultivos do Processo: EUA, Eurashe, ESU e CE.</p> <p>Definição da estrutura de trabalho do Processo de Bolonha: orientações sobre a presidência da rede e sobre o BFUG, dentre outros pontos.</p>
<b>Comunicado de Berlim, 2003</b>	<p>Referência à assistência estudantil: ressalta a necessidade de obter dados comparativos da situação social e econômica dos alunos europeus.</p> <p>Avanços no processo de reconhecimento de graus: definição da emissão automática e gratuita de um Suplemento ao Diploma que facilite o reconhecimento das carreiras entre os países.</p> <p>Ênfase na necessidade de garantia da qualidade dos sistemas nacionais de educação superior: deve ser baseada em critérios e metodologias comuns.</p> <p>Valorização da pesquisa e inclusão do doutorado como um terceiro ciclo essencial do EEES: o documento de Bolonha mencionava a pós-graduação mais no sentido de complementação do grau de bacharel para ingresso no mercado de trabalho.</p>
<b>Comunicado de Bergen, 2005</b>	<p>Desenvolvimento de um quadro global para as qualificações no EEES: ferramenta importante para a promoção da empregabilidade dos graduados dentro do EEES.</p> <p>Estímulo à produção de conhecimento Modo 2: orientação para o desenvolvimento de programas de doutorado que promovam a formação interdisciplinar e o desenvolvimento de competências transferíveis, satisfazendo às necessidades do mercado de trabalho.</p> <p>Intensificação de esforços para a promoção da mobilidade: necessidade de mais investimentos para a garantia deste objetivo, que em Bergen é apontado com um dos principais do Processo de Bolonha.</p> <p>Ênfase na dimensão social do EEES: aborda a questão da assistência estudantil, ressalva a responsabilidade pública na educação superior.</p> <p>Menção à questão da autonomia e financiamento das IES: ressalva o compromisso do EEES em garantir a autonomia das instituições para a implementação das reformas e reconhece a necessidade de financiamento sustentável para as IES.</p>

**Quadro 4 – Síntese dos documentos orientadores do Processo de Bolonha, produzidos nas Reuniões Ministeriais de 2001 a 2012**

<p><b>Comunicado de Londres, 2007</b></p>	<p>Empregabilidade definida como uma das áreas prioritárias para desenvolvimento até 2009: enfatiza a importância do alinhamento dos currículos às necessidades do trabalho e a urgência de se melhorar a empregabilidade do graduado.</p> <p>Criação de um Registro Europeu de Agências de Garantia de Qualidade: ressaltada novamente a urgência de sistemas de garantia da qualidade comparáveis, que possam ser facilmente compreendidos pelo público em geral.</p> <p>Estratégia de posicionamento do EEES em um contexto global: enfatiza que países de outras partes do mundo já se esforçam para alinhamento de seus sistemas ao quadro de Bolonha e determina melhorias na disponibilização de informações sobre o EEES e intensificação do diálogo político com outros Estados.</p>
<p><b>Comunicado de Leuven e Louvain-la-Neuve, 2009</b></p>	<p>Balço das realizações e consolidação do Processo transcorrida uma década da reunião de Bolonha: adoção de uma estrutura de três ciclos nos sistemas de educação superior da grande maioria dos signatários; adoção das normas e orientações europeias para a garantia da qualidade; disseminação do Sistema Europeu de Créditos; facilitação da mobilidade entre os países-membros.</p> <p>Prioridades para a década seguinte: ampliar a acessibilidade, garantindo a alunos provenientes de grupos sub-representados as condições adequadas para a conclusão dos cursos; incrementar processos relativos à melhoria da empregabilidade dos graduados e à oferta da aprendizagem ao longo da vida; incrementar uma reforma curricular centrada no aluno; ampliar a atratividade e o potencial do EEES na prestação de educação superior transfronteiriça; incrementar a mobilidade, de modo que até 2020 pelo menos 20% dos graduandos no EEES tenham tido um período de experiência no exterior; desenvolver ferramentas de transparência em relação à garantia de qualidade e reconhecimento, baseadas em indicadores adequados e dados comparáveis; buscar novas e diversificadas fontes de financiamento para a educação superior.</p>
<p><b>Declaração de Budapeste e Viena, 2010</b></p>	<p>Reunião de caráter simbólico: lançamento oficial do EEES.</p> <p>Ênfase no ineditismo do Processo de Bolonha: promoveu uma cooperação regional e transfronteiriça sem precedentes no âmbito da educação superior.</p> <p>Avaliação e visão de futuro: enaltece os progressos obtidos e reforça o empenho dos ministros com a agenda para a próxima década.</p> <p>Compromisso com as comunidades acadêmicas: ressaltam a importância da participação de funcionários e estudantes das IES nas estruturas de decisão em nível, europeu, nacional e institucional do EEES.</p> <p>Concepção da educação superior como responsabilidade pública: reitera que o financiamento cabe às autoridades governamentais.</p>
<p><b>Comunicado de Bucareste, 2012</b></p>	<p>Garantia de financiamento público: mencionada a crise financeira em que se encontravam vários países europeus, o documento afirma compromisso dos ministros em garantir o mais alto nível possível de financiamento público, recorrendo a outras fontes apropriadas (que não são discriminadas no texto).</p> <p>Ênfase na regulação interna: resalta a importância das IES na nova etapa do Processo, em fazer cumprir as recomendações das Conferências Ministeriais.</p>

Fonte: Elaboração própria. Com dados dos Comunicados Ministeriais de Praga (2001), Berlim (2003), Bergen (2005), Londres (2007), Leuven e Louvain-la-Neuve (2009), Bucareste (2012); e da Declaração de Budapeste e Viena (2010).



É importante ressaltar que estes documentos não tem efeito vinculante para os estados-membros do EEES. Como argumenta Cachapuz:

[a Declaração de Bolonha] não é um Tratado (!) obrigatoriamente a transpor para a ordem jurídica de cada um dos países que a subscreveram. O compromisso assumido pelos ministros da educação então presentes foi unicamente de se empenharem na consecução dos objetivos constantes do texto aprovado através de um programa de ação, programa que não pode ser imposto, mas sim construído. (CACHAPUZ, 2009, p. 18, exclamação do autor)

Dessa forma, os direcionamentos contidos nos textos da reforma – considerando-se desde a Declaração de 1999 até o Comunicado de Bucareste de 2012 – têm sido apresentados como recomendações ministeriais, e não como normas a serem impostas obrigatoriamente às nações signatárias. Neste sentido, os ministros de educação superior não obrigam a mudanças, mas com uma retórica de emergência têm “encorajado”, “sugerido” e “apelado” às instituições a “intensificarem esforços” de modo a “acelerar a concretização do EEES”<sup>31</sup>.

Cabe ainda ressaltar a dupla perspectiva – econômica e social – que perpassa os documentos ministeriais. Constatamos que embora permaneça preponderantemente uma racionalidade instrumental no desenvolvimento do EEES, com prioridades em geral relacionadas à promoção do reconhecimento internacional e do potencial de atração do sistema europeu de educação superior, ao longo dos anos tem sido valorizada nos textos da reforma também uma dimensão social.

Assim, ainda que questões relacionadas à empregabilidade, ao estabelecimento de padrões de qualidade, à convergência e à comparabilidade de modelos tenham evoluído de forma mais objetiva ao longo da primeira década do Processo de Bolonha; podemos afirmar que há um discurso cada vez mais presente quanto à temática social. Pontos como assistência estudantil, acessibilidade aos sistemas e políticas especiais para alunos de grupos sub-representados; bem como a responsabilidade pública na oferta da educação superior, têm merecido parágrafos inteiros dos documentos mais recentes.

Contudo, dado o coletivo de textos oficiais produzidos até 2012, observamos que o tratamento das ações concernentes à dimensão de promoção de atratividade e competitividade do EEES é diferente das postulações quanto à dimensão social. As primeiras são apresentadas

---

<sup>31</sup> O verbo encorajar, por exemplo, no sentido de encorajar os países ou universidades a determinada ação, aparece quatro vezes no documento de Praga (Comunicado de Praga 2001).

em detalhes, monitoradas, apontados possíveis entraves, propostas correções e novas iniciativas a serem implementadas pelos signatários. Já as recomendações de cunho social ou cultural, em geral permanecem no nível do discurso, sem considerar as metas e meios que garantirão seu desenvolvimento, delegando a responsabilidade por esta definição aos Estados.

Ressaltamos, por fim, que a partir da adesão dos países-membros ao Processo de Bolonha, questões antes intrínsecas às universidades ou às nações passam a ser discutidas e deliberadas na escala regional. Também observamos como cada vez mais atores participam da definição das “regras do jogo” no EEES, que inicialmente se restringia aos representantes dos países-membros, vindo a incluir como membro efetivo uma representação da União Europeia e como membros-consultivos representantes de vários segmentos que se relacionam diretamente com as universidades e apresentam diferentes posicionamentos, que podem ser muitas vezes conflitantes (dada a natureza das instituições). Com novas vozes, e novas pressões, o Processo segue incorporando novas temáticas e readaptando sua retórica.

Vejamos como se desenvolvem outras redes internacionais de educação superior e as ideias que delas fluem.

## **2.2 O *Group of Eight* na experiência australiana**

Com uma população relativamente pequena, de 20,7 milhões de habitantes<sup>32</sup> (cerca de 0,3% da população mundial), a Austrália está entre os países que mais se destacam internacionalmente na oferta da educação superior. O país conta com pelo menos cinco de suas universidades situadas entre as melhores do mundo, segundo os principais *rankings* que elaboram esse tipo de medição<sup>33</sup>; e aparece na 11ª colocação no que se refere ao volume de produção científica entre um total de 238 países, conforme aponta a base de dados SCImago<sup>34</sup>. Outros dados que reforçam o peso da educação superior australiana referem-se ao número de estudantes estrangeiros que ela atrai anualmente e ao investimento registrado para

<sup>32</sup> Censo Australiano de 2006. In: [www.abs.gov.au](http://www.abs.gov.au).

<sup>33</sup> Segundo o *Academic Ranking of World Universities 2012*, elaborado pela *Shanghai Jiao Tong University*, das cem melhores universidades do mundo, cinco são australianas (Disponível em <<http://www.shanghairanking.com/ARWU2012.html>>, em 20 de maio de 2013). Segundo o *The World University Rankings 2012-2013*, elaborado pela *Times Higher Education*, das cem melhores universidades do mundo, seis são australianas (Disponível em <<http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2012-13/world-ranking>>, em 20 de maio de 2013).

<sup>34</sup> *SCImago Journal & Country Rank*. Disponível em <<http://www.scimagojr.com/countryrank.php>>, acesso em 08 de maio de 2013.

o setor: de acordo com informações do relatório *Education at a Glance 2012*, da OCDE, do total dos estudantes em IES australianas no ano de 2009, 21,2% eram alunos estrangeiros<sup>35</sup>; já em relação ao financiamento, verificamos que o valor destinado a esta etapa da educação alcançava, em 2009, 1,6% do PIB daquele país – superando o percentual anual investido por Estados como Alemanha, Reino Unido, Bélgica e França, por exemplo.

Quanto à sua constituição, o sistema de educação superior da Austrália reúne 39 universidades (das quais 37 são públicas) e outras instituições provedoras de ensino superior (em número que ultrapassa a 150, sendo principalmente privadas). Estas últimas precisam ser aprovadas pelo Ministério responsável a fim de que possam receber subvenções e de que seus alunos possam receber assistência pública. No caso das universidades, por definição, elas gozam de maior autonomia legislativa e possuem regulamento próprio, sendo financiadas em maior parte pelo governo australiano. Cabe ressaltar, porém, que do total aplicado em educação superior hoje na Austrália a maior parte tem origem privada (0,9% do PIB), sendo o financiamento público em torno de 0,7% do PIB (OCDE, 2012). Meek (2004) evidencia uma mudança na forma de financiamento nos últimos trinta anos, que podemos relacionar às transformações já contextualizadas no primeiro capítulo – referentes à nova arquitetura dos Estados, que ampliam os espaços de atuação do setor privado na prestação de serviços sociais essenciais, como a educação, e inserem nos espaços públicos uma nova lógica administrativa, que estimula as universidades a buscarem outras fontes de recursos:

Se no começo dos anos de 1980 as fontes não-governamentais de financiamento para a educação superior [na Austrália] eram insignificantes, hoje várias universidades, especialmente as mais antigas e mais bem estabelecidas, recebem mais da metade (algumas até quase 75%) de sua receita operacional de fontes não-governamentais. (MEEK, 2004, p. 1025)

Na perspectiva do autor, as políticas australianas das últimas décadas têm estimulado a competição entre as universidades na busca por recursos, contribuindo para que as instituições acadêmicas se movam cada vez mais direcionadas para o atendimento de demandas de mercado e, conseqüentemente, reduzindo sua autonomia no que se refere à definição de uma agenda de pesquisa. Meek (2004, p. 1029) ainda pontua que além da influência cada vez mais presente do mercado no processo de tomada de decisões nas universidades, outros níveis governamentais tem se fortalecido na regulação dos sistemas universitários: se antes “a União assumia quase todo o financiamento da educação superior, sendo quase insignificantes tanto

---

<sup>35</sup> Na educação superior brasileira, em 2009, apenas 0,2% do total do alunado era internacional (OCDE, 2012).

os investimentos quanto a influência política dos governos estaduais na educação superior”, ao longo dos últimos anos alguns estados tem retomado a atenção e investimento nas universidades, com uma clara intenção de impulsionar suas economias a partir do desenvolvimento do conhecimento.

A aposta na educação superior como estratégia para desenvolvimento econômico aparece também claramente dentre os objetivos postulados na atual base legislativa da Austrália para o financiamento do setor. A Lei de Apoio à Educação Superior (*Higher Education Support Act*), de 2003, estabelece a intencionalidade de se “reforçar a base de conhecimento da Austrália e aumentar a contribuição das suas capacidades de pesquisa para o desenvolvimento econômico nacional, a competitividade internacional e a consecução dos objetivos sociais” (GOVERNO AUSTRALIANO, 2013).

Cabe ainda destacar o alinhamento mais recente das políticas australianas de educação superior com o EEES. Como relata Robertson (2009, p. 414), em 2006 a Austrália elaborou o documento “O Processo de Bolonha e a Austrália: os próximos passos”, no qual apontava a necessidade de se garantir a compatibilidade com o Processo de Bolonha para a manutenção da atratividade dos programas de graduação e pós-graduação australianos. A percepção era de que, caso o país permanecesse fora do processo de convergência de qualificações, poderia perder vantagem competitiva para a Europa, que a partir da reforma de Bolonha ampliava o mercado de trabalho para seus egressos – um forte atrativo para alunos estrangeiros, uma vez que as titulações passavam a ser reconhecidas além do território nacional. Neste sentido,

em abril de 2007, a Austrália assinou uma declaração conjunta com a UE para tornar-se compatível com o Processo de Bolonha e reforçar a cooperação para abranger questões de garantia de qualidade, *benchmarking* e indicadores e quadros de qualificações (Figel & Bishop, 2007). Seus programas são vistos pelo governo federal australiano como sendo cruciais para o desenvolvimento do novo trabalhador e cidadão australiano que “tem consciência global”. (ROBERTSON, 2009, p. 415)

Dado o contexto geral do sistema de educação superior australiano, podemos inferir que sua regulação se dá em múltiplos níveis, com a participação do governo central, dos estados, territórios, das próprias universidades e também de outros atores, a exemplo de financiadores de pesquisas e de fóruns internacionais como o EEES, que já influencia as políticas do país oceânico.

Soma-se a estas fontes regulatórias o *Group of Eight* – rede que reúne oito das principais universidades australianas e inclui entre seus objetivos influenciar políticas nacionais de ensino superior e de pesquisa. Tendo sido este grupo citado espontaneamente pelos reitores entrevistados em nossa investigação como um dos modelos que inspiraram o Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais, vejamos como se deu sua constituição, quais são seus objetivos, suas ideias, seus modos de atuação.

### **Da constituição do Go8**

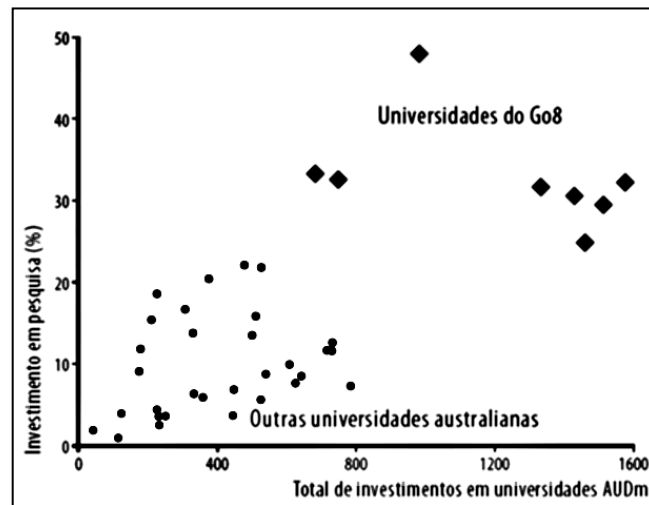
O Grupo das Oito Universidades Australianas (*Australia's Group of Eight Universities*) consiste em uma aliança entre as seguintes instituições: *The University of Melbourne, Monash University, The University of Adelaide, Australian National University, University of New South Wales, The University of Sidney, The University of Western Australia e The University of Queensland*.

Conforme consta da apresentação institucional do Grupo, suas universidades-membro se assemelham pelo alto investimento em pesquisa (como demonstra a Figura 2), pela alta atratividade de estudantes estrangeiros, pela concentração de talentos (tanto alunos quanto professores, incluindo vencedores do Prêmio Nobel), pela posição de destaque nos *rankings* internacionais de educação superior diante das demais universidades australianas<sup>36</sup> e por formarem profissionais altamente procurados no mercado de trabalho. Trata-se, assim, de uma rede de universidades australianas de classe mundial.

---

<sup>36</sup> As oito universidades que integram o Go8 obtiveram as melhores colocações entre as IES australianas em dois dos principais *rankings* de melhores universidades do mundo: o *Academic Ranking of World Universities 2012*, da *Shanghai Jiao Tong University*; e o *The World University Rankings 2012-2013*, da *Times Higher Education*. A única exceção refere-se à ocorrência da *University of Auckland* (não-membro do Go8), que aparece à frente da *University of Adelaide* na medição da SJTU.

**Figura 2 – Percentagem de investimento em pesquisa das universidades do Go8 em relação ao total de investimentos em universidades australianas (2010)**



Fonte: *GROUP OF EIGHT AUSTRALIA*, 2013c.

Apesar do Go8 ter se constituído oficialmente somente em setembro de 1999, desde 1994 os reitores/presidentes das oito universidades se reuniam e operavam em rede, porém informalmente.

A premissa do Grupo é trabalhar para maximizar o potencial de colaboração entre suas associadas – que atuam em um ambiente de alta competitividade – de modo a agregar valor às universidades-membro individualmente e à educação superior australiana, como um todo. A ideia é estabelecer um fórum no qual as universidades líderes da Austrália possam trabalhar em conjunto mais eficazmente a fim de: 1) ampliar as contribuições das universidades-membro para o desenvolvimento social, econômico, cultural e para o bem-estar ambiental e a prosperidade da Austrália; 2) incrementar e ampliar o trabalho dos membros do Go8 na geração, preservação e transferência de conhecimento de nível mundial; 3) fortalecer a capacidade da Austrália de se envolver e se beneficiar do desenvolvimento global e ampliar as suas oportunidades para responder às mudanças globais e locais; e 4) expandir as oportunidades para estudantes australianos e estrangeiros, independentemente da sua origem, para que participem da educação superior na fronteira das melhores práticas mundiais.

Das quatro prerrogativas do Go8, apontadas em seus documentos oficiais como parte da sua missão, podemos inferir que os tópicos de número 1 e 4 correspondem a uma perspectiva de base mais social, por considerarem aspectos culturais, ambientais, sociais e

meios de inclusão de alunos sem discriminação; enquanto 2 e 3 estão mais relacionadas à projeção internacional da Austrália em uma sociedade do conhecimento. Contudo, todos esses pontos são elencados de forma bastante abstrata e por isso dificultam uma reflexão acerca das motivações subjacentes.

Para melhor compreensão da intencionalidade do Grupo das Oito, vejamos as seis prioridades definidas em seu Planejamento Estratégico 2011-2014: 1) compartilhar informações e pontos de vista dentro do Grupo, ampliando a *aprendizagem* entre os líderes e administradores das universidades-membro; 2) *influenciar os resultados das políticas públicas em geral*, com foco nas questões relativas ao financiamento e à regulação do ensino superior e pesquisa na Austrália, garantindo inclusive orçamento público que permita sustentar a competitividade internacional das universidades do Go8 e outras IES australianas; 3) *promover o perfil e a reputação das universidades do Go8 nacionalmente e internacionalmente*, de modo que elas venham a atrair mais investimentos e mais talentos (estudantes, professores e funcionários); 4) estreitar laços entre os membros do Go8 e empresas, a fim de *incrementar a colaboração universidade-indústria* no ensino superior e na pesquisa, contribuindo também para que líderes empresariais sejam sensibilizados para a defesa dos interesses universitários; 5) facilitar a colaboração dentro do Grupo, de forma que estudantes e funcionários tenham as oportunidades ampliadas e que as universidades do Go8 desenvolvam *novas redes e mercados*; e 6) facilitar a participação das universidades do Go8 nos principais centros mundiais de pesquisa e de ensino superior, almejando o acesso dos melhores pesquisadores australianos a instituições internacionais de ponta e *posicionando o país na fronteira do conhecimento mundial* (GROUP OF EIGHT AUSTRALIA, 2013b, grifos nossos).

Como se pode perceber há diferenças entre o discurso da missão e das prioridades. O primeiro tem uma conotação mais forte para o sentido de prosperidade nacional, sendo todas as assertivas dirigidas ao fim último de desenvolvimento do Estado. Já as prioridades, embora incluam entre os beneficiários de algumas ações o coletivo de universidades australianas, são voltadas essencialmente para os resultados a serem conquistados para os membros do Go8.

Há também uma diferença quanto à linguagem empregada, que assume forma mais objetiva ao pontuar as prioridades e emprega termos de cunho mais econômico, como competitividade internacional, colaboração universidade-indústria, novas redes e mercados,

financiamento, reputação. O uso destas expressões aparece com maior frequência não só no Planejamento Estratégico do Grupo, como inclusive nos textos da página oficial e do folder institucional do Go8. São notáveis ainda as referências à inovação e à produtividade (para o desenvolvimento econômico e maior visibilidade nacional), a estratégias de garantia de qualidade (com avaliações periódicas entre os membros visando a melhoria de desempenho), ao mercado de estudantes (com considerações acerca do valor da moeda nacional e de políticas de migração), à formação de alianças estratégicas internacionais e ao posicionamento das instituições-membro como universidades de classe mundial.

Quanto à questão social e ambiental, somente tem destaque em um ponto do Planejamento Estratégico no qual o Go8 aponta preocupação com pobreza, mudanças climáticas, tensões religiosas e instabilidade de governos em regiões de importância estratégica<sup>37</sup>. Neste caso, o Grupo denota que suas instituições-membro, com ampla base de pesquisa, têm a oportunidade de colaborar de forma individual e conjuntamente para o encaminhamento destes processos que requerem soluções complexas.

Cabe ainda ressaltar que o Go8 enfatiza que diante do “inevitável ambiente de competitividade” no qual estão inseridas suas instituições, o Grupo “reconhece e celebra” tanto as diferenças quanto as semelhanças entre as universidades-membro. Da mesma forma, o Grupo observa que seus membros mantêm diversificadas relações com outras instituições (incluindo universidades que não integram o Go8) e atuam em outras alianças multilaterais e bilaterais. Ou seja, fazer parte do Grupo das Oito não é impeditivo para que seus membros construam acordos independentes com outros atores (GROUP OF EIGHT AUSTRALIA, 2013b).

### **Das estruturas de deliberação e gestão do Go8**

A principal instância de deliberação desta rede australiana é o Conselho do Go8 (*Go8 Board*), formado por reitores/presidentes das universidades-membro, que se reúnem cinco vezes ao ano. A presidência do Conselho é rotativa entre as instituições, que permanecem no cargo por um período de dois a três anos.

---

<sup>37</sup> O Go8 enfatiza em vários textos a relevância econômica da Ásia e a necessidade de manter relações de proximidade com os países da região.



A estrutura organizacional compreende duas instâncias permanentes: diretoria executiva e secretaria, que estão sediados em Camberra (capital nacional da Austrália) e garantem o desenvolvimento dos trabalhos. O perfil do Diretor Executivo é de um profissional com ampla trajetória nas universidades australianas, com experiência em postos de liderança. Em quatorze anos de existência formal do Go8, houve somente uma mudança no cargo: a primeira diretora permaneceu de 1999 a 2007, quando foi empossado o atual diretor. O *staff* inclui ainda os seguintes órgãos administrativos: Diretoria de Políticas, Diretoria de Pesquisa, Diretoria de Informação Estratégica, Diretoria de Relações Internacionais e Negócios, Diretoria de Web e Relações com a China, Assessoria Política e Graduação, Gerência de Informação e Análises, Gerência de Comunicação, Gerência para a América Latina (sediada em São Paulo); além de um Consultor de Mídias, um agente administrativo e um analista de economia.

Por fim, o Go8 mantém um total de vinte e cinco comitês (*Go8 Committees*)<sup>38</sup>, constituídos por, no mínimo, um representante de cada universidade, que se reúnem regularmente para colaborar em questões como desenvolvimento de pesquisa, política acadêmica, promoção internacional, gestão de recursos humanos, qualidade, legislação, inclusão social, dentre outros comitês que refletem sobre disciplinas específicas (artes, engenharias, medicina, ciências sociais, etc). Contudo, faltam dados para melhor compreensão do funcionamento dessas comissões e dos resultados por elas gerados<sup>39</sup>.

Para o monitoramento e a avaliação de desempenho do Go8 e das universidades-membro individualmente são desenvolvidos indicadores que permitem a comparação entre as instituições do Grupo, comparação com as demais universidades australianas e ainda com algumas instituições estrangeiras de perfil similar. Estes índices consideram principalmente dados estatísticos, tais como receita anual, receita proveniente de investigações, montante de pesquisas financiadas por indústrias, total de alunos, total de alunos de doutorado, total de

---

<sup>38</sup> *Go8 Committees: Go8 Deputy Vice-Chancellors (Research); Go8 Academic Policy Committee; Go8 Deans of Arts; Go8 Deans of Business; Go8 Deans of Engineering & Associates; Go8 Deans of Graduate Studies; Go8 Directors International; Go8 Deans of Medicine; Go8 Deans of Science; Go8 Directors of Advancement; Go8 Directors of Commercialization; Go8 Directors of Facilities; Go8 Directors of Human Resources; Go8 Directors, Media and Communications; Go8 Directors of Statistics and Planning; Go8 Directors of Student Services; Go8 Alumni Directors; Go8 Chief Financial Officers; Go8 Digital Futures Group; Go8 Legal Counsel; Go8 Librarians; Go8 Marketing Directors; Go8 Research Integrity and Ethics Group; Go8 Research Office Directors; Go8 Social Inclusion Strategy Group.*

<sup>39</sup> Os documentos disponíveis apenas nomeiam os Comitês e apresentam sua composição (nome, cargo e instituição de cada representante).

estudantes estrangeiros, corpo docente com dedicação exclusiva à pesquisa, corpo docente com dedicação à pesquisa e ensino, etc (GROUP OF EIGHT AUSTRALIA, 2013d).

O Grupo das Oito constitui, assim, uma fonte de regulação que atua no nível intermediário, na representação de universidades de classe mundial, estando bem estruturada administrativamente para buscar a consecução de seus objetivos.

Vejamos como as discussões sobre redes de educação superior se desenvolvem na região da América Latina e Caribe.

### **2.3 Notas sobre redes de universidades na América Latina e Caribe**

A educação superior na América Latina e Caribe (ALeC) tem se transformado de forma acelerada ao longo dos últimos trinta anos: observa-se uma significativa ampliação da taxa de matrícula nos países da região, que passam a atingir níveis de massificação<sup>40</sup>; incremento da participação do setor privado na prestação dos serviços educacionais, incluindo instituições com finalidade de lucro e oferta transnacional; uma maior diversificação do tipo de IES (faculdades, universidades, centros universitários, centros tecnológicos); a redução do investimento público no setor, sendo as universidades públicas cada vez mais sugestionadas a buscarem novas fontes de financiamento; e ainda a discussão quanto à ideia de universidade e seu papel em uma sociedade do conhecimento, que perpassa todas estas mudanças e contribui para a formação de novas subjetividades, relacionadas à performatividade, empreendedorismo e responsabilização, nos termos já brevemente desenvolvidos no primeiro capítulo.

Alguns dados recuperados por Didriksson *et alli* (2008b, p. 30) demonstram a magnitude da educação superior da ALeC na atualidade. Conforme levantamento dos autores, nos primeiros anos do presente século registrava-se na região um total de 8.756 instituições de educação superior – das quais 1.917 eram universidades privadas e 1.023 universidades públicas, além de pouco mais de 5.800 IES de diferentes tipos e categorias. Neste período, o

---

<sup>40</sup> Conforme Trow (2005), citado por Gomes e Moraes (2012), a transição histórica da educação superior nas sociedades avançadas tende a evoluir em três fases: sistema de elite (quando o sistema contempla até 15% da população de 18 a 24 anos de idade); sistema de massa (quando se atende entre 16% e 50% do grupo etário de 18 a 24 anos – se consolidando em relação ao sistema de elite ao contemplar 30% do público em questão); e sistema de acesso universal (quando o volume de matrícula representa mais de 50% da corte de 18 a 24 anos).

total de matrículas girava em torno de 14 milhões, com uma taxa de escolarização bruta de 28,5%<sup>41</sup> e maior concentração do alunado em instituições de caráter privado.

Os autores ressaltam, porém, que o incremento de instituições particulares na educação superior da região se dá, sobretudo, para a oferta de ensino; de modo que as atividades de pesquisa e pós-graduação permanecem majoritariamente nas universidades públicas, sendo estas as mais complexas e robustas em termos de número de matrículas, de publicações, de produção e transferência de conhecimentos e de infraestrutura. Didriksson *et alli* sublinham que as universidades públicas continuaram a crescer nos últimos anos, ainda que em ritmos distintos, a exemplo das estruturas multicampi implementadas mais recentemente em algumas das universidades mais tradicionais da ALec (2008b, p. 30-31).

Outro fator que amplia a complexidade do quadro regional consiste nas diversas orientações políticas dos países que o compõem; além das diferenças em questões objetivas referentes à renda, educação e saúde. Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano<sup>42</sup>, por exemplo, localizamos na região poucas nações com IDH muito elevado (Chile, Argentina e Barbados), algumas com desenvolvimento elevado (como Brasil, Colômbia, México, Peru, etc.) e outras tantas com desenvolvimento mediano (Bolívia, Paraguai, República Dominicana, etc.).

### **Orientações do Iesalc/Unesco**

Tendo em vista tal contexto, na perspectiva do Iesalc/Unesco as redes de universidades seriam instâncias privilegiadas para se buscar a superação de problemas regionais em uma sociedade do conhecimento. O Instituto, que tem insistido ao longo dos últimos quinze anos na formação de grupos de colaboração solidária entre as universidades latino-americanas e caribenhas, como veremos a seguir, apresenta três princípios básicos: a) a educação superior como bem público e social, como direito humano e como dever do Estado; b) o valor primordial e inalienável da educação superior na construção de sociedades mais prósperas, justas e solidárias como modelo de desenvolvimento humano integral e sustentável; e c) a formação integral de pessoas, cidadãos e profissionais capazes de abordar

---

<sup>41</sup> Embora este índice permaneça muito abaixo dos países da América do Norte e Europa ocidental (que alcançam 57%), o incremento é bastante significativo, uma vez que esta taxa na ALec em 1950 estava apenas em 1,9% e em 1994 registrava a média de 20,7% (DIDRIKSSON *et alli*, 2008b, p. 28-30).

<sup>42</sup> Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011, PNUD. Disponível em <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf)>, acesso em 18 de maio de 2013.

com responsabilidade ética e compromisso social os múltiplos objetivos e desafios das sociedades (UNESCO-IESALC, 2008a).

Diversos são os documentos nos quais a Unesco enfatiza a relevância das redes. No artigo final (17º) da Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI, produzida em conferência do ano de 1998, em Paris, consta que a colaboração e a aliança entre as partes interessadas constituem um fator importante para a realização de transformações no setor. A associação baseada em interesses comuns, respeito mútuo e credibilidade deveria ser uma modalidade essencial para se renovar a educação superior. Embora esse tipo de documento não tenha caráter vinculativo, Guadilla (2010, p.29) ressalta sua capacidade em influenciar sistemas universitários: “a declaração derivada da Conferência Mundial de Educação Superior de 1998 se constitui uma espécie de bússola orientadora, algo como uma carta de navegação dos processos de transformação da educação superior”.

Em 2008, na Declaração da Conferência Regional da Educação Superior na América Latina e Caribe (CRES 2008), realizada em Cartagena, a orientação para a formação de redes aparece de forma mais clara, especificada em dois parágrafos do documento:

[...] Mediante a constituição de redes, as instituições de Educação Superior da região podem unir e compartilhar o potencial científico e cultural que possuem para analisar e solucionar problemas estratégicos. Tais problemas não reconhecem fronteiras e sua solução depende da realização de esforços conjuntos das instituições de educação superior e dos Estados.

As redes acadêmicas, em escala nacional e regional, são interlocutores estratégicos perante os governos. São, também, os protagonistas indicados para articular de maneira significativa identidades locais e regionais, colaborando ativamente na superação das fortes assimetrias que prevalecem na região e no mundo, face ao fenômeno global da internacionalização da educação superior. (UNESCO-IESALC, 2008a)

Ademais das Declarações, outras publicações e eventos do Iesalc/Unesco abordaram na última década a temática da organização em redes<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Ver, por exemplo, as seguintes publicações do Iesalc/Unesco: *Desafios da universidade na sociedade do conhecimento* (2003), *Sociedade do Conhecimento x Economia do Conhecimento – Sociedade, Poder e Política* (2005), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y Caribe* (2008). O Instituto também promove periodicamente um Encontro de Redes Universitárias e Conselhos de Reitores da América Latina e Caribe – que teve em julho de 2013 sua quinta edição.

## **Um Espaço de Encontro Latino-americano e Caribenho de Educação Superior**

Em 2008 se dá a ação mais efetiva do Iesalc para a organização das instituições terciárias em escala regional. Como desdobramento da CRES 2008, é criado o Espaço de Encontro Latino-americano e Caribenho de Educação Superior (Enlaces), que propõe a cooperação regional para a superação de deficiência e lacunas e a reforma da educação superior a partir de quatro eixos básicos de atuação, quais sejam: 1) promoção da expansão da cobertura da educação superior com qualidade e inclusão social; 2) promoção da avaliação, acreditação e garantia da qualidade e busca da convergência de modelos e critérios; 3) promoção, em todos os níveis educacionais, da educação básica à pós-graduação, da inovação nos processos de ensino e aprendizagem; e 4) construção de uma agenda regional de Ciência, Tecnologia e Informação para a superação de lacunas, a partir da expansão dos programas de pós-graduação.

Como se pode perceber, muitas das linhas apontadas na gênese do Enlaces apresentam similaridade com os objetivos centrais estabelecidos na reforma de Bolonha – convergência de modelos, promoção da inovação, incremento da pós-graduação, medidas para avaliação e garantia da qualidade, inclusão social. E, de fato, como relata o então diretor do Iesalc/Unesco, Carvalho (2010), o novo espaço latino-americano e caribenho foi bastante inspirado pelo modelo consolidado na Europa. Trata-se, porém, de contextos institucionais bastante diferentes, uma vez que os processos de integração regional ainda são tímidos e reduzidos na ALec e não existe uma organização supranacional (a exemplo da União Europeia) capaz de mobilizar e assegurar a adesão de países a programas de caráter regional. Além disso, o diretor ressalta que, desde o início, o projeto Enlaces foi vinculado a uma estratégia de mobilização direta com as instituições que estão na base dos sistemas nacionais de educação, enquanto o EEES começou a se constituir essencialmente no nível dos Estados e seus ministérios responsáveis pela educação (CARVALHO, 2010).

Desse modo, também a forma de gestão e desenvolvimento do Enlaces parece ser bastante distinta da rede europeia. Enquanto a iniciativa da Europa tem como instância principal de deliberação um conselho formado por ministros de educação, o grupo da ALec é administrado por um instituto internacional, o Iesalc/Unesco, sob a supervisão de uma Comissão de Acompanhamento formada por um representante do Instituto (seu diretor) e representantes de mais sete redes nacionais ou regionais de educação superior já consolidadas

(Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes, do Brasil; Assembleia Nacional de Reitores – ANR, do Peru; Associação Nacional de Universidades e Instituições de Educação Superior – Anuies, do México; Organização Continental Latino-americana e Caribenha de Estudantes – Oclea; Associação de Universidades Grupo Montevideo; Conselho Superior Universitário Centro-americano – Csuca; União de Universidades da América Latina e Caribe – Udual). Esta Comissão tem funções de consultoria, suporte técnico, monitoramento e desenvolvimento da agenda de trabalho do Enlaces. Porém não há informações disponíveis sobre como se processa este acompanhamento e sobre a efetividade da referida Comissão na mobilização dos governos, IES, docentes, funcionários e discentes para a nova rede. Em nossas entrevistas com quatro reitores brasileiros, por exemplo, dois demonstraram total desconhecimento quanto ao espaço de integração regional e dois afirmaram conhecê-lo vagamente, ainda que todos integrem a Andifes – que é membro da Comissão de Acompanhamento.

Contudo, para os objetivos de nossa investigação, não se faz necessário discutir a execução e os resultados do Enlaces, sendo suficiente nos concentrarmos nas ideias presentes em sua constituição, expressas nos seus eixos básicos de atuação já listados.

Quanto à perspectiva de competitividade fortemente evidenciada no EEES e no Go8, não é possível percebê-la nos textos do espaço latino-americano e caribenho. O conceito que sobressai é aquele de cooperação solidária, para a superação de desigualdades e fortalecimento dos sistemas nacionais. Para Carvalho (2010, p. 49), é natural que a competitividade esteja em primeiro plano no fórum europeu, pois naquela região a educação superior já está consolidada, com instituições classificadas entre as melhores do mundo, altas taxas de cobertura e elevada participação de estudantes estrangeiros; enquanto no Sul estas questões ainda precisam ser desenvolvidas.

Por fim, cabe destacar a frequência com que o Enlaces é caracterizado nos textos do Iesalc/Unesco como uma rede de redes<sup>44</sup>, frisando que o intuito do Espaço não é substituir as

---

<sup>44</sup> Dentre as variadas redes de universidades que se destacam na América Latina e Caribe e são apontadas nos textos do Enlaces com maior recorrência podemos citar: 1) o Setor Educacional do Mercosul (SEM), espaço de coordenação das políticas educacionais que reúne países membros e associados do Mercosul desde 1991 e que no campo da educação superior atua em três blocos temáticos – para o reconhecimento de carreiras e títulos na região, para a promoção da mobilidade intra-regional, e para a cooperação interinstitucional em termos de desenvolvimento de programas conjuntos de graduação e pós-graduação, de pesquisas e de formação de docentes; 2) a Associação de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), rede criada em 1991 que reúne universidades públicas, autônomas e autogovernadas da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai,

alianças, convênios, cooperações e associações já existentes, mas sim potencializar seus resultados e estabelecer maior sinergia entre as iniciativas. Esta premissa se efetiva tanto pela formação da Comissão de Acompanhamento da nova rede (composta essencialmente por outras redes acadêmicas), como por outras ações promovidas pelo Enlaces. Embora em sua constituição, quando da Conferência Regional de 2008, tenha sido fixado o intento de se estabelecer um fórum para a “articulação de ações concretas de cooperação em vistas da reforma dos sistemas e instituições nacionais de educação superior”, o que se pode perceber é que seus desdobramentos têm se dado muito mais no sentido de se fomentar uma cultura de redes. Dessa forma, o Enlaces disponibiliza uma plataforma *on-line* com experiências em rede enviadas por universidades latino-americanas e caribenhas; apresenta um portal onde mantém dados das redes de universidades da América Latina e Caribe ou que com elas se relacionam; e mantém quatro observatórios regionais acerca da Diversidade Cultural e Interculturalidade, Mobilidades Acadêmicas e Científicas, do Pensamento Universitário Latino-americano e de Responsabilidade Social.

### **Da efetividade de uma integração regional na América Latina e Caribe**

Face aos esforços que se desenvolvem há anos na ALeC para estabelecer laços de cooperação entre os diferentes países – através das iniciativas do Iesalc-Unesco e de outras redes de educação superior já estabelecidas na região – e os esparsos resultados que se têm alcançado para uma integração efetiva dos sistemas no nível da América Latina e Caribe, sobressai uma consideração de Uribe (2007), citada por Miranda:

Surpreende que, apesar das reiteradas declarações políticas dos países da região, da importância crescente das diferentes redes interuniversitárias, das iniciativas transcontinentais de cooperação na educação e das ações concertadas dos organismos intergovernamentais regionais, não tenha surgido uma força aglutinadora potente que dê vigor ao renovado interesse latino-americano de alcançar uma integração que transcenda as dinâmicas

---

que se assemelham pela vocação, estrutura acadêmica e equivalência dos níveis de seus serviços. Desenvolve programas de mobilidade de estudantes e docentes entre as universidades-membro, oferta disciplinas e programas compartilhados, promove jornadas de jovens pesquisadores e realiza anualmente seminários temáticos internacionais sobre Universidade-Sociedade-Estado; 3) a Rede de Macro-Universidades Públicas da América Latina e Caribe, instituída em 2002, que agrega 32 instituições de 19 países, e trabalha para a defesa dos valores da universidade pública (como bem público e social) e desenvolve programas de mobilidade, dentre outras iniciativas; e 4) as diversas Associações e Conselhos de Reitores das IES Latino-Americanas e Caribenhas, a exemplo de algumas redes que compõem a Comissão de Acompanhamento do Enlaces, que tem se mostrado atores relevantes para a articulação dos interesses de segmentos de instituições de educação superior na interlocução com outras redes e também com o poder público. Informações disponíveis em <www.mercosur.int/edu>, <www.grupomontevideo.edu.uy>, <www.redmacro.unam.mx>. Acesso em 18 de maio de 2013.

excludentes e injustas da ameaçadora mercantilização da educação superior ou das políticas e ações por vezes paternalistas, provenientes da cooperação acadêmica europeia. (MIRANDA, 2008, p.18)

Assim como Miranda (2008), não temos a pretensão de responder à indagação de Uribe, mas sim de provocar a reflexão sobre a contribuição concreta dos organismos que se propõem a articular uma reforma da educação superior. Uma vez que o Enlaces corresponde a um processo demasiado recente e ainda inconcluso, permanecerá por longo tempo a dúvida quanto à sua capacidade de superar as iniciativas anteriores, liderando um projeto de envergadura para a convergência dos sistemas e desenvolvendo projetos colaborativos em maior escala.

Resta-nos dar continuidade à pesquisa a fim de compreender se as ideias postas em jogo pelo Iesalc/Unesco sobre redes universitárias, aqui sintetizadas no projeto do Enlaces, podem ser percebidas nas experiências brasileiras emergentes. Passemos, portanto, à análise do contexto nacional de redes de universidades públicas.



### **3 REDES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS: ENTRE MOTIVAÇÕES E REALIZAÇÕES**

O sistema de educação superior brasileiro é constituído por instituições que se diferenciam, basicamente, pela categoria administrativa (pública ou privada) e pela lógica de organização acadêmica (universidades, centros universitários, faculdades, centros federais de educação tecnológica – CEFETs, e institutos federais de educação, ciência e tecnologia - IFs).

Embora o discurso estatal, como já mencionamos no primeiro capítulo, reitere frequentemente a educação superior como um direito do cidadão e bem público social, atualmente a maior parte do alunado (em torno de 72%) está concentrada no segmento privado: em 2011, o país contava com 2.365 IES, das quais 2.084 são privadas e 281 são públicas, correspondendo, respectivamente, a 4.151.371 e a 1.595.391 matrículas nos cursos de graduação presencial (INEP, Censo da Educação Superior 2011).

Quanto à diversificação institucional, hoje a oferta está dividida entre as universidades, que somam 2.933.555 matrículas presenciais (entre público e privado), e demais instituições, que juntas compreendem 2.813.207 registros (774.862 matrículas em centros universitários, 1.955.328 em faculdades, 83.017 em IFs e CEFETs).

Ainda que a ordenação de todo esse sistema caiba constitucionalmente ao Estado – que tem a premissa de regular, supervisionar e avaliar o conjunto das instituições de educação superior e cursos superiores hoje oferecidos – não podemos desconsiderar a diversidade de outros atores que se interpõem e interagem neste processo, com forças assimétricas e representando interesses distintos (ora privados, ora públicos; ora pela defesa da instituição universitária, ora pela flexibilidade dos modelos de IES).

Comumente, os atores de cada um destes segmentos se articulam em redes, com estratégias coletivas que lhes permite obter ou sustentar vantagens frente aos demais sujeitos em um ambiente competitivo. Da mesma forma, estes arranjos – seja na forma de associações, consórcios ou outros agrupamentos informais – servem a finalidades de cooperação, facilitando a realização de ações conjuntas e a transação de recursos para a consecução de objetivos complementares (BALESTRIN e VERSCHOORE, 2008).

Apesar de a nossa investigação estar centrada nas redes relativas especificamente às universidades federais, buscaremos, na primeira parte desta seção, apresentar uma breve contextualização da educação superior nacional em linhas mais gerais.

Assim, inicialmente, abordaremos algumas das políticas públicas implementadas nos últimos quinze anos, utilizando para tanto os dados censitários anualmente consolidados pelo Inep e legislações e referências bibliográficas relativas a este período. Nossa intenção é evidenciar o desenvolvimento meandroso da educação superior entre o público e o privado, como classifica Cunha (2007a), a fim de facilitar a compreensão dos atores que se interpõem no processo de regulação e os interesses subjacentes.

A partir da segunda parte deste capítulo, nos dedicaremos à caracterização de duas redes de universidades públicas em pleno funcionamento – a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e o Fórum de Dirigentes de Instituições Públicas de Ensino Superior de Minas Gerais (Foripes-MG). Para no quarto capítulo finalizarmos com a análise de uma nova rede em processo de construção: o Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais.

Nosso esforço para o estudo das três redes brasileiras (tanto nas seções finais deste capítulo quanto no desenvolvimento do capítulo 4) se dará principalmente a partir da análise de entrevistas individuais, semiestruturadas, realizadas entre dezembro de 2012 e fevereiro de 2013 com sujeitos envolvidos simultaneamente nas três redes<sup>45</sup>. A proposta inicial era entrevistar reitores ou ex-reitores que já tivessem ocupado as seguintes funções: coordenação da proposta do Consórcio, coordenação do Foripes-MG, cargo de direção executiva da Andifes. Dado que alguns dos dirigentes contatados acumulavam algumas das funções determinantes para a construção de nossa amostra, efetuamos um total de quatro entrevistas as quais compreenderam: um reitor que acumulava experiência em funções de gestão na Andifes, Foripes-MG e na proposição do Consórcio; um reitor que acumulava experiência em função de gestão no Foripes-MG e na proposta do Consórcio; um reitor que havia ocupado função de gestão na Andifes; um reitor sem experiência nas funções de gestão de nenhuma das três redes em estudo (mas que optamos por incluir na amostra devido à disponibilidade por ele demonstrada nos contatos iniciais por telefone e e-mail para que pudesse contribuir

---

<sup>45</sup> Nosso universo de pesquisa compreende um total de sete reitores, pois estabelecemos como princípio que os sujeitos integrassem simultaneamente as três redes em estudo, e a menor delas – o Consórcio – é composta por dirigentes de sete instituições.

com nossas discussões). As entrevistas versaram sobre a percepção dos sujeitos sobre as redes das quais participam e aconteceram em local escolhido pelos entrevistados (em geral, nas próprias universidades às quais estão vinculados), tendo seu conteúdo registrado em áudio e posteriormente transcrito para facilitar esta análise. Os reitores serão identificados como R1, R2, R3 e R4, seguindo a ordem em que realizamos as audiências.

Adicionalmente, entrevistamos um deputado federal (D1) que já coordenou os trabalhos da Bancada de Congressistas do Estado de Minas Gerais. Este sujeito foi incluído durante a pesquisa de campo devido ao fato de a Bancada ter sido espontaneamente citada, por todos os reitores entrevistados, como uma fonte importante no processo de regulação das IES públicas mineiras.

A caracterização das redes também se baseará em exame documental, que inclui atas, estatutos e demais registros da Andifes disponíveis em seu site oficial; e o Plano de Desenvolvimento Institucional do Consórcio e outros conteúdos relacionados à proposição, acessíveis nos sites das universidades que integram o projeto. Quanto à qualificação do Foripes-MG, será construída basicamente a partir dos relatos dos entrevistados, uma vez que sua constituição se dá de modo bastante informal e, conforme os reitores ouvidos e busca que realizamos na internet, não havia registros textuais de suas atividades até o momento em que finalizamos a etapa de levantamento de dados. Contudo, atas de reuniões realizadas pela Bancada de Congressistas do Estado de Minas Gerais no ano de 2012, disponibilizadas por e-mail, a nosso pedido, pela assessoria do parlamentar entrevistado, bem como dados referentes ao Orçamento Anual da União, disponíveis no site do Senado Federal, permitirão algumas inferências sobre os resultados da articulação em rede das universidades públicas do estado de Minas Gerais.

### **3.1 Breve contextualização da educação superior brasileira**

Nunes (2012) afirma que há um discurso hegemônico no Brasil quanto ao que venha a ser educação superior e sua finalidade social<sup>46</sup>, e uma prática divergente, na qual sobressaem

---

<sup>46</sup> Nunes (2012, p. 40-41) resgata posicionamentos recentes neste sentido: “em junho de 2009, o CNE realizou o Fórum Nacional de Educação Superior (FNES) reiterando o posicionamento da Conferência Mundial da Educação Superior (CMES) que, em 1998, defendia que ‘promover a ES como bem público social é uma das maiores contribuições dos Estados Nacionais para enfrentar a desigualdade e fazer prevalecer uma sociedade e cultura de paz’ [...]. Posteriormente, a Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto e 2009, atribuiu ao Conselho Nacional de Educação a incumbência de ‘subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de

políticas públicas de natureza privatizante. De fato, a democratização do acesso a este nível de ensino tem se dado desde o fim da década de 1960, sobretudo, pela via privada, com desonerações e outras ações de estímulo a empreendimentos particulares de educação superior para expansão das matrículas. Mas é principalmente nos últimos quinze anos que se evidencia uma aceleração na participação do setor privado na oferta da educação superior (CUNHA 2007b, SOBRINHO 2010b).

A Tabela 1 situa a evolução das matrículas entre público e privado desde o ano de 1997 – logo após a promulgação da lei vigente de diretrizes e bases da educação nacional (LDB nº 9.394, de 1996). Embora o segmento público também tenha se ampliado, seu crescimento total em número de matrículas no intervalo entre 1997-2011 foi de 110%, enquanto o avanço nas privadas alcançou 250%.

**Tabela 1 - Evolução das Matrículas em Cursos de Graduação Presencial por Categoria Administrativa (1997 – 2011)**

<b>Categoria Administrativa</b>	<b>1997</b>	<b>2002</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>
Privada	1.186.433	2.428.258	3.639.413	4.151.371
Federal	395.833	531.634	615.542	927.086
Estadual	253.678	415.569	482.814	548.202
Municipal	109.671	104.452	142.612	120.103

Fonte: INEP, Censo da Educação Superior 1997, 2002, 2007, 2011. Elaboração própria.

Dentre as políticas da década de 1990 que impulsionaram o desenvolvimento da educação superior pela via privada, se destacam aquelas relacionadas à liberalização da ação de instituições com finalidade de lucro neste campo e aquelas relacionadas à flexibilização do modelo de universidade tradicional.

### **Abertura de mercado**

Inicialmente, podemos citar a prescrição do artigo 20 da LDB (1996) que, ao enquadrar as instituições privadas na categoria particulares em sentido estrito – em contraposição às comunitárias, confessionais ou filantrópicas – abriu espaço para que fosse

---

Educação’. O CNE propôs, ‘tal como previsto para a Educação Básica’, que a ‘Educação Superior deve ser compreendida como direito e bem público’. Por fim, o documento conclusivo da Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, definiu como um dos instrumentos para democratizar o acesso, permanência e sucesso escolar (Eixo III), o reconhecimento da ‘educação superior como bem público social e um direito humano universal e, portanto, como dever do Estado’ [...].”

regulamentada na legislação brasileira a possibilidade de constituição de instituições de educação superior de caráter meramente comercial<sup>47</sup>. São justamente estas as instituições que mais se desenvolveram nos últimos anos: em apenas uma década (1999-2009) o número de matrículas em IES particulares cresceu mais de 340%, enquanto o número de matrículas nas IES privadas sem finalidade de lucro (comunitárias, confessionais e filantrópicas) decresceu cerca de 2%<sup>48</sup>.

Vale ainda destacar o porte de algumas destas IES particulares e a forma como elas movimentam um mercado da educação. A Anhanguera Educacional e a Kroton Educacional, por exemplo, que são organizações com capital aberto na Comissão de Valores Mobiliários desde 2007, em abril de 2013 apresentaram formalmente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) a intenção de se associarem. Se aprovada esta fusão, o Brasil terá constituído a maior empresa educacional do mundo, que reunirá mais de um milhão de matrículas (dentre presenciais e EaD)<sup>49</sup>. Ressalvamos que, assim, o país pode vir a ter uma única instituição (resultado da fusão entre Anhanguera e Kroton) gerenciando o mesmo contingente de matrículas reunido no total das universidades federais brasileiras (que somavam 1.032.936 matrículas presenciais e a distância em 2011, conforme dados do Inep).

Por fim, em relação às IES particulares, citamos a atuação de grupos educacionais estrangeiros no sistema de educação superior nacional. Ainda que o país não tenha assumido compromisso com a Organização Mundial do Comércio na área da educação (tema que já apresentamos no capítulo 1), a presença de grupos como a *Laureate International Universities*

---

<sup>47</sup> Na LDB “as particulares em sentido estrito” são definidas, implicitamente, por oposição às instituições privadas sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas). Porém, o Decreto 2.306, de 1997, e a Lei 9.870, de 1999, dispõem, entre outros pontos, que as pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de educação superior poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial. De tal forma, não restou dúvida quanto à possibilidade de constituição de instituições de educação superior de natureza de mercado.

<sup>48</sup> Em 1999, conforme dados do Censo da Educação Superior, o país somava 526 instituições particulares, que concentravam 651.362 matrículas; enquanto as instituições privadas sem finalidade de lucro (comunitárias, confessionais e filantrópicas) eram um total de 379, compreendendo 886.561 matrículas. Já em 2009, havia 1.779 instituições particulares, com 2.889.763 registros; enquanto o número de instituições sem fins lucrativos decresceu para 290, bem como diminuíram as matrículas desta categoria (864.965). Desde 2010 o Censo da Educação Superior apresenta os dados das instituições privadas de forma agregada, não mais separando-as entre as particulares e as demais (comunitárias, confessionais e filantrópicas).

<sup>49</sup> No capítulo 1 já apresentamos em nota de rodapé os dados desagregados das matrículas da Anhanguera Educacional e Kroton Educacional. Conforme notícia veiculada no jornal O Estado de S. Paulo, em 25 de março de 2013, a empresa resultante da fusão entre Anhanguera e Kroton já é considerada nos meios empresariais a maior instituição educacional de mercado do mundo, com valor estimado em R\$ 12 bilhões – valor que representa o dobro da segunda colocada, o grupo chinês *New Oriental*. Disponível em < <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,concentracao-do-ensino-privado-,1025241,0.htm> >, acesso em 27 de junho de 2013.

no Brasil, nos permite inferir que na prática a educação superior aqui já é negociada em termos transfronteiriços. Com sede nos Estados Unidos e atividade em quatro continentes, nos últimos anos a *Laureate* adquiriu dez diferentes instituições de educação superior brasileiras<sup>50</sup>.

### **Diversidade institucional**

A diversidade institucional prescrita na LDB, que assinalava em seu artigo 45 que a oferta da educação superior se daria a partir de instituições com variados graus de abrangência e de especialização, também foi determinante para o avanço do setor privado. Seguindo esta normativa, além da flexibilização das regras para a criação de novas IES, criou-se a figura dos centros universitários, aos quais foi estendida a autonomia antes restrita às universidades “para criar, organizar e extinguir [...] cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes” (Decreto 2.306, de 1997, Art. 12, parágrafo 1º).

Várias foram as faculdades integradas que já estavam em funcionamento na segunda metade da década de 1990 e que buscaram se credenciar como centros universitários. Além do status de instituição universitária, estas faculdades ganhavam autonomia de gestão, sem que isso implicasse, contudo, na submissão da nova categoria às mesmas exigências que se colocavam para as universidades<sup>51</sup> – instituições estas desinteressantes como negócio, dado seu alto custo de manutenção pela obrigatoriedade de oferecerem de forma indissociável ensino, pesquisa e extensão.

A Tabela 2 ilustra a evolução das IES e das matrículas por organização acadêmica e categoria administrativa, no período 1999-2011.

---

<sup>50</sup> A *Laureate International Universities* está no Brasil desde 2005 e desde então adquiriu as seguintes IES: Universidade Anhembi Morumbi - UAM; Business School São Paulo - BSP; Centro Universitário IBMR; Escola Superior de Administração, Direito e Economia - Esade; Centro Universitário do Norte - Uninorte; Universidade Salvador - Unifacs; Centro Universitário Ritter dos Reis - UniRitter; Universidade Potiguar - UnP; Faculdade dos Guararapes - FG; Faculdade Unida da Paraíba – UNPB.

<sup>51</sup> Constitucionalmente, as universidades devem se dedicar ao ensino, pesquisa e extensão de maneira indissociável. Conforme consta da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 52, as universidades são “instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral”.

**Tabela 2 – Evolução das instituições e matrículas em cursos de graduação presencial por categoria administrativa e organização acadêmica (1999 – 2011)**

Categoria Admin.	1999			2002		
	N. IES / N. Matrículas por org. acadêmica			N. IES / N. Matrículas por org. acadêmica		
	Univers.	Centros Univers.	Outras IES	Univers.	Centros Univers.	Outras IES
Privada	83	39	783	84	74	1.284
	894.552	160.977	482.394	563.987	415.669	1.448.602
Federal	39	-	21	43	01	29
	421.353	-	21.209	500.459	1.061	30.114
Estadual	30	-	42	31	-	34
	264.938	-	37.442	380.957	-	34.612
Municipal	03	-	57	04	02	51
	38.891	-	48.189	34.486	13.585	56.381
Categoria Admin.	2007			2011		
	N. IES / N. Matrículas por org. acadêmica			N. IES / N. Matrículas por org. acadêmica		
	Univers.	Centros Univers.	Outras IES	Univers.	Centros Univers.	Outras IES
Privada	87	116	1829	88	124	1.869
	1.561.503	663.321	1.414.589	1.550.899	759.964	1.840.508
Federal	55	-	51	59	-	44
	578.536	-	37.006	842.606	-	84.480
Estadual	35	-	47	37	01	72
	439.585	-	43.229	484.606	1.623	61.973
Municipal	06	04	51	06	06	59
	64.563	17.617	60.432	55.444	13.275	51.384

Fonte: INEP, Censo da Educação Superior 1999, 2002, 2007, 2011. Elaboração própria.

Notas:

\*Somente a partir de 1999 o Inep apresenta de modo individualizado os números de centros universitários.

\*\*No que se refere a Outras IES, em se tratando da categoria privada se referem majoritariamente a faculdades; em se tratando da categoria federal se referem aos IFs e CEFETs.

É possível perceber a prevalência das matrículas nas universidades no setor público em geral, em contraste com o crescimento das vagas no setor privado, que no período representado se deu de forma mais acelerada nos centros universitários e nas faculdades. Enquanto o número de universidades cresceu somente 6% no segmento privado entre 1999 e 2011, o número de centros universitários privatistas ampliou mais de 217% e de outras IES privadas cerca de 240%. Quanto às matrículas ainda no setor privado, a ampliação nas

universidades foi inferior a 100%, alcançando crescimento de mais de 370% nos centros universitários e de cerca de 380% nas demais IES.

Parte significativa dessas matrículas privadas vem sendo garantida com aporte financeiro da União, através do Programa Universidade para Todos. Criado em 2004, pela Lei nº 11.096/2005, o programa tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, que passam a receber a isenção de determinados tributos. Somente em 2012, foram ofertadas pelo governo federal em instituições privadas um total de 284.622 bolsas (entre integrais e parciais), sendo 56% delas alocadas em IES com fins lucrativos<sup>52</sup>.

Vejamos como se deu o avanço das matrículas nas IES públicas nos últimos anos, quando, conforme a Tabela 2 permite perceber, houve um crescimento importante principalmente nas federais.

### **O setor público frente à privatização iniciada na década de 1990**

Conforme sintetiza reitor de uma universidade federal do estado de Minas Gerais, as instituições públicas de educação superior estiveram estagnadas na década de 1990, enquanto se assistia à grande expansão do setor privado:

Esse processo de ampliação da educação privada [...] é resultado de um processo histórico da educação brasileira. Durante a década de 90 e parte de 2000, o que é que a gente teve? Um investimento e uma facilidade enorme na criação de instituições privadas. Enquanto as universidades federais e também no setor público os outros – municipais e estaduais (à exceção da USP e da Unicamp que tiveram uma expansão importante neste período, mas por outros fatores que são pontuais e locais do estado de São Paulo) – as universidades não conseguiram expandir. Na verdade nós fomos sucateados nesse processo, nós não conseguimos contratar professores, não conseguíamos melhorar estrutura. Então, assim, as universidades passaram um período muito difícil. (Entrevistado R2)

Uma vez que o financiamento das instituições federais de educação superior (IFES) se dá por meio do Fundo Público Federal<sup>53</sup>, estas instituições (em sua maioria universidades)

<sup>52</sup> Dados disponíveis no portal do ProUni, em seção referente a Dados e Estatísticas: <<http://prouniportal.mec.gov.br>>, acesso em 12 de junho de 2013.

<sup>53</sup> Conforme artigo 55 da Lei nº 9.394/1996 (LDB), “caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por elas mantidas”.



tiveram uma contínua diminuição de seu orçamento no período de 1995 a 2002, tanto para o pagamento de pessoal quanto para sua efetiva manutenção e novos investimentos:

Na política do governo [do presidente Fernando Henrique Cardoso] [...] parece que a intenção era reduzir ao máximo as ações públicas no ensino superior. E facilitou em muito a maior oferta dos cursos nas privadas. Então nós tivemos um problema seríssimo no período deles [presidente FHC e ministro da Educação Paulo Renato Souza]. Não só a escassez de recursos para custeio [...], faltava dinheiro para energia elétrica, para água [...], faltava ali para o dia-a-dia. [...]. E no caso de pessoal docente, nem todas as vacâncias que surgiam com exonerações, falecimentos e aposentadorias eram repostas. Nós [no conjunto das IFES] ficamos no período, na média do sistema, com 40% dos cargos não preenchidos. (Entrevistado R4)

### **Novas perspectivas para as federais**

Os investimentos nas instituições federais somente são retomados a partir do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002), que dá continuidade ao processo de democratização da educação superior pela via privada, desenvolvendo concomitantemente políticas que permitem o incremento do setor público – o que denota o hibridismo da regulação nacional, que passa a combinar diferentes lógicas no processo de expansão.

Assim, em 2003 inicia-se um processo de interiorização das universidades federais, por meio do Programa de Expansão Fase I, conduzido pelo governo para promover a criação de diversos *campi* nos estados onde a cobertura estava limitada a IFES instaladas nas capitais.

Em continuidade a esta etapa, quatro anos mais tarde, foi lançado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni – Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007), também com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência na educação superior. Este projeto, porém, comportava uma meta mais ambiciosa: a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos em cursos presenciais por professor para dezoito<sup>54</sup>, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano. Com isso, o governo espera dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, contados a partir de 2008, e permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais nos cursos de graduação.

---

<sup>54</sup> Em 2007, nas universidades federais, a relação de matrículas em cursos de graduação presencial por funções docentes em exercício estava em 10,9 (INEP, Censo da Educação Superior 2007).

Apesar da adesão ao programa não ter sido estabelecida de forma compulsória, todas as IFES<sup>55</sup> existentes no ano de seu lançamento apresentaram ao Ministério da Educação planos de reestruturação com a devida especificação das estratégias e etapas previstas para se atingir as diretrizes e metas condicionadas pelo MEC, a quem coube também a definição dos indicadores de resultados.

Considerados os dois períodos de expansão (Fase I e Reuni), o número de municípios atendidos por universidades federais passou de 114 em 2003 para 237 ao final de 2011, tendo sido criadas 14 novas universidades federais e mais de cem novos *campi*<sup>56</sup>. Quanto às matrículas, houve uma ampliação entre 2002 e 2011 de 68%, conforme sinalizado na Tabela 2. Embora este crescimento pareça tímido quando comparado com os dados das privadas, reflete inegavelmente uma retomada de investimentos no setor público.

### **Financiamento e autonomia**

Uma crítica presente nas instituições públicas tanto nos anos 1990 quanto na última década refere-se à questão da autonomia universitária.

Amaral (2003) aponta que, face à limitação financeira imposta às universidades no período do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), estas instituições foram “forçadas [...] a se dirigir ao mercado, à procura de fontes alternativas de recursos financeiros, por meio da prestação de serviços, oferecimento de cursos de especialização e extensão, consultorias, assessorias, cobrança de taxas, matrículas, serviços de laboratórios etc” (AMARAL, 2003, p. 29-30).

Tal direcionamento externo comprometeria a autonomia universitária, já que sem os meios materiais necessários para a realização das suas atividades precípuas, a instituição precisa submeter sua agenda aos interesses de terceiros, o que viria a limitar sua liberdade intelectual (CHAUÍ, 2003; AMARAL 2003, 2010; NUNES, 2012; DOURADO, 2010).

---

<sup>55</sup> Em 2007 o Brasil tinha 55 universidades federais. Na época, somente não aderiram ao Reuni a Universidade Federal do ABC (UFABC) e a Universidade Federal do Pampa (Unipampa), que haviam sido criadas recentemente e ainda se encontravam em processo de implementação, não justificando, portanto, a participação em um programa de reestruturação.

<sup>56</sup> Dados disponíveis em <[http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=100&Itemid=81](http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=81)>. Acesso em 27 de julho de 2013.

Esta preocupação permanece também no quadro de retomada de investimentos que se colocou a partir de 2002. Na perspectiva de Amaral (2010), programas como o Reuni, que se desenvolvem por meio da contratualização, refletem a resistência dos governantes em implementarem a autonomia universitária.

A imposição de contratos de gestão se constitui uma forte ingerência do governo nas universidades, quando elas são obrigadas a atingirem metas que não foram por elas estabelecidas; não há a garantia de que o cumprimento dessas metas, discutidas e estabelecidas pelos governantes, significará o melhor caminho a ser seguido pelas universidades. (AMARAL, 2010, p. 13)

### **Múltiplas forças em disputa**

Apresentado, ainda que em linhas gerais, os termos em que se desenvolveu o sistema de educação superior nacional nos últimos decênios e suas principais políticas, fica evidente a primazia do setor privado para a ampliação do acesso a este nível de ensino no Brasil.

De forma mais sutil, também podemos perceber a penetração de uma cultura de performatividade nas instituições públicas, que passam a se orientar cada vez mais por uma racionalidade instrumental, com a valorização crescente de contratos de gestão, bem como dos processos de prestação de contas e de avaliação.

Contudo, seria reducionista afirmar que os agentes privatistas constituem hoje as principais fontes regulatórias do sistema nacional de educação superior. As universidades públicas permanecem como instituição social diferenciada, produtoras de conhecimento e promotoras de desenvolvimento científico e social. Em 2012, nelas estavam concentrados 81,5% dos programas de pós-graduação *stricto sensu* (CAPES, 2013a) assim como cabe a elas as primeiras colocações nos *rankings* que buscam medir as melhores IES do país<sup>57</sup>.

Temos assim um sistema educacional complexo e fragmentado, que envolve instituições de natureza e formatos organizacionais distintos, e está sujeito a influências de múltiplos atores. Na perspectiva de Cunha (2007b), há duas forças postas em conflito: de um lado, o Estado – que compreende o MEC, os Conselhos de Educação, as instituições públicas

---

<sup>57</sup> Segundo o Ranking Universitário Folha 2012, das melhores instituições de educação superior brasileiras, todas as primeiras 50 colocadas são universidades, sendo apenas nove privadas (Disponível em <<http://ruf.folha.uol.com.br/rankings/rankingdeuniversidades/>>, em 27 de junho de 2013). Segundo *QS University Ranking: América Latina 2013*, dentre as 50 melhores classificadas, um total de 17 são universidades brasileiras, sendo apenas três privadas (Disponível em <<http://www.iu.qs.com/2013/05/24/2013qsurlat/>>, em 27 de junho de 2013).

de ensino, as entidades que as representam, etc.; de outro, o mercado – que inclui além das instituições privadas de ensino, as suas entidades representativas, a exemplo da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, a Associação Nacional das Universidades Particulares, dentre outros. O autor afirma que ora estas forças incentivam o crescimento do setor privado, ora do setor público, ora de ambos.

A fim de compreender as forças que se articulam no processo de fortalecimento das universidades federais que, como vimos, estiveram estagnadas na década de 1990, mas a partir de 2002 voltaram a se desenvolver com novos investimentos e políticas a elas direcionadas, caracterizaremos e analisaremos a seguir dois atores que se colocam especificamente no campo da educação superior pública: a Andifes e o Foripes-MG. Para esta análise será empregada a metodologia que antecipamos no início deste capítulo.

### **3.2 A Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior**

A Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) é uma rede constituída formalmente como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e congrega atualmente 59 instituições (dois Centros Federais de Educação Tecnológica, dois Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e 55 universidades federais).

Criada em 1989<sup>58</sup>, com objetivos voltados para a integração das IFES, sua valorização e defesa, a Andifes é hoje a interlocutora oficial das universidades federais nas suas relações com o governo, com as associações de professores, de técnicos-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral.

#### **Dos objetivos estatutários e forma de organização**

---

<sup>58</sup> A primeira rede nestes moldes no Brasil foi o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), criado em 1966. “O Crub nasceu como uma entidade civil de direito privado [...], congregando reitores em efetivo exercício do cargo em todas as universidades do país, com o objetivo de ‘promover o estudo e a solução dos problemas relativos ao desenvolvimento do ensino superior no Brasil’ ” (CUNHA, 2007b, p. 202). Ainda hoje 40 IFES compõem o Conselho, que congrega um total de 151 instituições, sendo a maior parte delas privadas (Conforme dados disponíveis em < <http://www.crub.org.br/interna.php?id=40>>, acesso em 28 de junho de 2013). Para melhor compreender como a partir da década de 1990 as universidades federais instituíram um discurso diferenciado das universidades privadas, passando a ser mais fortemente representadas pela Andifes, ver a seguinte tese: CARVALHO, Cristina. *A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2011.

Conforme consta de seu estatuto, a Associação se propõe a desenvolver as seguintes iniciativas:

I – Promoção de estudos e projetos, inclusive de natureza interdisciplinar e interinstitucional, através de congressos, conferências, encontros e outros eventos;

II – Intercâmbio de informações e experiências com outras instituições de ensino e pesquisa, entidades culturais, científicas e tecnológicas nacionais e estrangeiras;

III – Articulação com os diversos entes públicos nas esferas federal, estadual e municipal;

IV – Assessoramento às instituições federais de ensino superior no equacionamento de questões político-administrativas, jurídicas e técnicas, pertinentes à sua problemática interna e ao relacionamento com os poderes públicos. (Estatuto da Andifes 2008, Art. 3º)

Com sede na cidade de Brasília (DF), sua organização se dá a partir das seguintes instâncias: a) Conselho Pleno, órgão máximo da entidade, com poderes deliberativos e normativos, sendo composto pela totalidade das IFES associadas (representadas por seus reitores ou dirigentes máximo em exercício), com previsão de reuniões ordinárias trimestrais e extraordinárias a qualquer tempo, conforme convocação; b) Diretoria Executiva, composta por presidente, 1º e 2º vice-presidentes (eleitos para mandatos de um ano), com competência principal de fazer cumprir as deliberações do Conselho Pleno; c) Diretório Nacional, com oito membros (o presidente, 1º e 2º vice-presidentes, além de um representante de cada região nacional), com atribuições relacionadas a apoiar e apreciar o trabalho da Diretoria Executiva; e d) Conselho Fiscal, composto por seis membros eleitos bianualmente para apreciação das contas da Associação; e d) Secretaria Executiva, órgão administrativo da rede, ao qual compete dar suporte às demais instâncias, incluindo também as atividades de consultorias jurídica e técnica, a coordenação geral de projetos e os serviços administrativos de apoio e manutenção em geral.

Para garantir a profundidade no tratamento das questões universitárias, os reitores se agrupam ainda em diversas Comissões, que são sub-redes temáticas, cujo papel é acompanhar e analisar contextos específicos e elaborar propostas que possam subsidiar as discussões e deliberações do Conselho Pleno. Hoje os reitores estão divididos entre dez Comissões, quais sejam: Comissão de Autonomia, de Avaliação, de Ciência e Tecnologia, de Desenvolvimento

Acadêmico, de Educação a Distância, de Empreendedorismo, de Hospitais Universitários, de Orçamento, de Política de Recursos Humanos, e de Relações Internacionais.

Há, por fim, Colégios de Pró-Reitores, que problematizam as questões acadêmicas e administrativas das universidades no nível das pró-reitorias, com encontros periódicos nacionais e regionais, e também assessoram o Conselho Pleno sempre que convocados: Colégio de Pró-Reitores de Extensão, Colégio de Pró-Reitores de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação, Colégio de Gestores de Tecnologia da Informação e Comunicação, Colégio de Pró-Reitores de Graduação, Conselho de Gestores de Relações Internacionais.

Quanto aos recursos para a manutenção e desenvolvimento das atividades da rede, são oriundos de anuidade paga por todos os associados, recursos de convênios e outros instrumentos, subvenções e auxílios de entidades públicas ou privadas, resultado de administração patrimonial etc (Estatuto da Andifes 2008, Art. 25).

### **Reestabelecendo o diálogo**

Conforme os reitores entrevistados nesta pesquisa é a partir do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva que a Andifes assume um papel de interlocutor privilegiado junto ao poder público. Uma vez que a expansão das matrículas havia se efetivado na gestão anterior (FHC) quase que exclusivamente pela via privada, com instituições em sua maioria não-universitárias, havia um forte clamor quanto à necessidade de se definir um referencial de qualidade para a educação superior nacional. Tal situação se dava porque, conforme Nunes (2012),

[...] o mercado é mal alocador de prioridades e valores imateriais e intangíveis, movendo-se em função de custos e oportunidades de ganho. Sendo assim, não se deve esperar que o mercado educacional responda adequadamente à estruturação de um sistema de ensino e pesquisa de qualidade exemplar, que venha a servir de referência nacional, tanto pelos enormes custos envolvidos, quanto pela lógica mesma de competição por estudantes, recursos e resultados materiais e financeiros.

Exatamente por isso, o setor público, através das instituições de ensino superior que mantém, precisará garantir a referência de qualidade, o parâmetro através do qual será possível medir a qualidade da vida acadêmica e científica, referenciado, ademais, por padrões de qualidade internacionais.

Ou seja, referência acadêmica é matéria de Estado, não do mercado, por ser, em última instância, uma questão da sociedade. (NUNES, 2012, p. 222-223)

Neste sentido, a Andifes, que congregava as IES melhores avaliadas do país teve seu discurso fortalecido. Na perspectiva de seus membros efetivos, uma das principais contribuições da rede consistia naquele momento justamente em garantir um referencial de qualidade para o setor:

A ideia é que a Andifes possa ser também, vamos dizer assim, um norteador da política de ensino superior, como um referencial de qualidade [...] importante para o sistema. [...] Pela qualidade das instituições [que congregamos] [...], que são, assim, verdadeiros ícones da qualidade no país qualquer que seja a métrica de avaliação, são instituições na vanguarda do conhecimento, da qualidade do ensino e que, portanto, a Andifes a partir desse referencial ela passa a ser um interlocutor privilegiado junto ao Ministério da Educação, junto aos demais Ministérios, [...], na vanguarda para discutir a política, ciência, tecnologia, inovação e, fundamentalmente, educação. (Entrevistado R1)

Além disso, havia a questão do desenvolvimento científico e tecnológico do país e a urgência de formação de mão-de-obra especializada. Essa demanda não vinha sendo atendida pelas IES privadas.

[...] em média 60% dessas vagas [das IES privadas] são oferecidas para Administração, Direito e alguma área da Educação, Pedagogia. [...] Você fala que determinada instituição [privada] tem 200 mil alunos, você pode observar o quantitativo, o percentual de cursos que eles têm. [...] É o mínimo o que eles oferecem de cursos de engenharias, das exatas, da medicina. Cursos que têm laboratórios, que têm pesquisas e que tenham um investimento mais forte, as instituições privadas quase não oferecem. Com poucas exceções, e boas exceções. (Entrevistado R2)

Desse modo, a Andifes, que segundo R4 havia tido um diálogo “muito ruim” com o governo FHC – quando o Ministro da Educação, raramente se encontrava com os reitores e o presidente da República não sinalizava nenhuma abertura para recebê-los – encontrou no início do primeiro mandato do presidente Lula a receptividade necessária para apresentar suas propostas.

Logo no primeiro mês do novo governo a Associação foi recebida pelo então recém-empossado Ministro da Educação – Cristovam Buarque – já com a promessa de uma audiência com o presidente, o que veio a ocorrer em agosto daquele ano, no Palácio do Planalto. Naquela oportunidade, o Conselho Pleno da rede entregou ao governo o documento intitulado “Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior”, que já sinalizava o desejo do coletivo de reitores de, por exemplo, duplicar o número dos alunos de graduação, ocupar 100% das vagas surgidas em cada semestre e

instituir novos ciclos de formação, elevando o índice de diplomação no país (ANDIFES, 2011).

A partir de então, conforme relato dos entrevistados, a interlocução foi se estreitando e a cada ano foi realizado um encontro com o Chefe de Estado, tendo se tornado frequente a participação de ministros e do Secretário de Educação Superior (Sesu) nas reuniões do Conselho Pleno da entidade:

As reuniões com o presidente Lula, elas aconteciam geralmente com o MEC, com o Ministro da Educação e equipe presentes, o Ministro do Planejamento, às vezes o Ministro da Fazenda, com frequência o Ministro da Saúde, em função dos hospitais universitários. Então o Lula provocou uma maior integração entre os ministérios que têm ações diretas nas universidades. E a Andifes, lógico, como teve essa abertura de espaço, a Andifes passou a discutir muito mais, de forma bem harmônica com o governo, esses projetos. O Ministro [da Educação] com frequência passou a frequentar, a participar do fórum da Andifes, quase todo mês a gente tinha uma reunião dos reitores da Andifes e o Ministro, Secretário de Educação Superior [...]. (Entrevistado R4)

A presidenta Dilma Rousseff manteve o hábito de reunião anual com a Associação, exceto pelo ano de 2012, o que os reitores creditam à extensão da greve que ocorreu nas IFES naquele período e pode ter dificultado minimamente a interlocução.

### **Da proposição às políticas**

Com uma agenda que se seguiu de forma contínua com encontros com autoridades ministeriais e gestores de agências de fomento à área educacional, dentre outros atores governamentais, os entrevistados afirmam que as propostas da rede logo começaram a se transformar em políticas públicas.

A Andifes teve uma participação extremamente importante enquanto rede de universidades federais no protagonismo de [se] definir com o governo uma estratégia para a expansão da educação superior, de onde veio a Expansão Fase I [...] e o Reuni. (Entrevistado R2)

De fato, o Programa de Reestruturação das Universidades Federais retoma várias reivindicações do documento apresentado à Presidência da República em 2003, como o expressivo crescimento de matrículas, oferta de cursos noturnos e ampliação do contingente de formados nas licenciaturas. O grupo assessor nomeado pelo MEC para a construção das



Diretrizes do Reuni contou inclusive com a participação de dois ex-presidentes da Andifes – Naomar Almeida Filho e Paulo Speller, o que reforça a proximidade das ideias entre as partes.

Os entrevistados relatam ainda a via dupla de interlocução: a rede tanto apresenta suas demandas como é demandada em pautas específicas pelo governo:

O governo tenta conosco da Andifes, por exemplo, dialogar sobre o tipo de política mais acertada para determinada dimensão. No caso da assistência e permanência estudantil sempre foi uma grande luta e uma grande bandeira da Andifes e da organização estudantil, ter recursos aportados na universidade de forma separada para garantir a permanência e a assistência estudantil. Para garantir moradia e assistência, como alimentação e uma série de outros serviços que são importantes para atingir os estudantes em vulnerabilidade social e econômica. [...] ele [o governo] requer da Andifes uma discussão para que a gente consiga desenhar melhor as ações e os projetos para que esses editais possam surgir ou efetivamente para que essas políticas possam ser executadas. (Entrevistado R2)

Temos tido um papel importante diante do governo para mostrar o que está dando certo, o que não está, o que deve ser aprimorado, o que já está adequado. [...] A gente tem inclusive sinalizado: “não, não é por aí”, “não, não está sendo suficiente”. (Entrevistado R3)

Muitas vezes, porém, há desacordo entre as instâncias, uma vez que apesar da relação dos últimos anos entre a rede e o governo ser de bastante proximidade, de diálogo e de parceria, nunca foi de alinhamento político, na perspectiva de R2. Ele ressalta que a universidade, uma das instituições sociais mais tradicionais da contemporaneidade, tem interesses de longo prazo, identificados como projetos de Estado e não de governo.

Essa construção não é uma coisa trivial; [por] que o governo tem alguns interesses políticos em algumas ações nas quais nós não temos.

Então entra governo e sai governo e a gente tem que continuar na luta para poder garantir que a educação seja um grande projeto de Estado. [...] Evidentemente que a gente é derrotado em várias propostas.

[No caso do Reuni] a Andifes fez uma proposta, enquanto rede, que nós não poderíamos fazer uma expansão somente da graduação separada da pós-graduação. [...] E a expansão acabou sendo só da graduação. [...] Então, por exemplo, claro que tem sequelas. (Entrevistado R2)

Na citação acima fica claro que a política é resultado, afinal, de um complexo jogo de forças, sendo construída em um processo de interação e negociação entre as partes.

Vejam os quais são as principais pautas em discussão na Andifes mais recentemente, a fim de compreender como o espaço de articulação e/ou decisão das questões relativas às universidades federais hoje se configura e quais os atores que nele interagem.

### **Das principais pautas e interlocuções**

Examinamos as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Pleno da Andifes realizadas entre 2010 e 2012 e os documentos indicam que dentre os temas mais recorrentes nas discussões entre os reitores no referido período estão a questão da autonomia e do financiamento.

Embora o estatuto da Associação prescreva reuniões ordinárias trimestrais e extraordinárias conforme convocação, verificamos que no intervalo em destaque os encontros se deram mensalmente no caso das ordinárias (desconsiderados meses de férias), de modo a totalizar 29 Reuniões Ordinárias em três anos. No caso das Extraordinárias, foram registradas sete reuniões<sup>59</sup>.

Esta regularidade com que os nós da rede se reúnem presencialmente sinaliza sua capacidade estrutural de facilitar a comunicação sem ruído entre seus componentes, isto é, sua capacidade de promover a conectividade. Ao mesmo tempo, essa constância nos encontros contribui para reforçar a coerência da Andifes, ou seja, para alinhar os interesses de seus integrantes. Estes dois atributos, conforme Castells (2010), são fundamentais para garantir o sucesso dos empreendimentos articulados na morfologia de redes.

Ainda em relação à conectividade, ela se mostra efetiva não só internamente, mas também na medida em que a Associação consegue fazer com que atores externos, mas centrais no processo de regulação da educação superior, participem dos debates dentro das estruturas da rede e se envolvam em suas propostas. O Quadro 5 apresenta os principais interlocutores com os quais os reitores se reuniram no triênio 2010 – 2012 e permite apontar minimamente a intensidade das relações, dada a frequência dos encontros com representantes de ministérios, congressistas e interlocutores das principais agências de fomento (Inep;

---

<sup>59</sup> Examinamos as atas das seguintes reuniões do Conselho Pleno, que se encontravam disponíveis para acesso *on-line* no site da Andifes: 1) Reuniões Ordinárias no período de 2010 a 2012 – da LXXXVIIª Reunião Ordinária, de 24 e 25 de fevereiro de 2010, a CXVIIª Reunião Ordinária, de 12 de dezembro de 2012 (exceto CXIVª Reunião, de setembro de 2012 – não localizada no site oficial da Andifes); e 2) Reuniões Extraordinárias no período de 2010 a 2012 – da 98ª Reunião Extraordinária, de 27 de janeiro de 2010, a 104ª Reunião Extraordinária, de 15 de agosto de 2012.

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq; e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Capes).

**Quadro 5 – Reuniões do Conselho Pleno da Andifes com autoridades e gestores de órgãos relacionados à política educacional (2010-2012)**

<b>Órgão/Instituição</b>	<b>2010</b> <b>Cargo/ N. de Encontros</b>	<b>2011</b> <b>Cargo/ N. de Encontros</b>	<b>2012</b> <b>Cargo/ N. de Encontros</b>
<b>Ministério da Educação</b>	- Ministro da Educação (04) - Secretário de Educação Superior (08) - Secretário da Diretoria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (01)	- Ministro da Educação (01) - Secretário de Educação Superior (07) - Secretário-executivo (01) - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (01)	- Ministro da Educação (02) - Secretário de Educação Superior (04) - Secretário de Educação Básica (01)
<b>Agências de Fomento, Cooperação e Informação</b>	- Presidente CAPES (01) - Presidente INEP (01) - Presidente CNPq (01)	- Presidente CAPES (01) - Presidente INEP (03)	- Presidente INEP (01)
<b>Demais Ministérios</b>	- Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (01)	- Ministro da Secretaria de Direitos Humanos (01) - Ministro da Ciência e Tecnologia (01)	- Ministro da Ciência e Tecnologia (01)
<b>Congresso</b>		- Presidente da Câmara de Deputados (01)	

Fonte: Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Pleno da Andifes, 2013. Elaboração própria.

Como se vê, há uma ocorrência maior de reuniões entre Conselho Pleno e Secretário de Educação Superior, seguida ainda pela interlocução com o Ministro da Educação, o que corrobora para a fala já apresentada de um dos entrevistados desta pesquisa, que ressaltou o diálogo permanente com este ministério. No caso da Sesu, esteve presente em cerca de 65% dos encontros do Pleno. Verifica-se, no entanto, que outros agentes que seriam fundamentais para garantir uma das questões prioritárias para os reitores – o financiamento – se fazem pouco presentes, pelo menos na figura de seus dirigentes máximos (já técnicos e assessores são comumente citados nas atas como participantes das reuniões do Conselho). No intervalo que analisamos, o Ministro de Planejamento, Orçamento e Gestão, por exemplo, participou apenas de uma reunião com o Conselho; e não há registros da presença do Ministro do Tribunal de Contas da União, que também é figura pertinente neste debate.

Vale ressaltar a centralidade da temática financeira nas reuniões da Andifes, visto sua relação direta com a questão da autonomia, como já abordamos, e, sobretudo a responsabilidade da Associação em definir anualmente parte do orçamento que será dirigido às IFES. É atribuição da Andifes, conforme acordado com o MEC, elaborar a matriz para a alocação dos recursos de custeio e capital das instituições federais de educação superior<sup>60</sup>. Assim, esta pauta é aquela mais frequente nas reuniões do Conselho e envolve ainda discussões para outras formas de composição de renda, como a busca por emendas individuais e de bancada a favor das IFES.

Quanto à questão da autonomia, aparece frequentemente como pauta de discussões com o Secretário de Educação Superior, no espaço do Conselho, num esforço para se produzir e aprovar nova medida legislativa que venha garantir a liberdade didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial prevista na constituição para as universidades. Este, contudo, parece ser um assunto sobre o qual não se tem avançado o suficiente para o estabelecimento de um consenso ou equilíbrio entre as partes. Especificamente na 100ª Reunião Extraordinária, o reitor José Weber (Universidade Federal do Vale do São Francisco) menciona “o paradoxo de apoio do governo às IFES e a interferência deste na autonomia daquelas, vê-se sem resposta para questões que perduram e conclama para o retorno à força da Associação” (ANDIFES, 2013).

Não pretendemos, contudo, nos estender neste debate. Para os fins de nosso trabalho basta identificar as pautas preponderantes e seu desenvolvimento, nem sempre linear, nos espaços de articulação e decisão das questões universitárias. De modo que elencamos os demais temas constantes nos encontros do Conselho Pleno de 2010 a 2012:

- Políticas de pessoal – carreira docente, regime de dedicação exclusiva, expansão, liberação e provimento de vagas, paralisações dos servidores, política de atenção à saúde do servidor, situação dos terceirizados, relacionamento com entidades sindicais, jornada de trabalho dos técnicos-administrativos (TAs), políticas de formação de pessoal (proposta de Mestrado profissional em Administração em rede nacional, com vagas para TAs, na modalidade a distância);

---

<sup>60</sup> Este modelo para a alocação de recursos nas IFES, que envolve a Andifes na definição dos seus parâmetros, foi elaborado na década de 1990 e passa constantemente por aprimoramentos. A legislação mais recente que trata deste assunto é o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010.

- Hospitais Universitários – gestão, orçamento, reestruturação, criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh);
- Políticas de acesso às IFES – Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Sistema de Seleção Unificada (Sisu), ações afirmativas;
- Educação a Distância – Universidade Aberta do Brasil, matrículas, matriz orçamentária específica;
- Pós-graduação – Programa de Apoio aos Programas de Pós-Graduação das IFES (PAPG)
- Inovação, Ciência e Tecnologia – marco regulatório da ciência e tecnologia, estímulo ao registro de patentes, incubadoras, parques tecnológicos, desenvolvimento regional e cadeias produtivas;
- Graduação – referenciais curriculares, revalidação de diplomas obtidos no exterior;
- Avaliação – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), Índice Geral de Cursos (IGC);
- Internacionalização: bolsas e programas de mobilidade nacional e internacional, posicionamento das IFES nos rankings das melhores universidades do mundo, redes de internacionalização;
- Fundações de Apoio – decretos e outras legislações relacionadas ao seu funcionamento;
- Expansão – Reuni (avanços e entraves, orçamento, prestação de contas) e pós-Reuni (perspectivas de continuidade após 2012);
- Assistência estudantil – Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)
- Defesa da educação, em geral – Conferência Nacional de Educação (Conae), Plano Nacional de Educação (PNE), destinação dos *royalties* do petróleo à educação, percentual do PIB vinculado à educação, políticas para ensino médio, políticas de formação de professores para a educação básica, transformação dos CEFETs em universidades tecnológicas.

Identificadas as origens da Andifes, seu forte potencial de interlocução com agentes governamentais e os principais temas de sua defesa, passaremos à apresentação de uma rede de universidades públicas de abrangência estadual – o Foripes-MG.

### **3.3 O Fórum dos Dirigentes das Instituições Públicas de Ensino Superior de Minas Gerais**

O Fórum dos Dirigentes das Instituições Públicas de Ensino Superior de Minas Gerais (Foripes-MG) é uma rede em funcionamento desde 2003, constituída para a articulação entre os reitores da totalidade das universidades federais e estaduais existentes no território mineiro – as federais de Minas Gerais (UFMG), de Uberlândia (UFU), do Triângulo Mineiro (UFTM), dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), de Alfenas (Unifal), de Itajubá (Unifei), de Lavras (Ufla), de São João del Rei (UFSJ), de Juiz de Fora (UFJF), de Ouro Preto (Ufop) e de Viçosa (UFV) e as estaduais de Minas Gerais (Uemg) e de Montes Claros (Unimontes) – bem como o diretor do Centro Federal de Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Cefet-MG).

No conjunto, essas quatorze instituições públicas de educação superior (IPES) somavam, em 2011, 151.574 matrículas em cursos de graduação presenciais e a distância, o que equivale a 94,1% do total registrado nas IES públicas do estado<sup>61</sup>. Cabe ainda ressaltar que esta é a unidade da federação que apresenta o maior número de matrículas na graduação em universidades federais (128.909), concentrando mais de 50% da cobertura neste tipo de instituição da região sudeste (INEP, Censo da Educação Superior 2011).

#### **Da informalidade da rede e seus objetivos**

Ao contrário da Andifes, a organização do Foripes se dá de maneira bastante espontânea: o grupo não está formalmente constituído, não tem nenhum tipo de estatuto, suas reuniões e outras atividades não são documentadas em atas e não há orçamento próprio. “Aqui em Minas nós achamos prudente não criar uma estrutura muito formal até para não engessar demais a integração [entre as IPES]”, relata um dos reitores que já coordenou o Fórum por duas gestões. Ele esclarece também que as reuniões, apesar de não haver uma periodicidade estabelecida, em geral, são realizadas no mínimo duas ou três vezes por semestre. Sobre o cargo de coordenador, informa que é sempre atribuído a um dos dirigentes, em um sistema de rodízio a cada um ano, em média (Entrevistado R4).

Quanto às instalações, até muito recentemente o Foripes não contava com nenhuma sede. Porém, em março de 2012, o governo estadual destinou ao Fórum um espaço físico na

---

<sup>61</sup> As demais 9.411 matrículas presenciais e a distância em instituições públicas em Minas Gerais estão nas instituições municipais (1.423) e nos institutos federais (7.988) (INEP, Censo da Educação Superior, 2011).

Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves. Visitamos o local e trata-se de uma sala bem estruturada para uso dos membros da rede.

O estado [de Minas Gerais], via Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, ofereceu ao Foripes este espaço físico aqui na Cidade Administrativa, que fica à disposição das universidades. Inclusive as últimas reuniões do Fórum têm sido aqui. [...] A gente conta hoje com um espaço físico, inclusive com o auxílio de pessoal técnico e secretária executiva mantida pelo estado, como forma de apoiar o próprio Fórum na sua estruturação. (Entrevistado R1)

Deste modo, a rede permanece sem gerar custos para os seus membros, pois não há nenhuma despesa fixa de manutenção ou pessoal.

Embora não haja registro textual dos objetivos do grupo, dado tal contexto de informalidade, as entrevistas que realizamos com quatro de seus membros apontam para duas finalidades centrais. A primeira delas diz respeito ao intuito de se promover a sinergia entre as quatorze instituições, de modo a potencializar atividades e projetos integrados nos campos do ensino, pesquisa e extensão:

[...] Apesar da proximidade nossa aqui em Minas, a gente não tinha quase nenhuma ação articulada. Existiam ações pontuais entre duas ou três universidades, de quando em quando. Então a gente entendeu que se nós nos reuníssemos com alguma frequência, mesmo não tendo uma criação formal de uma instituição, [essa situação melhoraria]. [...]

Aí [com a integração facilitada pelo Foripes] nós tivemos ações como, por exemplo, programas de pós-graduação interinstitucionais, surgiram mestrados interinstitucionais, doutorados interinstitucionais... (Entrevistado R4)

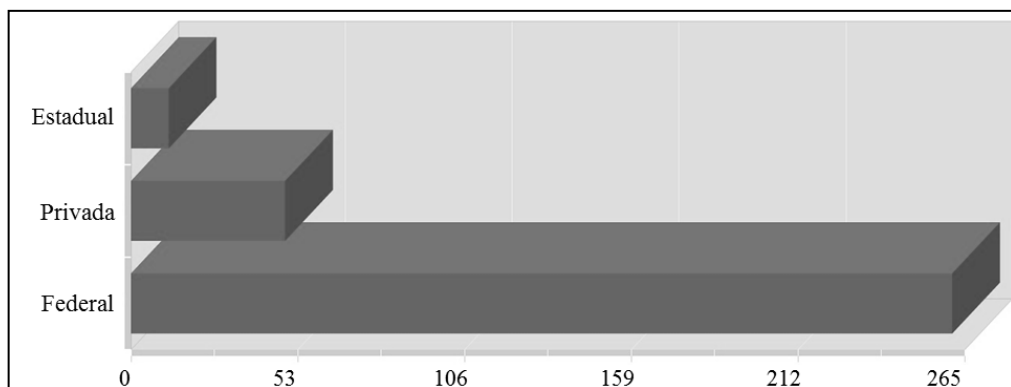
A segunda finalidade está relacionada a facilitar a interlocução com atores governamentais, no sentido de influenciar o desenvolvimento das políticas públicas de educação superior, ciência e tecnologia no estado de Minas Gerais e no sentido de buscar complementação de recursos com parlamento. Para tanto, são frequentes as interações do Foripes com a Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Sectes), com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e com a Bancada de Congressistas do Estado de Minas Gerais.

## Relações com o Governo de Minas

A relação de proximidade com o Governo de Minas se revela, por exemplo, na cessão de sala e pessoal para as atividades da rede, fato já mencionado. Com esta iniciativa, na opinião de um dos entrevistados, a Sectes demonstrava que “[...] passou a valorizar o Fórum como um interlocutor importante também para o próprio estado em relação à sua política de ensino superior” (Entrevistado R1). Na ocasião da inauguração do espaço, o então secretário Nécio Rodrigues afirmou que um dos objetivos era “aproximar ainda mais as universidades e seus reitores do Governo de Minas<sup>62</sup>”.

Outro membro da rede (R4) destaca que para Minas Gerais é estratégico manter um bom relacionamento com o Foripes, já que a cobertura da educação superior pública estadual “é muito pequena, [...] muito acanhada; e quem faz de fato a educação superior pública no estado é o governo federal”. Neste sentido, vimos que as duas universidades mantidas pelo estado totalizam 19.199 matrículas na graduação (presencial e a distância), o que corresponde a somente 12,7% da cobertura compreendida pelo Fórum (INEP, Censo da Educação Superior 2011). Uemg e Unimontes também apresentam limitada atuação no desenvolvimento das atividades de pós-graduação (3,7%), no conjunto da oferta em Minas Gerais, conforme ilustrado na Figura 3.

**Figura 3 - Distribuição de programas de pós-graduação em Minas Gerais por categoria administrativa (2012)**



Fonte: CAPES, 2013b.

<sup>62</sup> Conforme nota publicada no site da Unifal, em 08 de março de 2012. Disponível em <<http://www.unifal-mg.edu.br/comunicacao/?q=foripesganhaespacocidadeadministrativa>>. Acesso em 30 de junho de 2013.



Assim, a coerência entre Foripes e Governo de Minas se amplia quando a pauta em questão são políticas para o desenvolvimento da Ciência e Tecnologia no estado. Nos últimos anos, a rede de universidades públicas mineiras tem obtido forte retorno no processo de indução de diversos editais na Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais: “Nós tivemos várias ações de forma integrada [...], negociando inclusive vários projetos de indução. Uma vez nós [do Foripes] apresentamos ao Conselho da Fapemig vinte e duas propostas de ações integradas. [...] A Fapemig me parece que atendeu dezenove” (Entrevistado R4.)

Outro reitor cita um programa específico viabilizado pela Fapemig e que havia sido sugerido pelo Fórum: “a Fapemig, com uma iniciativa pioneira [no país], ela abriu o primeiro edital de extensão em interface com a pesquisa. Isso foi algo inicialmente apresentado dentro do Foripes, e depois foi se transformando em realidade” (Entrevistado R3). No caso deste Edital de Apoio a Projetos de Extensão com a Pesquisa, lançado em 2007, vimos que em sua última chamada (2012), de um total de 65 projetos aprovados, para os quais houve uma destinação de mais de R\$ 2 milhões, apenas cinco não eram de instituições membros do Foripes<sup>63</sup>.

Os entrevistados apontam ainda que assim como eles apresentam sugestões políticas ao governo estadual a partir do Fórum, o processo acontece na direção contrária: “o próprio estado muitas vezes traz algumas necessidades para as universidades e elas se transformam em perspectivas de projetos de pesquisa e extensão” (Entrevistado R3).

Contudo, nem sempre essa articulação entre Foripes e Governo de Minas se dá de forma tão harmoniosa. Observamos que quando há a participação do governo federal no desenvolvimento da política, a interlocução pode se tornar mais tensa, devido aos interesses partidários conflitantes:

O governo federal [Partido dos Trabalhadores] propôs o Parfor [Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica<sup>64</sup>], mas tinha que ter uma adesão dos estados. Como em Minas [o governo é do Partido da

<sup>63</sup> Resultado de edital disponível em <<http://www.fapemig.br/admin/editais/upload/2012-07%20-%20Extensao%20Aprovados.pdf>>. Acesso em 01 de julho de 2013.

<sup>64</sup> Implantado em regime de colaboração entre a Capes, os estados, municípios, o Distrito Federal e as IES, o Parfor é um programa emergencial lançado pelo governo federal com o objetivo de induzir e fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, para professores em exercício na rede pública de educação básica, para que estes profissionais possam obter a formação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Decreto nº 6.755, de 2009).

Social Democracia Brasileira] não houve essa aceitação por questões políticas. Aí o Fórum, o Foripes, forçou; assumiu o papel do governo estadual e começou a fazer interlocução com as prefeituras municipais; o próprio governo do estado se viu meio que forçado a participar e de repente hoje a gente tem uma oferta grande de licenciaturas via UAB [Universidade Aberta do Brasil], atendendo aos professores das redes municipais e estadual. (Entrevistado R4)

Vale ressaltar que neste exemplo especificamente havia outro nível de complexidade para a negociação das regras do jogo, uma vez que era baixa a coerência entre aquele que propunha a política (governo federal) e aquele que deveria implementá-la (governo estadual). O coletivo das universidades, neste caso, era um terceiro ator – autônomo e independente – ao qual cabia a execução do programa.

Em geral, nossa percepção, baseada no conjunto das entrevistas realizadas, é que quando se trata exclusivamente de políticas de educação superior para o estado de Minas Gerais, com vistas ao desenvolvimento regional, o consenso se estabelece naturalmente entre Foripes e Sectes ou Fapemig. No caso do Parfor, havia o interesse nacional e outros agentes em jogo, com interesses conflitantes, de forma que a regulação se deu de forma mais tensa.

### **Relações com a Bancada Mineira de Congressistas**

Outro ator relevante no processo de regulação da educação superior no contexto mineiro é a Bancada de Congressistas do Estado de Minas Gerais. A união de esforços para tentar complementar recursos para as IES públicas através do parlamento é, segundo os entrevistados, um princípio básico e importante do Foripes.

Neste sentido, os dirigentes das IPES buscam, através do Fórum, se articular com congressistas, principalmente no nível federal, na discussão de projetos estratégicos para as suas instituições e na busca por emendas de bancada<sup>65</sup> que possam complementar seus orçamentos.

Antes da existência do Fórum [...] os deputados federais e senadores por Minas, eles eventualmente colocavam uma emenda, ou individual ou da

---

<sup>65</sup> Emenda de bancada consiste em uma “emenda apresentada ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ou ao Plano Plurianual, pelas bancadas estaduais no Congresso Nacional, relativas a matérias de interesse de cada estado ou Distrito Federal, aprovada por dois terços dos deputados e dois terços dos senadores da respectiva unidade da federação, acompanhada da ata da reunião da bancada, respeitados os limites fixados em resolução”. O número de emendas de bancada que cada estado pode apresentar varia entre 18 e 23 propostas, de acordo com o número de parlamentares por bancada. (Glossário da Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/glossario/e.html>>, acesso em 01 de julho de 2013.)

própria bancada, para essa ou aquela universidade. Com o Fórum nós passamos a discutir mais com a bancada. [...] O presidente do Fórum [...] sempre trabalhou essa articulação [...] para emendas de bancada para atender ao conjunto das federais. Aí nós discutíamos projetos, o próprio Reuni – no qual Minas deu um passo até um pouco maior do que aquele possível pelos recursos do governo [contratualizados com o MEC]– a bancada nos ajudou e muito com uma emenda a cada ano. [...] De 2004 para cá [...] a bancada colocou uma, duas, às vezes até mais emendas grandes [...] para a gente fazer a divisão entre as instituições públicas, tanto as duas estaduais quanto as doze federais. E aí o critério nosso, geralmente, a metade do recurso era dividida entre todas em partes iguais, até para dar uma oportunidade das pequenas também acessarem um recurso um pouquinho maior, e a outra metade era matriciada em função do número de estudantes, [...], era um critério discutido entre os reitores e os deputados. [...]. Com frequência a gente tem ainda reunião com a bancada, discute alguns projetos estratégicos, então eu acho que [o Foripes] facilitou muito a interlocução (Entrevistado R4).

Deputado federal que já presidiu a Bancada Mineira, confirma a interação contínua com o Foripes desde 2003:

Através desse Fórum [o Foripes], você organiza o debate. Então isso contribui muito. A gente sempre dá voz, dá vez, ao diretor do Fórum nas nossas reuniões de bancada. [...]

Desde 2003, [há] dez anos, nós destinamos uma ou mais emendas, dentro das 22 emendas que a bancada de Minas tem direito, às universidades mineiras. [...]

E, agora, nos últimos três anos, nós inovamos. Além da emenda para universidades, do ponto de vista de investimento e custeio, nós também estamos colocando emenda para fazer parque científico tecnológico. [...] No PPA, no Plano Plurianual das metas de quatro anos, nós defendemos que tivesse uma nova meta que é equipar todas as universidades mineiras com um parque científico e tecnológico. (Entrevistado D1)

Em levantamento no Portal do Orçamento, mantido pelo Senado Federal, com informações relativas à Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>66</sup>, verificamos que desde o início da atuação do Foripes efetivamente foi destinado pela bancada mineira, a cada ano, no mínimo uma emenda para a educação superior no estado de Minas Gerais. No intervalo de 2003 a 2007, os valores aprovados para as emendas, uma por ano, variaram entre R\$ 8.000.000 (2003) a R\$ 15.630.000 (2007), em um processo crescente em todo o período. A partir de 2008 é que o número de proposições para esta área se amplia, com quatro emendas aprovadas em 2008 e quatro em 2009.

<sup>66</sup> Orçamento em Números – Consultas SIGA Brasil (Sistema de Informações sobre Orçamento Público). Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>>. Acesso em 03 de julho de 2013.

O Quadro 6 permite acompanhar as destinações do coletivo de congressistas mineiros para o desenvolvimento da educação superior no estado de Minas Gerais, nos últimos três anos (2010-2012).

**Quadro 6 – Execução orçamentária das emendas de autoria da Bancada de Minas Gerais por Lei Orçamentária Anual (2010-2012)**

<b>LOA</b>	<b>N. Emenda /Descrição</b>	<b>Vlr. Emenda Aprovado (R\$)</b>
<b>LOA 2012</b>	71140009 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Implantação do Complexo Aeronáutico de Minas Gerais – no Estado de Minas Gerais	50.500.000
	71140013 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – no Estado de Minas Gerais	32.500.000
	71140014 – Apoio a Entidades de Ensino Superior Não-Federais – Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) – no Estado de Minas Gerais	42.500.000
	71140015 – Apoio a Entidades de Ensino Superior Não-Federais – Universidade Estadual de Montes Claros – no Estado de Minas Gerais	20.500.000
	71140016 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Equipamento e Material Permanente – no Estado de Minas Gerais	45.686.477
	71140018 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – no Estado de Minas Gerais	45.500.000
	<b>Total:</b>	<b>237.186.477</b>
<b>LOA 2011</b>	7114001 – Funcionamento de Cursos de Graduação – no Estado de Minas Gerais	22.000.000
	7114002 – Funcionamento de Cursos de Graduação – no Estado de Minas Gerais	60.000.000
	7114004 – Apoio a Entidades de Ensino Superior Não-Federais – no Estado de Minas Gerais	30.000.000
	<b>Total:</b>	<b>112.000.000</b>
<b>LOA 2010</b>	7114001 – Funcionamento de Cursos de Graduação – no Estado de Minas Gerais	17.898.826
	7114002 – Funcionamento de Cursos de Graduação – no Estado de Minas Gerais	35.797.652
	7114003 – Funcionamento de Cursos de Graduação – no Estado de Minas Gerais	17.898.826
	7114004 – Apoio a Entidades de Ensino Superior Não-Federais – Equipamentos – no Estado de Minas Gerais	17.898.827
	<b>Total:</b>	<b>89.494.131</b>

Fonte: Senado Federal - Portal do Orçamento, 2013. Elaboração própria

Conforme os entrevistados, Minas Gerais é a unidade da federação (UF) que mais elabora emendas de bancada voltadas ao desenvolvimento da educação superior. A fim de possibilitarmos uma comparação mínima com outro estado, buscamos levantar os dados

referentes ao Rio Grande do Sul, uma vez que tal UF apresenta uma configuração mais próxima de Minas Gerais no que se refere à cobertura de educação superior, sendo o segundo estado com maior número de universidades federais do país (07). Além disso, conforme um dos reitores com os quais conversamos, “no [Rio Grande] do Sul tem uma rede não muito integrada, mas existe entre as universidades [um diálogo], não integradas assim [como o Foripes], não tem um nome... mas eles [dirigentes das IPES] se integram nas emendas, nos processos” (Entrevistado R2).

Contudo, os dados apontam que no RS a coerência e a conectividade entre Bancada e universidades públicas ainda não estão consolidadas: das vinte emendas que o conjunto de senadores e deputados federais daquele estado poderia sugerir, verificamos que em 2010 não houve nenhuma proposição destinada às instituições de educação superior públicas; em 2011 houve duas emendas, que totalizaram R\$ 30.000.000; e em 2012 apenas uma emenda no valor de R\$ 13.500.000<sup>67</sup> (SENADO FEDERAL – PORTAL DO ORÇAMENTO, 2013b).

### **Interlocação com a ALMG**

Quanto à articulação no âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), os membros do Foripes informam que acontece de forma mais pontual. Mas assinalam que também gera resultados que impactam o orçamento das suas instituições:

A energia elétrica paga pelas universidades federais sempre teve o mesmo custo, a mesma tarifação de qualquer particular. Aí nós iniciamos pelo Fórum uma conversa com o governo do estado e com a Assembleia de Minas, numa tentativa de isenção fiscal. [...] Tivemos a reunião com o secretário [Estadual de Planejamento] [...], ele comprou a ideia, assumiu a interlocação com a Cemig, já que o estado é o maior acionista, e nós procuramos a deputada [...] para apresentar como projeto de lei da Assembleia. Eu sei que a coisa foi caminhando e em aproximadamente um ano, nós reduzimos o ICMS da energia elétrica para universidades em Minas de 18 para 6%. Quer dizer, nós baixamos [...] o custo da energia elétrica nas universidades. Tentamos a isenção nos hospitais universitários, mas não conseguimos. (Entrevistado R4)

Como é possível perceber, a articulação dos reitores de universidades públicas de Minas Gerais com atores governamentais, com vistas a novas fontes de financiamento ou à minimização de despesas é uma constante no Fórum.

---

<sup>67</sup> Em nosso levantamento referente a MG e RS consideramos somente as emendas que continham na descrição a relação com IES públicas. Assim, desconsideramos aquelas referentes à educação profissional, educação básica, parque tecnológico e incubadoras de empresas.

### **Inspirando novas redes**

O Foripes constitui, dessa forma, uma rede que, embora estabelecida em um contexto de grande informalidade, tem conseguido amplos resultados, sobretudo no que tange a ampliar os recursos disponíveis para o desenvolvimento das suas instituições.

A experiência que a gente pode te resumir do Foripes é isso: toda vez que a gente reúne o conjunto das universidades, a interlocução sai mais forte porque a gente está falando em nome de várias e não de uma, e não fica parecendo uma demanda isolada de uma instituição, mas aquilo que realmente é do interesse comum desse conjunto de universidades. (Entrevistado R1)

Neste sentido, outros arranjos colaborativos de universidades públicas vêm sendo criados. Um deles emerge de membros do próprio Foripes: a constituição de um Consórcio de Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais.

Vejamos no último capítulo de nosso trabalho como esta iniciativa tem sido construída, quais as motivações para se promover um recorte em uma rede que já vinha obtendo resultados, e como o novo espaço, se efetivamente instituído, poderá estabelecer um novo fluxo nos processos de decisão e articulação das questões das universidades federais.

#### **4 A EMERGÊNCIA DO CONSÓRCIO DE UNIVERSIDADES FEDERAIS DO SUL-SUDESTE DE MINAS GERAIS**

Um consórcio é um tipo de rede constituída para assumir um empreendimento acima dos recursos de qualquer um de seus membros. São criados com objetivos especialmente direcionados a superar obstáculos ou oportunizar novos negócios e atividades a seus consorciados; e suas normas de relacionamento são definidas *a priori* e formalizadas em um instrumento específico (BALESTRIN e VERSCHOORE, 2008).

No Brasil, os dispositivos mais comumente empregados para a formalização de parcerias entre as instituições do setor público – dentre elas as universidades – são os convênios. Trata-se de instrumentos em geral celebrados com objetos mais restritos, prescrevendo as regras pelas quais se dará a cooperação mútua para a execução de um determinado projeto ou atividade. No caso dos consórcios, modalidade que encontramos em menor grau no setor público, a orientação legislativa<sup>68</sup> é que se faz suficiente definir apenas a área (ou áreas) de atuação pela qual aqueles que o subscrevem tem comum interesse, concedendo, portanto, maior liberdade no processo de desenvolvimento da parceria. Outra diferença fundamental entre os dois instrumentos jurídicos está no fato de que um consórcio, apesar de preservar a identidade e autonomia de seus membros, dá origem a uma terceira personalidade, que poderá se pronunciar em nome dos consorciados conforme as finalidades previamente estabelecidas no termo que o regulamenta.

No campo da educação superior pública brasileira, a formulação de consórcios ainda constitui fato inédito. A primeira proposta para a constituição de um consórcio entre instituições públicas de educação superior apenas começou a ser discutida com o Ministério da Educação no segundo semestre de 2010, por sete universidades federais localizadas nas regiões sul e sudeste de Minas Gerais, e ainda não foi consolidada.

Logo no início deste debate, chegou-se a discutir se a Lei nº 11.107/2005, que dispõe de maneira geral sobre consórcios entre entes públicos, seria a forma jurídica mais apropriada para viabilizar o empreendimento. Neste sentido, entre agosto e outubro de 2010, foi elaborado pela Secretaria de Educação Superior do MEC um Projeto de Lei que dispunha especificamente sobre a figura do consórcio universitário, detalhando as diretrizes para a sua

---

<sup>68</sup> A Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, dispõe sobre consórcios entre entes públicos.

constituição – objetivos, áreas de atuação permitidas, prazo de execução, organização administrativa, disposições orçamentárias (MINUTA..., 2011). Porém, logo em seguida foi proposto um segundo PL, o qual previa tão somente a inclusão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 54, do seguinte dispositivo: “as universidades mantidas pelo Poder Público poderão, sem prejuízo da autonomia e das prerrogativas de cada uma, formar consórcio universitário para realização de objetivos comuns” (NOVA MINUTA..., 2011). Contudo, as discussões sobre uma alteração legislativa foram posteriormente abandonadas. MEC e reitores estabeleceram que a constituição de um Consórcio poderia se dar de forma simplificada, considerando-o como um convênio aberto, para o qual não se fazia necessário constituir pessoa jurídica. Apesar de não detalharem como se deu esse consenso, os entrevistados relatam que foi definido que bastava para a formulação de um Consórcio Universitário a assinatura de um Protocolo de Intenção – firmado entre os dirigentes das universidades interessadas; um Plano de Desenvolvimento Institucional do Consórcio – que deveria ser aprovado pelos respectivos Conselhos Universitários; e, finalmente, a assinatura de um Termo de Cooperação (ou Termo de Convênio), no qual constariam, dentre outros tópicos, os objetivos do Consórcio, suas metas, sua estrutura administrativa.

Assim, permanece uma contradição sobre a nova institucionalidade. A proposta que veremos em andamento utiliza o Consórcio como metáfora, resguardando a intenção de viabilizar uma parceria mais ampla entre as IFES que o subscrevem; mas se constituirá, de fato, a partir de um Termo de Convênio. Na expressão dos reitores, o Consórcio Universitário constituiria uma espécie de “convênio guarda-chuva”<sup>69</sup>.

Esclarecemos, por fim, que neste trabalho optamos por utilizar o termo “consórcio” para nos referirmos à iniciativa, uma vez que, em nossa percepção, a conceituação para este tipo de arranjo colaborativo apresentada por Balestrin e Verschoore (2008), e apontada no início desta seção, é a que melhor se adequa aos objetivos da proposta em curso, independentemente da ambiguidade jurídica com que ela se efetivará.

Passamos, portanto, a caracterizar como se estabelece a primeira proposição no país de um consórcio de IFES: o Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais. Neste exercício, empregaremos a metodologia que antecipamos no capítulo 3 –

---

<sup>69</sup> Expressão utilizada pelo então reitor Professor Helvécio Reis quando da aprovação do Plano de Desenvolvimento Institucional do Consórcio pelo Conselho Universitário da UFSJ. Disponível em <[http://www.ufsj.edu.br/noticias\\_ler.php?codigo\\_noticia=2727](http://www.ufsj.edu.br/noticias_ler.php?codigo_noticia=2727)>. Acesso em abril de 2012.



baseando-nos nas entrevistas realizadas com reitores e deputado federal envolvidos na proposição mineira e em documentos ou notícias produzidos em relação ao Consórcio. À medida que desenvolvermos as diretrizes da nova rede, buscaremos também resgatar as práticas do Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), do Grupo das Oito Universidades Australianas (Go8), as ideias sobre integrações universitárias na América Latina e Caribe (Enlaces), e ainda as experiências da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e do Fórum de Dirigentes de Instituições Públicas de Ensino Superior de Minas Gerais (Foripes-MG), a fim de identificarmos possíveis similaridades ou distanciamentos entre as propostas.

#### **4.1 Da gênese da proposição**

Integram a proposta de um Consórcio mineiro de instituições públicas de educação superior as universidades federais de Alfenas (Unifal), de Itajubá (Unifei), de Juiz de Fora (UFJF), de Lavras (Ufla), de Ouro Preto (Ufop), de São João del Rei (UFSJ) e de Viçosa (UFV).

Conforme relato disponível no site da UFSJ, a iniciativa da proposição coube aos reitores das sete IFES, que iniciaram nos primeiros meses de 2010 o diálogo sobre a possibilidade de ampliarem suas relações institucionais – proposta esta que teria sido apresentada no mês de julho daquele ano ao Ministério da Educação, que manifestou entusiasmo com a ideia (UFSJ, 2011).

Contudo, memória apresentada no site da UFV aponta para o protagonismo do MEC na gênese do projeto:

Em 19 de julho de 2010 [...] os reitores das universidades mineiras *aceitam sugestão* do Ministro da Educação para que seja criado um consórcio que reunirá instituições situadas nas regiões sul-sudeste de Minas Gerais com características em comum e que possam se fortalecer e complementar sem perder autonomia. (UFV, 2011, grifo nosso)

Nossas entrevistas dão conta de que os reitores destas universidades já mantinham relação de proximidade, o que era facilitado indiretamente pela Andifes e pelo Foripes, mas que a concepção do Consórcio se efetivou de modo independente a estes fóruns.

A aproximação pelo Foripes não deixou de ter um papel importante nessa articulação [para o Consórcio]. Mas ela vai um pouco além. Aconteceu em paralelo. (Entrevistado R1)

Dessa forma, os entrevistados narraram que a proposição do Consórcio foi articulada pelas sete universidades diretamente com o MEC, sem consulta prévia aos outros fóruns que representavam o coletivo das IFES, que foram posteriormente comunicados do processo já em construção. No caso específico da Andifes, em consulta às atas das reuniões do Conselho Pleno realizadas no intervalo de 2010 a 2012, localizamos somente uma referência à iniciativa, durante a XCIIª Reunião Ordinária do Conselho, em 10 de agosto de 2010, onde constou que: “os reitores João Luiz (Ufop) e Nazareno Mendes (Ufla) informaram sobre o consórcio acadêmico entre IFES mineiras”, sem outros comentários sobre o processo (ANDIFES, 2013).

Ainda em relação ao protagonismo do Ministério da Educação na ideia do Consórcio, um dos reitores entrevistados relata como se deram os primeiros entendimentos entre as duas partes e permite evidenciar alguns dos objetivos subjacentes na origem da proposta:

Nós conversamos com o [Ministro da Educação] Haddad e ele falou “porque que vocês não fazem um consórcio?”. A motivação, a provocação quase que saiu dele. Ele disse “gente, *vocês estão próximos...*”. [...] “Vocês podem pensar num acordo de cooperação, num termo de constituição, sem criar CNPJ, vocês só vão ter uma abertura maior, [...] aquele muro invisível que há, ou uma burocracia que há e às vezes emperra as instituições, vocês vão vencer isso. Vocês podem, de repente, *trabalhar de forma um pouco mais integrada a gestão, compras compartilhadas*, vocês podem fazer, por exemplo, *a mobilidade estudantil*”. [...]

Nós fizemos uma primeira reunião dos sete reitores com o Ministro Fernando Haddad, o secretário-executivo Henrique Paim, a secretária de educação superior que era a Professora Maria Paula [Dallari], o presidente da Capes – o professor Jorge Guimarães; nós juntamos todo mundo. Compraram a ideia e falaram “olha, vamos fazer acontecer e o MEC patrocina isso, o MEC apoia com *recursos adicionais* ao orçamento de vocês, as ações integradas. Até para *provocar outras regiões do país em que universidades são próximas e trabalham de forma não tão integrada*” [...] “Aí a gente provoca outras iniciativas de consórcio, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro...”. [...]

E um detalhe, ele [o Ministro da Educação] falou: “a única sugestão que eu dou para vocês é que vocês têm que bolar uma forma de começarem a publicar juntos, aparecer o Consórcio sempre nas publicações ao invés de cada instituição isoladamente. Para que essas sete [universidades], dentro de muito pouco tempo, comecem a *figurar juntas com a imagem do Consórcio, nestes rankings internacionais* [referentes às melhores universidades]”. (Entrevistado R4, grifos nossos)

O relato aponta para questões centrais que norteariam posteriormente o desenvolvimento da proposição do Consórcio: a ideia de provocar ações integradas entre instituições da mesma categoria administrativa localizadas em um mesmo estado ou região; a pertinência do compartilhamento de atividades tanto no que se refere a questões administrativas quanto a questões acadêmicas; a expectativa de recursos financeiros extras para a realização de novos projetos entre as consorciadas; a preocupação com a internacionalização das instituições.

Uma vez estabelecida a coerência entre MEC e universidades federais do sul e sudeste de Minas Gerais para a constituição do Consórcio, nos termos acima, a ideia rapidamente começou a tomar forma. Em 10 de agosto de 2010, os dirigentes das sete IFES formalizaram junto ao Ministro da Educação e o Presidente da República o propósito de se integrarem de modo consorciado, firmando um Protocolo de Intenção no qual constava como missão do Consórcio:

construir parcerias, compartilhar conhecimentos e experiências entre as universidades federais consorciadas e intensificar sua relação com os governos federal, estadual e municipal e agências de fomento visando ao fortalecimento do ensino, pesquisa e extensão e da capacidade destas Universidades Federais no atendimento às demandas da sociedade. (PROTOCOLO DE INTENÇÃO, 2010)

A partir disto os reitores se dividiram em comissões temáticas – pós-graduação; pesquisa; graduação; planejamento e gestão; extensão e cultura; e assistência estudantil – a fim de aprofundar o debate sobre as atividades que poderiam ser desenvolvidas de forma consorciada em cada área, de modo a construir um Plano de Desenvolvimento Institucional do Consórcio (PDIC) para o período de 2011 a 2015. Nesta função foram envolvidos os pró-reitores e assessores das universidades:

Os debates com as universidades integrantes foram feitos com pró-reitores de área, foi definido plano de trabalho de cada setor, metas, e assim por diante. (Entrevistado R2)

Nós criamos grupos de trabalho em função das áreas temáticas. [...] Então nós fazíamos reuniões a cada duas, três semanas, de modo itinerante, cada hora numa universidade. A gente discutia as ações em cada área temática, propunha a redação do documento e depois discutia numa plenária aberta com a comunidade local. (Entrevistado R4)

Este processo de construção do planejamento – com definição da missão, objetivos, metas e formas de estruturação da nova rede – transcorreu entre agosto de 2010 e maio do ano

seguinte até a sua versão final. A etapa consecutiva consistia na aprovação do Plano pelos respectivos Conselhos Universitários – fase que se estendeu até outubro de 2011<sup>70</sup>.

Assim, em um intervalo relativamente curto – de junho de 2010 a outubro de 2011 – foram construídas e aprovadas as bases para a constituição de uma modalidade inédita de parceria entre instituições de educação superior públicas brasileiras: o Consórcio.

Antes, porém, de apresentarmos quais foram as finalidades de desenvolvimento acordadas no PDIC, vejamos os critérios empregados na definição das universidades que poderiam compor a iniciativa e o perfil das envolvidas.

#### **4.2 Das instituições consorciadas**

A iniciativa de criação da nova rede surge pela constatação de uma concentração nas regiões sul e sudeste de Minas Gerais de sete universidades – Unifal, Unifei, UFJF, Ufla, Ufop, UFSJ e UFV – que apresentavam características comuns e complementares, o que viria a facilitar sua associação (PDIC, 2011, p. 4). Segundo os reitores,

a escolha foi essencialmente geográfica e dentro dessa escolha geográfica o que motivou foi exatamente a identificação de características comuns [entre] essas sete universidades que compõem a proposta do Consórcio. (Entrevistado R1)

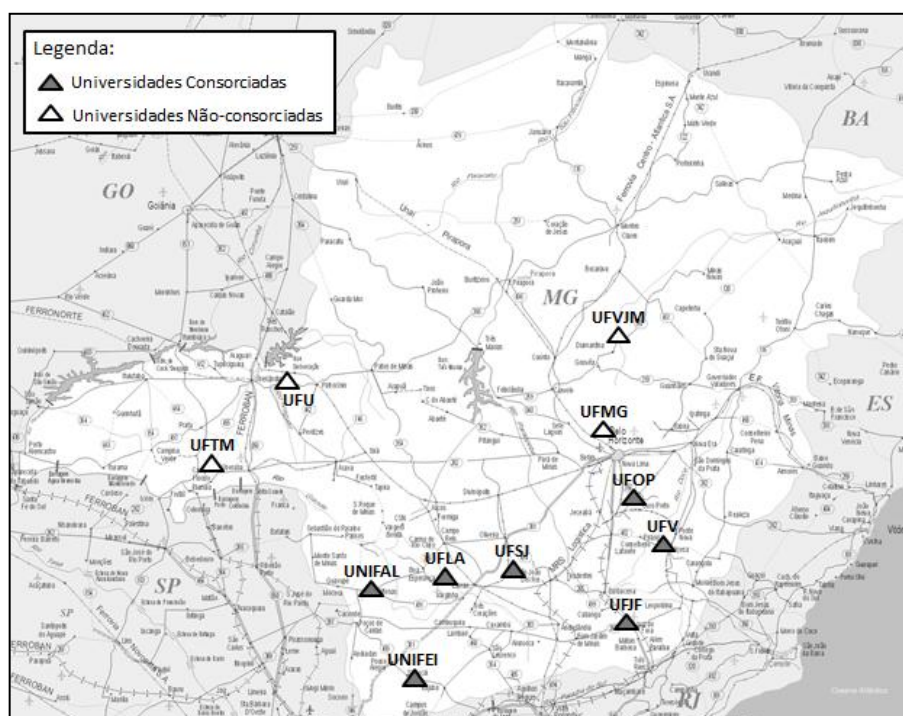
As sedes das sete IFES relacionadas estão situadas a uma distância máxima de cerca de 200 km umas das outras. Enquanto as demais universidades federais de Minas Gerais, à exceção da UFMG, se encontram ao dobro de distância deste eixo<sup>71</sup>, como ilustra a Figura 4.

---

<sup>70</sup> O Conselho Universitário da UFOP foi o último dentre as sete instituições envolvidas a aprovar o Plano de Desenvolvimento Institucional do Consórcio, em 07 de outubro de 2011 (UFOP, 2011).

<sup>71</sup> A Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) se encontra a cerca de 380 km da universidade consorciada mais próxima a ela (UFOP). A consorciada mais próxima das duas IFES que se encontram na região do Triângulo Mineiro é a Unifal, que está a uma distância de cerca de 400 km da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e cerca de 500 km da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM).

**Figura 4 – Localização das universidades federais do estado de Minas Gerais**



Fonte: Adaptado do Mapa Rodoviário de Minas Gerais.

Os entrevistados relatam, ainda, que algumas iniciativas propostas pelo Foripes não teriam se efetivado devido à distância pela qual se encontravam algumas das instituições públicas de educação superior mineiras – tendo em vista se tratar de um estado de grandes dimensões<sup>72</sup>:

A gente já conversava entre nós, reitores aqui da região, porque muitas tentativas de ação integrada no Foripes, a gente sempre teve a limitação da distância física, quer dizer, então a distribuição geográfica sempre facilitou e dificultou a integração. Então, naturalmente, as instituições geograficamente mais próximas interagiam mais. (Entrevistado R4)

Isto justificaria, portanto, o primeiro critério utilizado na seleção das consorciadas. O segundo, diz respeito ao perfil destas instituições: apesar da qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação nelas concentrados, “nenhuma delas é uma grande universidade em números” (Entrevistado R1). Este argumento é o que validaria a não-participação da

<sup>72</sup> A superfície total do estado de Minas Gerais é de 586.852 km<sup>2</sup> (Governo de Minas Gerais, disponível em <<http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/geografia/9940-dados-gerais-minas/5681-dados-gerais/5146/5044>>, acesso em 03 de julho de 2013.). Trata-se de território superior ao de muitos países do Espaço Europeu de Educação Superior, por exemplo.

Universidade Federal de Minas Gerais no Consórcio, “porque ela já é uma grande universidade, já é reconhecida” (Entrevistado R3).

De fato, a UFMG, observada isoladamente, compreende 31.045 matrículas em 174 cursos de graduação presencial e à distância, 6.090 matrículas em 69 programas de pós-graduação *stricto sensu*, contando com 3.027 funções-docentes e 4.568 técnicos administrativos (INEP, Censo da Educação Superior 2011). Enquanto a maior das universidades consorciadas, considerada a graduação (a UFJF), registra apenas cerca de 50% das matrículas em relação à oferta da Universidade Federal de Minas Gerais.

**Tabela 3 – Dados gerais das universidades federais mineiras – graduação, pós-graduação *stricto sensu* e pessoal (2011)**

IFES	Graduação (Presencial/ EaD)		Pós-Graduação		Pessoal	
	N. Cursos	Matrículas	N. Programas	Matrículas	Docentes	Téc. Adm.
<b>UNIFAL</b>	30	4.957	6	113	415	248
<b>UNIFEI</b>	30	4.170	10	470	404	448
<b>UFJF</b>	77	15.792	30	1.419	1.407	1.253
<b>UFLA</b>	27	7.254	22	1.333	567	409
<b>UFOP</b>	50	13.258	21	830	827	772
<b>UFSJ</b>	41	9.811	11	394	740	431
<b>UFV</b>	82	13.193	39	2.412	1.148	2.261
<b>Total IFES Consórcio</b>	<b>337</b>	<b>68.435</b>	<b>139</b>	<b>6.971</b>	<b>5.508</b>	<b>5.822</b>
<b>UFMG, UFU, UFTM, UFVJM</b>	348	62.421	113	8.326	5.681	7.027

Fonte: INEP, Censo da Educação Superior 2011; CAPES, 2013c. Elaboração própria.

Contudo, se observarmos as instituições incluídas na proposta do Consórcio, coletivamente – como retrata a Tabela 3 – elas assumem proporções superiores à da própria Universidade Federal de Minas Gerais: “a proposta é exatamente isso: a união de forças entre essas sete universidades para que, em conjunto, elas possam aparecer no sistema como se fosse uma grande universidade” (Entrevistado R1).

Questionados sobre algum possível constrangimento gerado com as outras instituições públicas do estado de Minas Gerais, três dos reitores informaram que não há nenhum tipo de mal-estar, pois, uma vez que o Consórcio não estabelece exclusividade nas relações entre seus membros, outros projetos são realizados e serão mantidos com as demais IPES mineiras. Um

dos entrevistados disse que houve um pequeno constrangimento, mas nada que já não tivesse sido superado ou que comprometesse a viabilização do Consórcio.

No Fórum [Foripes] nós chegamos inclusive, na sequência da reunião com o Ministro [da Educação], nós conversamos e ficou claro entre nós que de início não seria interessante a gente abrir para que outras participassem porque senão aquela lógica de proximidade geográfica perderia o sentido. E uma UFMG se entrasse já mataria o sentido, porque só ela é grande demais para isso. (Entrevistado R4)

### **A metáfora da superuniversidade**

Dada a dimensão da nova simetria que seria criada a partir do Consórcio, logo a imprensa começou a pautar a iniciativa como sendo a constituição de uma “superuniversidade”<sup>73</sup>. De acordo com um dos dirigentes que entrevistamos, esta metáfora teria sido criada pelo então Ministro da Educação: “ele [o Consórcio] nasceu com um selo político, lançado pelo Haddad à época: ‘nós vamos criar uma superuniversidade de Minas Gerais’” (Entrevistado R2).

Robertson (2012) ressalta como as metáforas têm sido mundialmente empregadas para projetar novas configurações em torno da educação superior,

[...] para promover um imaginário específico, semioticamente rico, que está guiando estes empreendimentos e criando uma forma de entender novas possibilidades para a produção do conhecimento. Estas metáforas estão guiando a reconstrução dos espaços educacionais existentes e também construindo novos espaços. (ROBERTSON, 2012, p. 226-227)

A autora destaca o uso político das metáforas e sua eficiência para a disseminação de um discurso novo, auxiliando a projetar opiniões e também a gerar ansiedade sobre determinado assunto. Porém, ela recorda que as metáforas estão sujeitas a críticas e nem sempre funcionam (ROBERTSON, 2012).

---

<sup>73</sup> Exemplos de matérias veiculadas em jornais de alcance nacional sobre a proposta do Consórcio: 1) Jornal da Globo, 04 de agosto de 2010: Federais de Minas se reúnem para criar a 1ª “superuniversidade” do país; 2) Folha de S. Paulo, 03 de agosto de 2010: Reitores de sete instituições lançam projeto de “megauniversidade” em MG; 3) O Estado de S. Paulo, 02 de agosto de 2010: Reitores de sete federais de MG discutem “megauniversidade”. Disponíveis respectivamente em <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2010/08/federais-de-minas-se-unem-para-criar-1-superuniversidade-do-pais.html>>, <<http://www1.folha.uol.com.br/saber/777068-reitores-de-sete-instituicoes-lancam-projeto-de-megauniversidade-em-mg.shtml>>, <<http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,reitores-de-sete-federais-de-mg-discutem-megauniversidade,589461,0.htm>>. Acesso em outubro de 2011.

No caso do Consórcio mineiro, os entrevistados relataram que a representação de “superuniversidade” foi rejeitada pelas comunidades acadêmicas das consorciadas. Isto porque a maioria delas são instituições tradicionais, algumas fundadas há mais de um século, e que valorizam as suas identidades na perspectiva histórica<sup>74</sup>. Assim, havia o receio de que uma vez assimilada a metáfora da superuniversidade, a identidade de cada consorciada pudesse ser superada:

Veja bem quanta história tem aí [em cada consorciada]. Evidente que a comunidade da *Universidade X* jamais poderia discutir um assunto pela sua identidade, e assim as outras instituições, deixar de ser a *Universidade X* para se tornar uma superuniversidade. Então isso seria um debate político extremamente delicado. (Entrevistado R2)

A mídia entendeu mal também a coisa no início, dizendo que ia ser criada uma superuniversidade, como se de fato em algum momento as sete instituições pudessem deixar de existir e uma outra maior [as] substituísse. (Entrevistado R4)

Assim, para a iniciativa mineira pareceu mais adequado fixar-se unicamente na metáfora do Consórcio<sup>75</sup>, que promove a ideia de redes na perspectiva de compartilhamento de projetos e não de uma nova identidade. Robertson (2012), na mesma linha teórica de Castells (2010), enfatiza que na metáfora da rede o foco está nos fluxos e não nos pontos de fixação. Ou seja, mais importante do que as instituições, que mantêm suas marcas preservadas, são as práticas decorrentes daquele novo espaço.

Nota-se que nos exemplos de redes de universidades que apresentamos no capítulo 2 (Espaço Europeu de Educação Superior e Grupo das Oito Universidades Australianas) também se resguarda a identidade das instituições-membro. É a própria titulação dos grupos que reforça o componente que as diferencia de outras universidades – a concentração geográfica. As metáforas nestes casos foram empregadas para projetar as associadas como instituições destacadas no cenário de uma sociedade do conhecimento. No modelo europeu, como vimos, se falava do papel do EEES para a construção de uma “Europa do Conhecimento”. Já na experiência australiana, o termo “Grupo das Oito” certamente não é utilizado de forma ocasional, mas provavelmente para provocar seu reconhecimento como grupo das melhores, das mais produtivas universidades, até mesmo pela associação indireta

<sup>74</sup> A escola precursora da Ufop, por exemplo, data de 1839; da Ufla, de 1908; da Unifei, de 1913; da Unifal, de 1914; da UFV, de 1922.

<sup>75</sup> Trata-se de metáfora uma vez que, como já abordamos, na prática o que se realizará entre as instituições será a celebração de um convênio.



que pode gerar em relação ao G8 – grupo que reúne as sete nações mais desenvolvidas do mundo mais a Rússia.

Vejamos as diretrizes acordadas entre as sete universidades federais mineiras na perspectiva de concretização do Consórcio.

### **4.3 Do Plano de Desenvolvimento Institucional**

O Plano de Desenvolvimento Institucional é o principal documento do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais – onde constam as diretrizes para a sua constituição – tendo sido aprovado pelos respectivos Conselhos Universitários entre maio e outubro de 2011.

[O] PDIC representa um instrumento de planejamento e gestão, norteador das decisões e ações institucionais, elaborado coletivamente pelas Universidades consorciadas contemplando objetivos e metas para o quinquênio 2011-2015. As dimensões que compõem o PDIC caracterizam o Consórcio em sua filosofia de trabalho, missão, valores e perspectivas, objetivos e metas das atividades de ensino, pesquisa, extensão, cultura e desporto, assistência estudantil, gestão e planejamento, tecnologia da informação, comunicação e educação a distância. (PDIC, 2011, p.4)

A seguir, discorreremos sobre pontos de destaque do documento, de forma a compreender como o Consórcio se define e as mudanças que pretende instalar no que tange à regulação de suas consorciadas.

#### **Missão e visão**

No Plano de Desenvolvimento Institucional, a missão do Consórcio aparece consonante ao que já havia sido anunciado no seu Protocolo de Intenção. No PDIC consta:

propiciar a realização de parcerias e compartilhar conhecimentos e experiências nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, visando ao fortalecimento das Universidades consorciadas na sua capacidade de atendimento às demandas da sociedade, compromissadas com a formação integral do ser humano. (PDIC, 2011, p. 5)

Tomada isoladamente, em comparação com o disposto nas redes de universidades que apresentamos no capítulo 2 – EEEU, Go8 e Enlaces – a missão do Consórcio parece mais relacionada à proposta do arranjo colaborativo latino-americano e caribenho. De caráter abstrato, pode ser considerada como o ideário de uma instituição que compreende a educação

como bem público – essencial para o desenvolvimento social e para a formação de homens cultos.

Contudo, à medida que o texto do PDIC avança, é possível perceber outros princípios norteadores da iniciativa. Sua visão de futuro consiste em “tornar-se referência nacional e internacional na educação superior, na pesquisa, na extensão, na inovação e na transferência de conhecimentos e tecnologias” (PDIC, 2011, p. 5). Trata-se de uma perspectiva que comporta duas questões interligadas e bastante alinhadas com a concepção de universidade que vem sendo construída nas sociedades informacionais, nos termos já apontados neste trabalho: a primeira delas diz respeito à intencionalidade de se promover as consorciadas ao *status* de universidades de classe mundial; a segunda se relaciona ao alastramento de uma cultura na qual o conhecimento é insumo produtivo, sendo as universidades valorizadas na medida em que geram inovação e tecnologias que correspondam às expectativas de governos e mercados.

Quanto à projeção das consorciadas como instituições de referência, os reitores entrevistados assinalam que a partir do Consórcio aquelas universidades assumem nova dimensão, somadas suas capacidades, de modo que será possível melhorar o posicionamento do grupo em *rankings* nacionais e internacionais das melhores instituições de educação superior:

Uma coisa também que foi assim, vamos dizer objeto de desejo dessas universidades [do sul e sudeste de Minas Gerais] é que em nome de um Consórcio a gente possa ter um somatório agora de indicadores que represente o mesmo que uma grande universidade. [...]

Recentemente a Folha de S. Paulo fez aquele RUF [*Ranking* Universitário Folha], que é o *ranking* das universidades no Brasil. E o que acontece naquele *ranking* é que ele não distingue uma universidade com 30 mil alunos de uma universidade com cinco mil alunos. E aí, por isso, pode ser contra a produção científica da universidade, que é óbvio que uma universidade maior vai ter mais produção... (Entrevistado R1)

Mas quando pensamos estes projetos [do Consórcio], pensamos assim: quando a gente integra ensino, pesquisa e extensão, concebe curso em rede, faz pós-graduação aproveitando os esforços dos pesquisadores localizados em várias regiões... [...] Então seria um programa de ponta em nível internacional. Aí sim você teria um Consórcio com uma representatividade e com a qualidade de uma universidade do tipo *Harvard* ou qualquer outra. Porque os melhores pesquisadores, os melhores cursos, os melhores estudantes estariam nessa sinergia, nessa mobilidade. [...]

Então eu aposto que o Consórcio poderia trazer um potencial de internacionalização, de colocar essas universidades integrantes num potencial importante de referência regional, nacional e internacional. (Entrevistado R2)

Embora a consideração do reitor em relação ao *ranking* da Folha seja uma simplificação do processo de classificação das melhores universidades<sup>76</sup>; fica evidente a preocupação com o posicionamento e a reputação internacional das instituições. Como vimos no capítulo 2, trata-se de questões centrais também no quadro do Espaço Europeu de Educação Superior e do consórcio intitulado Grupo das Oito Universidades Australianas.

No que se relaciona ao desenvolvimento regional e nacional, o Consórcio mineiro, ainda em consonância com as redes europeia e australiana, estabelece seu compromisso com a produtividade e com a empregabilidade:

Por meio da proposta inovadora de atuar como *entidade fomentadora de pesquisa e inovação científica e tecnológica*, o Consórcio possibilitará a investigação, o intercâmbio e a divulgação da ciência e da tecnologia produzida de forma cooperada entre as Instituições, gerando resultados favoráveis a todo o país, como o *aumento do número de patentes e de produção intelectual, a capacitação de pessoal e a redução da dependência internacional por tecnologia*. (PDIC, 2011, p. 13, grifos nossos)

Neste sentido, o Consórcio buscará promover o desenvolvimento nacional a partir de uma base regional científica e tecnológica, como afirmaram os reitores entrevistados. Na concepção dos dirigentes, isto constitui mais um diferencial da proposta:

O Consórcio tem esse aspecto de regionalidade – sul e sudeste de Minas Gerais. A ideia é que o desenvolvimento dessas sete instituições contribua também para o maior desenvolvimento da região sul-sudeste de Minas Gerais. Então esse também é um aspecto inovador, porque a gente não vê grandes projetos de desenvolvimento regional, principalmente capitaneados por instituições de ensino. (Entrevistado R1)

Com este discurso, os reitores das futuras consorciadas têm cooptado a parceria de agentes governamentais para a sua viabilização e garantia de recursos tão logo seja

<sup>76</sup> O *Ranking* Universitário Folha 2012 apresenta as universidades consorciadas nas seguintes posições: 22ª UFV (62,8 pontos); 30ª UFLA (56,12); 37ª Ufop (52,68); 38ª UFJF (52,22); 56ª Unifei (44,28); 62ª Unifal (41,56), 80ª UFSJ (34,22). A distribuição de pontos segue quatro critérios: Pesquisa Acadêmica (55), Qualidade do Ensino (20), Avaliação do Mercado (20) e Inovação (5). Sendo Pesquisa Acadêmica o indicador de maior peso no processo de classificação, citamos os nove tópicos avaliados em sua elaboração: proporção de professores com doutorado, número de artigos científicos produzidos, porcentagem de publicações em colaboração internacional, número de publicações por docente, número de publicações no *Scielo*, número de citações, número de citações por docente, número de citações por publicação científica e recursos para pesquisa recebidos do CNPq, Capes e fundações estaduais de amparo à pesquisa (Disponível em <<http://ruf.folha.uol.com.br/>>, acesso em 03 de julho de 2012).

oficializada a iniciativa. Em fins de 2010, o Governo de Minas, via Sectes, “deliberou, por unanimidade, pela moção de apoio ao consórcio entre as sete universidades federais do Sul e Sudeste de Minas Gerais” (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2013). Nesta mesma linha, também no final do primeiro ano da proposição da nova rede, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais realizou audiência para se discutir as diretrizes do Consórcio:

Aqui na Comissão [de Educação, Ciência, Tecnologia e Informática], aprovamos um requerimento por unanimidade dos deputados, dando total e integral apoio a proposta porque compreendemos que é um projeto que faz avançar e muito o ensino superior no Brasil e especialmente em Minas Gerais. (Depoimento do deputado Carlim Moura, UFLA, 2010)

No que se refere ao posicionamento da Bancada Federal de Congressistas do estado de Minas Gerais, deputado entrevistado assinala o alinhamento entre a proposta do Consórcio e a percepção da Bancada quanto à importância do incremento da educação superior para o desenvolvimento econômico regional e estadual: “a universidade, ela atende todo o desenvolvimento do país e do estado, e de uma região, portanto ela avança e ela desenvolve as bases e as regiões dos parlamentares”. O deputado afirmou ainda que acreditava que o convênio do Consórcio seria homologado pelo Ministério da Educação nos primeiros meses de 2013 e que, neste sentido, haveria uma previsão de investimentos articulada com os reitores e de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA): “o primeiro recurso que o consórcio está solicitando e vai ser liberado é justamente para um grande estudo para definir quais seriam as áreas de pesquisa que poderiam projetar possibilidades econômicas” (Entrevistado D1).

Neste sentido, assim como acontece nas orientações do EEES, é provável que a agenda de pesquisa do Consórcio promova essencialmente o Conhecimento Modo 2 que, como vimos no capítulo 1, é voltado para gerar soluções com uma aplicabilidade real negociada anteriormente (quer com governos, empresas ou sociedade, em geral). Assim, uma vez que uma das propostas da iniciativa mineira consiste em criar um Centro de Estudos Avançados, é possível que direcione menor investimento às áreas de humanidades e ciências sociais, em benefício das áreas que geram conhecimento economicamente aplicado de forma mais imediata. Apesar do PDIC (2011, p. 17) apresentar como prioritárias as áreas de “nanotecnologia, bioenergia, biodiversidade, meio ambiente, sustentabilidade, saúde, educação, biotecnologia e fármacos”, um dos reitores entrevistados (R4) aponta que as mais

prováveis, a serem confirmadas pelo diagnóstico citado pelo deputado, são as áreas de nanotecnologia e agroenergia.

Esta primeira análise nos permite afirmar que, embora a missão do Consórcio apresente em primeiro plano a perspectiva de desenvolvimento social e da formação do ser humano, sua visão está mais relacionada a fundamentos de desenvolvimento científico e econômico. Vejamos, a partir do detalhamento dos seus objetivos e de algumas de suas metas, como estas duas concepções irão se desenvolver.

### Objetivos e metas

O PDIC apresenta nove objetivos que se desdobram em 59 metas, as quais apresentamos resumidamente no Quadro 7.

**Quadro 7 – Objetivos do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais e síntese das metas correspondentes**

	<b>Objetivos</b>	<b>Resumo das metas correspondentes</b>
I	Implementar políticas de inovação, integração e complementaridade de ações acadêmicas e administrativas.	- Integrar: procedimentos de planejamento e gestão; sistemas de Tecnologia da Informação; base de dados das consorciadas; sistemas das bibliotecas.  - Compartilhar: práticas bem sucedidas de gestão da comunicação institucional; processo de produção de mídias.
II	Promover práticas inovadoras e sinérgicas voltadas para o desenvolvimento do conhecimento e tecnologias que promovam a sustentabilidade social e ambiental.	- Fortalecer: Sistemas Locais e Territorial de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo; Polos de Excelência e dos Arranjos Produtivos Locais e Regionais do Território; Núcleos de Inovação Tecnológica.
III	Implementar políticas integradoras de gestão de pessoas.	- Criar procedimentos compartilhados de: recrutamento, seleção e capacitação de pessoal; avaliação de desempenho; assistência à saúde e qualidade de vida dos servidores; mobilidade.
IV	Promover ações inovadoras no ensino médio, na graduação, na pós-graduação e na educação continuada.	- Ensino Médio: criar programas para melhoria da qualidade do EM nas escolas das consorciadas.  - Graduação: uniformizar os processos de seleção; criar banco de vagas ociosas para transferência preferencial dos estudantes das consorciadas; promover a mobilidade docente e discente, com bolsas; criar Núcleo de Estudos Pedagógicos (para discutir metodologias, avaliação, desenhos curriculares, etc).  - Pós-Graduação: criar cursos consorciados; criar Centro de Estudos Avançados; implementar mecanismos de cooperação entre os programas das consorciadas; promover a mobilidade docente e discente com bolsas.  - Educação Continuada: prospectar ações de educação continuada em áreas estratégicas para o país.

**Quadro 7 – Objetivos do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais e síntese das metas correspondentes**

V	Induzir e fomentar a pesquisa e a inovação científica e tecnológica em áreas de estudo que permitam a atuação em parceria das Universidades consorciadas e possibilitem o desenvolvimento econômico e social da região, do estado de Minas Gerais e do Brasil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolver projetos e formação de núcleos de estudos em áreas prioritárias.</li> <li>- Criar centros de pesquisa em áreas estratégicas.</li> <li>- Consolidar redes de pesquisa temáticas e infraestrutura de laboratórios.</li> <li>- Promover a indução de programas de pesquisa, inovação tecnológica e empreendedorismo.</li> <li>- Institucionalizar a concessão de bolsas para mobilidade de docentes e TAs e para contratação de pesquisadores.</li> </ul>
VI	Promover ações integradas e inovadoras de extensão, cultura e desporto, com inclusão social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituir ou Desenvolver: Programa Corredor Cultural (promoção de atividades culturais integradas, como Festivais de Música, de Inverno, etc.); Programa de Sustentabilidade e Meio Ambiente (educação ambiental, etc.); Programas de Extensão em consonância com políticas públicas; eventos desportivos anuais entre as consorciadas; programas para inclusão social e acessibilidade.</li> <li>- Estabelecer parcerias: com órgãos públicos e privados para viabilizar recursos para projetos de extensão e cultura; com setor empresarial para fortalecimento de estágios e desenvolvimento de programas.</li> </ul>
VII	Promover políticas de assistência estudantil voltadas para o acesso e permanência discente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecer estruturas organizacionais equivalentes, entre as consorciadas, para a gestão da Assistência Estudantil.</li> <li>- Padronizar as metodologias institucionais de avaliação socioeconômica.</li> <li>- Instituir programa de acompanhamento de ingressos e egressos.</li> </ul>
VIII	Promover a participação do Consórcio em iniciativas internacionais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover a divulgação e a visibilidade internacional do Consórcio.</li> <li>- Criar mecanismos de gestão da internacionalização do Consórcio.</li> <li>- Estabelecer estruturas equivalentes entre as consorciadas para a gestão das Relações Internacionais.</li> <li>- Instituir procedimentos compartilhados de planejamento e gestão da cooperação internacional como mobilidade acadêmica, ofertas de cursos de pós-graduação em língua estrangeira, minicursos, eventos científicos e culturais e publicações.</li> </ul>
IX	Desenvolver instrumentos inovadores de Educação a Distância, visando à integração e complementariedade de ações no ensino, pesquisa e extensão e mobilidade acadêmica das Universidades consorciadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecer política de oferta compartilhada de cursos de graduação, pós-graduação e educação continuada na modalidade EaD.</li> <li>- Criar programa consorciado de fortalecimento dos Pólos da UAB no Território, visando prioritariamente a capacitação de professores do Ensino Básico.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de PDIC, 2011.

Com uma extensa pauta de atividades, o PDIC abarca projetos relacionados às três indissociáveis áreas de uma universidade – o ensino, a pesquisa e a extensão – além de planejar iniciativas de ordem administrativa. No documento, os objetivos e as metas são prescritos em linguagem direta e concisa, de modo a permitir ao leitor conhecer, ao menos minimamente, o percurso pelo qual se efetivarão mudanças nas consorciadas.

Antes, porém, de discorrermos sobre as inovações administrativas e acadêmicas que poderão advir a partir da implementação das finalidades do Consórcio (seção 4.4), pontuaremos nas próximas linhas considerações sobre a forma de estruturação da nova rede – quanto à sua organização administrativa, infraestrutura, métodos de avaliação e financiamento – finalizando nossa apresentação das principais prescrições do Plano de Desenvolvimento aprovado pelos Conselhos Universitários das IFES em questão.

### **Estruturação administrativa e financeira**

A estrutura administrativa prevista para o Consórcio tem como órgão central um Conselho Diretor, composto pelos reitores das consorciadas, que assumirão a presidência de forma rotativa a cada um ano; uma Secretaria Executiva, a ser nomeada pelo presidente do Conselho Diretor, com a atribuição de assistir o Conselho na implementação das atividades do Consórcio; escritórios de representação e prospecção, para os quais o PDIC não apresenta nenhuma outra informação; e, ainda, Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho que deverão assessorar o Conselho, a exemplo do que ocorre no EEES e no Go8, ou ainda no Enlaces a partir dos seus Observatórios.

Quanto à avaliação do desenvolvimento da rede mineira, o PDIC se limita a indicar o acompanhamento anual das suas atividades por Comissões Temáticas que deverão apresentar indicadores e envolver os Conselhos Universitários das consorciadas no processo de sua revisão.

No que tange à infraestrutura, o documento prescreve que

A infraestrutura das universidades consorciadas será compartilhada nos projetos do Consórcio, sem prejuízo para as suas atividades. O Consórcio poderá contar com infraestrutura própria, adquirida com dotação específica, por incorporação pela Secretaria da União ou por meio de doação. (PDIC, 2011, p. 20)

Nesta perspectiva, depoimentos dos reitores e deputado federal entrevistados, bem como notícias veiculadas em jornais de grande circulação nacional, dão conta de que há uma negociação em aberto para que uma estrutura em Caxambu (MG), de propriedade da União, seja destinada para a sede e o Centro de Estudos Avançados do Consórcio:

Caxambu além de não ser campus ou sede de nenhuma das sete universidades, e isso já é um facilitador porque não fica com aquela dúvida “porque não fica na minha instituição, fica na sua instituição”; se a gente olha o mapa de Minas, Caxambu fica um pouco ao centro dessas sete instituições. [...] Além disso, é uma cidade que oferece uma rede hoteleira de um porte bastante razoável, que abriga vários congressos nacionais e até internacionais, o que facilita para um grande centro de pesquisa, por exemplo, realizar eventos também de caráter nacional ou internacional já contando com o apoio de uma rede hoteleira. Além disso, existe uma área física em Caxambu que é patrimônio da União e que já tivemos a sinalização de que poderia ser transferida à universidade. Mas eu diria que tão logo o Consórcio seja efetivado, aí a gente deve contratar o projeto para o desenvolvimento desse centro avançado de pesquisa. Dentro desse projeto vai vir a confirmação, assim a gente espera, a confirmação em termos diagnósticos de que Caxambu de fato reúne as condições necessárias para que o projeto dessa envergadura possa ser implantado. Então a gente conta com o apoio lá do município. (Entrevistado R1)

Em relação ao orçamento, o PDIC define que as iniciativas do Consórcio deverão ser financiadas por recursos especificamente a elas destinados, sem comprometer ou concorrer com o orçamento das consorciadas. Assim, uma vez não liberados recursos públicos ou de outras fontes para o desenvolvimento da rede proposta, ela se inviabiliza.

### **Perspectivas de concretização da rede**

Em maio de 2011, na ocasião em que os reitores apresentaram a versão final do Plano de Desenvolvimento Institucional do Consórcio ao então Secretário de Educação Superior, chegou a ser anunciado para a viabilização do empreendimento um orçamento inicial de 20 milhões de reais.

O secretário de educação superior do Ministério da Educação, Luiz Cláudio Costa, ressaltou a importância da iniciativa de integração das instituições de ensino mineiras e anunciou que o MEC destinará, em 2012, aproximadamente R\$ 20 milhões para viabilizar as atividades do consórcio. Os recursos serão aplicados na formação de um corredor cultural que integre as sete comunidades acadêmicas, ações de mobilidade estudantil e laboratórios de pesquisas. (MEC-Sesu, 2011)



Contudo, o recurso não foi disponibilizado conforme havia sido prometido, o que, conforme os dirigentes das instituições do Consórcio entrevistados, comprometeu a assinatura de seu Termo de Convênio.

O obstáculo [para assinatura do Termo de Convênio] estava diretamente ligado ao financiamento que esses projetos [do PDIC] teriam que ter. (Entrevistado R2)

Toda discussão nas comunidades [universitárias], até para não haver resistência, ela foi feita com a promessa de que toda e qualquer ação compartilhada do Consórcio teria dinheiro novo. Porque havia um receio das comunidades de que nós disputássemos no orçamento das universidades recursos para o Consórcio. [...]

Como o governo de 2011 para cá não teve disponibilidade de caixa nem para liberar esses primeiros 20 milhões, estrategicamente nós achamos prudente também suspender essa assinatura, até porque criou uma expectativa muito grande na mídia. Se nós assinássemos o Termo de constituição e nada acontecesse por falta de dinheiro, [seria] propaganda enganosa. [...] Então para evitar tudo isso a gente continua no aguardo desse recurso. (Entrevistado R4)

Questionados sobre a expectativa para que a proposição do Consórcio seja concretizada, os entrevistados foram unânimes em afirmar que a qualquer momento o Termo de Convênio pode ser celebrado com o Ministério da Educação, reiterando a vinculação da assinatura com a promessa de liberação de recursos. Eles assinalaram que foi definida uma data para a assinatura do Termo com o MEC em dezembro de 2012, porém cancelada na véspera devido a problemas de agenda do Ministro. Permanecem no aguardo da formalização do empreendimento para 2013:

Nós tivemos praticamente assegurado que a assinatura do Termo de Cooperação se daria no dia 18 de dezembro [de 2012], em Brasília. Mas infelizmente por uma questão de agenda do Ministro, foi cancelada. [...] Mas estava tudo pronto. [Entrevistado R1]

E o bom é que se assinar agora [nos primeiros meses de 2013] é melhor do que [em] dezembro [de 2012], porque em dezembro nós assinaríamos com uma promessa de recurso no início do ano [já que a Lei Orçamentária Anual ainda não havia sido aprovada].

Agora a nossa expectativa é que a gente assine e que tenha já a liberação imediata de algum recurso. [...] Esperamos pelo menos 20 milhões para começar. [Entrevistado R4]

Em julho de 2013, o Consórcio permanecia como uma ideia ainda não consolidada.

#### **4.4 Das inovações aspiradas**

O Plano de Desenvolvimento Institucional do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais classifica vários dos objetivos e metas propostos como ações inovadoras. Porém, muitas delas já estão em prática em sistemas internacionais de educação superior e, neste caso, consistiram em ineditismo apenas no âmbito das instituições públicas brasileiras.

Discorreremos sobre alguns dos propósitos elucidados na proposição da nova rede, tendo mais uma vez como referência as determinações do PDIC (sintetizadas no Quadro 7) e os depoimentos dos reitores entrevistados, a fim de explorarmos o que o empreendimento mineiro efetivamente traz de novidade e o que é assimilado ou adaptado do fluxo de ideias de redes universitárias internacionais.

#### **Inovações acadêmicas**

As questões relativas a políticas de ensino, em geral são bastante alinhadas às concepções desenvolvidas no Espaço Europeu de Educação Superior. Busca-se estimular a mobilidade discente no território do Consórcio, como parte importante da formação, estabelecendo para tanto mecanismos de concessão de bolsas e um sistema de reconhecimento de créditos entre as universidades consorciadas.

A mobilidade estudantil, a mobilização do que nós temos hoje – que poderíamos ter com o Consórcio – das diversas estruturas de pesquisa para potencializar um processo de [formação de] qualidade e excelência, seria realmente eu acho que a questão mais importante [do Consórcio]. [...] Se você tem a otimização desses espaços já instalados nas universidades e você consegue agrupar esses pesquisadores responsáveis pelos diversos projetos, e que você coloca os estudantes nesse processo de formação, aí você tem um processo otimizado e de formação de excelência. Então por isso que eu acho que uma das grandes metas desse Consórcio seria garantir a mobilidade do estudante para que ele possa percorrer o melhor espaço que ele vai se formar. (Entrevistado R2)

[Com o Consórcio] o reconhecimento de créditos de uma [universidade] para outra poderia ser muito mais agilizado do que os processos tradicionais burocráticos, que tem que fazer uma série de trâmites. (Entrevistado R1)

O PDIC prevê ainda, tal qual o EEES, iniciativas para a mobilidade docente e de servidores técnico-administrativos.

Outro ponto importante no campo do ensino refere-se a inovações pedagógicas. O Consórcio deverá instituir um Núcleo de Estudos Pedagógicos ao qual caberá, dentre outras funções, discutir novos desenhos curriculares, “novas formas de ingresso, de permanência, de diversificação do trajeto pedagógico, [...], de modelos que [como os bacharelados interdisciplinares] permitam uma flexibilidade no itinerário formativo do aluno” (Entrevistado R1). Subjacente a esta proposta, em nosso entendimento, está a ideia de formação de mão-de-obra para o atendimento a demandas de mercado que, como relacionamos no primeiro capítulo, exigem a cada dia mais profissionais autoprogramáveis. Também para corresponder às necessidades produtivas, o Consórcio explicita a meta de prospectar ações de educação continuada em áreas estratégicas para o país.

Quanto à política de pesquisa, conforme antecipamos ao abordar missão e visão, ela absorve parte central do PDIC. Há metas direcionadas tanto ao fortalecimento da pós-graduação das consorciadas, inclusive com a criação de programas interinstitucionais, de forma a contribuir para o avanço das universidades do sul-sudeste de Minas Gerais em *rankings* nacionais e internacionais das melhores instituições de educação superior; quanto inclui ações voltadas para a geração de Conhecimento Modo 2, com a criação de uma base científica e tecnológica que contribua para o desenvolvimento regional.

É interessante recordar que a questão da pós-graduação nem sempre foi prioritária no EEES, porém, teve espaço ampliado a cada Reunião Ministerial daquela rede. Já no Grupo das Oito, aparece como um dos tópicos centrais a fim de elevar as instituições-membro à fronteira do conhecimento mundial. No caso do Enlaces, a pós-graduação é abordada essencialmente no seu papel para a superação de problemas regionais, de modo que também é proposta a construção de uma agenda de Ciência, Tecnologia e Informação para a América Latina e Caribe.

No que se refere à extensão, assistência estudantil e inclusão social, cabe destacar que no âmbito das redes europeia e australiana, estes tópicos são tratados no sentido de se garantir o acesso e a permanência de alunos provenientes de grupos sub-representados (EEES), ou no sentido de se permitir expandir as oportunidades a todos os estudantes independentemente de sua origem (Go8). No caso brasileiro, podemos afirmar, pelo conjunto de metas propostas – que vão desde o incremento da Política Nacional de Assistência Estudantil ao desenvolvimento de projetos culturais e desportivos anuais – que se pretende promover novas

relações de experiência entre as consorciadas e seus públicos. “Há projetos [no Consórcio] que também já foram desenhados onde há troca de conhecimento cultural entre as universidades. [...] Tendo toda uma troca de saberes e que envolve necessariamente a comunidade” (Entrevistado R1). Já nas outras redes não verificamos este tipo de relacionamento.

Os objetivos e metas do Consórcio incluem ainda ações relativas à educação básica, especialmente pelo fato de algumas das consorciadas manterem escolas de ensino médio, e educação a distância, uma vez que as universidades federais, em parceria com governos estaduais e municipais apresentam grande oferta da educação superior nesta modalidade, sobretudo voltada para a formação de professores da educação básica.

Quanto às questões pertinentes à internacionalização, não serão aqui retomadas, pois consideramos que já foram suficientemente abordadas, para os fins deste estudo, quando tratamos da missão e visão da iniciativa.

### **Inovações em gestão**

Temos, por fim, no Plano de Desenvolvimento Institucional do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais, a questão das práticas compartilhadas de planejamento e gestão, que perpassam também as políticas de ensino, pesquisa e extensão.

Além da criação de cursos de graduação (presenciais e a distância) e programas de pós-graduação consorciados, bem como de iniciativas de extensão elaboradas e gestadas coletivamente, o Consórcio propõe a integração de atividades essencialmente administrativas, como o campo da Tecnologia da Informação, com a justificativa de otimização de recursos.

Sistemas informatizados, por exemplo, são muitas vezes desenvolvidos dentro das próprias universidades com dinheiro público. Porque as universidades não cedem para as outras este tipo de coisa? Projetos arquitetônicos que temos feito dentro das nossas expansões também são contratados com dinheiro público. Mas por quê? Então acho que todas essas coisas são importantes nisso de você também compartilhar questões [administrativas] entre as universidades. (Entrevistado R3)

O PDIC dispõe ainda sobre a integração de processos de recrutamento, seleção, capacitação e avaliação de pessoal.

Neste sentido, a proposta mineira é inovadora, pois nenhuma das outras redes caracterizadas neste estudo estabelece um nível tão profundo de interação nas atividades administrativas de suas instituições-membro. O EEES e o Enlaces, por exemplo, atuam em um nível transnacional de regulação; enquanto o Go8 é uma das fontes regulatórias do sistema australiano de educação superior prioritariamente no nível intermediário, representando os interesses de suas consorciadas e influenciando políticas.

Já o modelo mineiro, se oficializado nos moldes constantes em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, além de atuar significativamente no nível intermediário, dada as relações com agentes governamentais, terá grande influência na regulação interna das universidades federais do sul e sudeste de Minas Gerais. Vários dos processos hoje gerenciados de forma independente pelas consorciadas – como Tecnologia da Informação, Políticas de Pessoal, Assessorias de Relações Internacionais, Assessorias de Comunicação, além das questões estritas do ensino, da pesquisa e da extensão – poderão vir a ser administrados de forma compartilhada.

Assim, vislumbramos a possibilidade de pôr-se em prática na realidade brasileira a proposta de Santos (2011) para intervenção nas universidades públicas a partir do desenvolvimento de redes estratégicas que permitiriam uma produção efetivamente coletiva. O autor critica representações nacionais que se limitam a articular os interesses das associadas para alcançar objetivos que posteriormente serão apropriados pelas instituições somente no nível individual. É o que ocorre, por exemplo, em fóruns como a Andifes e o Foripes-MG. Ainda que essas duas redes, conforme apresentamos no capítulo anterior, constituam hoje espaços essenciais para a promoção da valorização das universidades federais e complementação de seus recursos, trata-se de grupos que se propõem mais à discussão e reivindicação conjunta do que à operacionalização integrada das tarefas precípuas das IFES.

Apesar da recomendação do autor ter sido feita para a formação de uma rede de universidades públicas em nível nacional, parece-nos coerente associá-la ao modelo em construção no sul-sudeste de Minas Gerais. Como vimos pelo conjunto de objetivos e metas do Consórcio, ele apresenta potencial para possibilitar que o “bem público da universidade passe a ser produzido em rede [...] seja ele a produção de conhecimento, a formação graduada e a pós-graduada ou a extensão” (SANTOS, 2011, p. 91-92).

Contudo, resta saber se o alinhamento da nova rede às necessidades políticas e econômicas limitará o seu desenvolvimento como instituição voltada para o bem público. Como o PDIC apresenta um discurso híbrido, com propostas tanto na concepção de uma universidade empreendedora e competitiva quanto na concepção de instituição social inclusiva e de referência em qualidade, somente sua concretização poderá trazer esta resposta.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho nos propusemos a compreender o Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais – proposição em andamento desde 2010 – como um novo e potencial espaço para a articulação e/ou decisão das questões acadêmicas e administrativas no campo da educação superior pública nacional.

Embora se trate de um empreendimento ainda não concretizado, consideramos válido e relevante seu estudo, uma vez que mobiliza um grupo de sete das 59 universidades federais do país, com anuência do Ministério da Educação, e que já estimula, inclusive, iniciativas congêneres em outras unidades da federação. Mais do que isso, a proposta em curso permite-nos refletir sobre a concepção de universidade que se faz presente hoje nas instituições federais e sobre a necessidade de se repensar suas formas de gestão e regulação.

### **O contexto de influência**

A abordagem teórica de Castells (2002, 2003, 2010) sobre o advento de uma era informacional e a preponderância da morfologia das redes como forma de organização social nos mais diversos campos – econômico, cultural, político e social – fornece elementos para a compreensão do contexto de influência no qual emergem as redes de instituições de educação superior. À medida que as sociedades se transformam, também as universidades são remodeladas e alteram suas relações de poder, de produção e de experiência, como abordamos no primeiro capítulo. Neste sentido, há algumas observações importantes a serem retomadas: a primeira delas diz respeito às mudanças na arquitetura política nos últimos trinta anos, que se traduzem, em linhas gerais, em uma multirregulação e menor participação direta dos Estados na prestação dos serviços sociais, incluindo a educação; a segunda refere-se à valorização do conhecimento nas sociedades como insumo produtivo e à ascensão de um mercado educacional; e a terceira é concernente à constatação de que para as universidades sobreviverem em um ambiente global, é necessário somar esforços em torno de uma identidade e de projetos compartilhados.

A regulação dos sistemas de educação superior hoje se dá em variados níveis – do transnacional ao local – e envolve uma multiplicidade de atores, que influenciam as políticas do setor em diferentes medidas. Este tipo de articulação, ao qual Castells (2003) define como

um Estado em rede, na leitura de Barroso (2004) tem efeitos como a contaminação, o hibridismo ou ainda o mosaico de políticas, conforme o modo como os países absorvem ou desenvolvem as ideias postas em jogo pelos diversos agentes ou fontes regulatórias. É notável como ocorre uma contaminação das políticas, principalmente nos países em desenvolvimento, pela disseminação nos fóruns multilaterais (a exemplo do Banco Mundial, Unesco e OCDE) de uma agenda globalmente estruturada para a educação, que passa a ter papel estratégico para o desenvolvimento da sociedade do conhecimento. Mas também é crescente a influência de outros atores, situados no nível intermediário da regulação – a exemplo de associações ou outras redes representativas de interesses diversos – na formulação da política. Dessa forma, ainda que o Estado se afaste da oferta da educação superior, cabe a ele a complexa tarefa de equilibrar as várias forças em presença e garantir a coerência nacional do sistema com seu projeto de Estado.

Contudo, assegurar esta coerência pressupõe clareza do projeto nacional em questão. Santos (2011) alega que nos países ou regiões onde ainda não está definitivamente estabelecido um projeto de Estado e tampouco a concepção de educação (se bem público ou serviço), a universidade encontra-se em crise institucional. Neste caso, sua identidade oscila entre instituição social autônoma e voltada à universalidade e entre organização social regida pela lógica da sua aplicabilidade em um dado contexto.

Na região da Europa e em países como Austrália, que referenciamos em nosso estudo, é perceptível o alinhamento da política de Estado (ou região) com a política educacional, no sentido da universidade como organização social. Os dois territórios manifestam, dentre outros objetivos, o propósito de desenvolverem uma economia baseada no conhecimento. Desse modo, com projetos como o Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) e o Grupo das Oito Universidades Australianas (Go8), buscam promover a atratividade e a competitividade de seus sistemas de educação superior.

Já na América Latina e Caribe, verifica-se o hibridismo das políticas de educação superior e a ausência de clareza quanto à concepção preponderante de universidade. De um lado, há um discurso oficial que reitera o papel indispensável das universidades para o desenvolvimento de nações mais prósperas e para o desenvolvimento integral do ser humano, estimulando a cooperação entre as IES, que são consideradas nas perspectivas de instituição social e de bem público. De outro lado, na prática, a dimensão da educação como serviço



também já se faz instalada nesta região, sendo inclusive negociada transnacionalmente, como demonstramos com exemplos de empresas educacionais estrangeiras presentes no Brasil, além de grupos nacionais com fins lucrativos que concentram a maior parte das matrículas do país.

Porém, independentemente da concepção subjacente de universidade, percebemos que há um fluxo internacional de ideias quanto à contribuição das redes para o fortalecimento das instituições de educação superior em escala regional, nacional ou subnacional. Este tipo de estratégia coletiva cumpre dialeticamente objetivos internos, de modo a facilitar a cooperação em novos projetos e a transação e a otimização de recursos entre os membros do grupo; e a objetivos externos, no sentido de ampliar a competitividade daquelas associadas frente a instituições que permanecem fora da rede.

O EEES corresponde a uma fonte regulatória que atua no campo da regulação transnacional e influencia as políticas dos países signatários, estabelecendo os parâmetros de uma reforma da educação superior. Concomitantemente, influencia as políticas de outros Estados e regiões, que passam a absorver e adaptar algumas postulações do Espaço Europeu – como a ideia da convergência entre sistemas, da promoção da inovação e da pós-graduação para o desenvolvimento científico e econômico, da garantia da qualidade dos sistemas, do fomento à mobilidade, do incremento da empregabilidade, dentre outros tópicos. Diferencia-se das demais redes que estudamos por sua estruturação no nível dos governos, representados por seus Ministros da Educação, o que confere maior legitimidade às suas decisões; e também pela participação de modo permanente em seus fóruns consultivos de atores que defendem interesses diversos (a exemplo de representações de docentes, de discentes, do setor empresarial etc.).

O Go8 corresponde a uma fonte regulatória que atua no nível intermediário, representando um nicho específico da educação superior pública australiana – as universidades de classe mundial – em suas relações com governo e empresas. Trata-se de iniciativa fortemente alinhada ao EEES no sentido de apresentar um projeto de universidade alinhado a um projeto de nação que compreende o conhecimento como força motriz do desenvolvimento. Uma pauta nova em relação ao projeto europeu se concentra na ênfase com que esta rede australiana atua em questões de financiamento, com esforços deliberados para ampliar o orçamento das suas consorciadas tanto na articulação com o governo quanto com as indústrias. Esta é uma questão que também tem centralidade nas redes brasileiras, desde a

Andifes, o Foripes-MG e a proposição do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais, que buscam meios para a complementação de recursos para seus membros.

Quanto ao Enlaces, vimos sua correspondência de ideias com o Processo de Bolonha, tendo como eixos de atuação, por exemplo, a busca da convergência dos modelos de educação superior da região da América Latina e Caribe; a promoção da avaliação, acreditação e garantia da qualidade; e a construção de uma agenda regional de ciência e tecnologia a partir da expansão da pós-graduação. Contudo, a orientação que se faz no hemisfério sul é dirigida ao fortalecimento da universidade como bem público e direito do cidadão. Na perspectiva de Santos (2011), nestes casos a rede tende a potencializar a cooperação solidária para que as universidades se consolidem como instituição social e possam, em conjunto, resistir à ideia da educação como mercado, que se desloca internacionalmente. O Enlaces expressa, assim, a compreensão de que é inevitável um reordenamento dos sistemas de educação superior em nível global, mas aspira a possibilidade de que essa transformação se dê baseada em princípios sociais e não somente econômicos, primando pela autonomia e universalidade da instituição universitária. Contudo, trata-se de uma iniciativa que transcorridos cinco anos de seu lançamento demonstra pouca efetividade, constituindo mais um espaço fomentador de debates do que de consolidação de práticas, como se propunha inicialmente. Neste sentido, em nosso entendimento, revela-se um ator ainda pouco influente no campo da regulação educacional.

### **A experiência nacional**

No Brasil, podemos afirmar que a regulação do sistema de educação superior é resultado de um complexo jogo de forças entre representações do setor privado e representações do setor público, no qual os interesses particulares preponderaram durante toda a década de 1990 e até o princípio dos anos 2000.

É importante considerar que instituições representativas das universidades federais, como a Andifes e o Foripes-MG, foram alçadas a interlocutoras privilegiadas junto aos governos somente a partir dos últimos dez anos. Naquele momento, além da mudança da conjuntura política pela ascensão à Presidência da República de um partido que se anunciava comprometido com a defesa do setor público, havia um quadro que estimulava um processo

de valorização das IFES. Com a concentração das matrículas da graduação em instituições particulares de educação superior, se instalava uma crítica quanto à qualidade do ensino ofertado. Como antecipamos, estabelecer e manter um referencial de qualidade deve ser prerrogativa de Estado, uma vez que se trata de matéria permanente e o mercado move-se mais em função de resultados operacionais e financeiros de curto prazo. Além disso, o desinvestimento nas universidades públicas nos governos anteriores sinalizava para um possível comprometimento da competitividade nacional, já que havia se reduzido o orçamento dessas instituições e eram elas as principais produtoras de inovação, conhecimento e tecnologias. Ao mesmo tempo, se alastrava internacionalmente a ideia de uma sociedade do conhecimento, para a qual o desenvolvimento da pesquisa (sobretudo aplicada) é fator essencial.

Contudo, embora a Andifes tenha ampliado no último decênio a sua influência na formulação das políticas de ensino, pesquisa e extensão – tendo participado efetivamente, por exemplo, da construção de programas como o Reuni, o PNAES e o PAPG – cabe ressaltar que suas discussões ainda se dirigem frequentemente para duas questões estruturais relativas à concepção de universidade: financiamento e autonomia. Assim, compreendemos que ao mesmo tempo em que os atores governamentais reconhecem a legitimidade da representação da Andifes, não parecem assegurar pressupostos básicos para o pleno desenvolvimento de suas associadas. Ademais, as políticas que têm possibilitado mais recentemente a revitalização dessas instituições estão ancoradas em um novo tipo de relação com o governo central: programas como o Reuni se desenvolvem baseados na ideia de um financiamento condicionado ao cumprimento de metas vinculadas à eficácia operacional ou à performatividade das IFES, sendo estas metas contratualmente firmadas.

Em relação ao Foripes-MG, também verificamos neste espaço um esforço deliberado na busca por recursos complementares para suas instituições, a partir de uma interlocução estratégica com governos, agências de fomento e parlamentares. Nesta rede especificamente, vimos que as questões em debate se referem a objetivos mais localizados, que geralmente se traduzem em benefícios individuais para os membros do Fórum, em termos de orçamento e de agenda de pesquisa. Embora informal, trata-se de um grupo que tem alcançado significativos resultados nas questões a que se propõe atuar.

O que diferencia a proposição do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais das demais redes brasileiras em operação é o perfil restritivo de seus membros (universidades federais de um território muito delimitado e que apresentam perfil similar) e, principalmente, o nível de regulação que pretende alcançar. A nova rede, uma vez concretizada, apresenta potencial para atuar não somente no nível intermediário, como interlocutor das consorciadas frente aos demais públicos, como também no nível interno das instituições-membro, alterando seus modos de gestão.

Quanto às inovações acadêmicas propostas pelo empreendimento mineiro, como vimos, coadunam com as ideias de redes internacionais. Assim, há em seu Plano de Desenvolvimento Institucional uma série de metas dirigidas a propiciar maior convergência entre os cursos oferecidos pelas instituições consorciadas; a promover maiores investimentos na mobilidade discente e também docente; a ampliar esforços para melhorar a empregabilidade dos egressos, tendo em consideração as demandas de formação apresentadas pelo mercado; a fomentar a pesquisa e a inovação científica, desenvolvendo, prioritariamente, o conhecimento aplicado.

Porém, as transformações prescritas pelo Consórcio no que se refere à gestão universitária, apresentam ineditismo na agenda das instituições federais de educação superior brasileiras. Os Conselhos Universitários das futuras consorciadas aprovaram um PDI que engloba toda ordem de atividades acadêmicas e administrativas. Logo, o novo instrumento jurídico deve contribuir para promover uma desburocratização sem precedentes no desenvolvimento de projetos compartilhados entre as IFES. Tradicionalmente, as parcerias se dão através de convênios constituídos conforme finalidades específicas. Uma vez que se tem um “convênio guarda-chuva” que abarca todas as possibilidades de ações conjuntas, se ganha em aceleração do processo. Há, contudo, o risco de que, tal como vemos acontecer nas críticas ao Espaço Europeu de Educação Superior, sejam puladas algumas etapas importantes de negociação e decisão dentro das universidades.

Outra questão fundamental do Consórcio refere-se aos esforços que serão dirigidos para o compartilhamento de recursos e processos, de modo que não só a decisão tende a ser transferida para a instância coletiva, como também a operacionalização de várias atividades. Neste sentido, os objetivos e metas do PDIC estabelecem a integração de pessoas, de infraestrutura e de procedimentos não somente em projetos estritamente vinculados ao ensino,

à pesquisa e à extensão, como também atingem os órgãos administrativos das instituições – com a proposição de políticas integradas de tecnologia da informação e de gestão de pessoas, por exemplo. Este tipo de mudança, se realmente concretizar-se, deverá alterar sobremaneira o cotidiano das universidades consorciadas.

Quanto ao financiamento dos projetos propostos, como vimos, os reitores entrevistados assinalaram que qualquer novidade somente desenvolver-se-á a partir de recursos adicionais aos orçamentos das universidades-membro, alguns inclusive já em processo de negociação com governo e parlamentares. Mais uma vez emerge o dilema do financiamento x autonomia, com a possibilidade de que os recursos extras sejam liberados apenas conforme o alinhamento das ações do Consórcio às necessidades daqueles que o custeiam, o que relativiza a capacidade de autogoverno das IFES relacionadas.

Por fim, destacamos a perspectiva presente na iniciativa do sul-sudeste de Minas Gerais de provocar o reconhecimento das consorciadas, nacional e internacionalmente, como instituições de referência na educação superior. Como já abordamos, constituir uma universidade de classe mundial (ainda que este possa ser um objetivo mais distante do Consórcio, vislumbrado como perspectiva de futuro) implica em uma nova concepção de universidade e de qualidade acadêmica, donde sobressaem valores como a produtividade, o empreendedorismo e a internacionalização. Embora esta seja uma transformação de ordem mais subjetiva e que somente em longo prazo e com altos investimentos pode efetivar-se, é uma questão que precisa ser criticamente considerada pelas comunidades envolvidas na nova rede.

Temos, assim, a proposição de um novo espaço de articulação e decisão no campo da educação superior pública, que não só poderá vir a constituir-se em uma nova fonte regulatória no sistema nacional, como – independentemente de sua concretização – já contribui para a disseminação de um novo ideário sobre a instituição universitária federal. Trata-se de um imaginário de uma universidade mais dinâmica, mais integrada com seus pares, mas também mais alinhada a práticas externas, tanto de mercado quanto de governo. Nisto consiste, em nosso entendimento, o principal desafio das futuras consorciadas: resistir à subordinação aos interesses de terceiros e aprofundar-se como instituição social e bem público, nas linhas propostas por Santos – uma integração com vistas à sustentabilidade das instituições federais de educação superior (2011).

Nosso estudo tem, contudo, a limitação de não permitir que avancemos nestas discussões. Primeiro, devido a não conclusão da proposta do Consórcio mineiro, de modo que nos baseamos em formulações e não em práticas. Segundo, uma investigação de mestrado não nos concede o tempo que seria necessário para o aprofundamento de questões que aqui tratamos somente em linhas gerais – como aquelas pertinentes às questões da autonomia e do financiamento universitários, às relações entre universidade-governo-mercado, às funções democráticas da universidade, à disseminação de uma concepção de universidade de classe-mundial e seus efeitos. De modo que nossa investigação tem caráter mais narrativo do que explicativo.

É importante ainda sublinharmos o fato de que na análise da proposição do Consórcio nos limitamos ao discurso oficial, expresso no PDIC e nos depoimentos dos reitores que entrevistamos. Caso fossem incluídos outros representantes das comunidades acadêmicas, como docentes, discentes e funcionários, poderíamos ter tido uma compreensão diferente das motivações subjacentes à criação da rede. Seria coerente também ouvir os dirigentes das demais IPES mineiras que permaneceram fora da proposta.

Não obstante, a temática das redes de universidades permite outras abordagens, de modo que sugerimos para trabalhos futuros o emprego do método da Análise de Redes Sociais (ARS). Uma investigação como esta, tendo como objeto empírico uma instituição do porte da Andifes, por exemplo, poderia trazer dados significativos sobre a dinâmica de relacionamento entre as instituições federais de educação superior, ao permitir a elucidação de quais são os atores/IES mais influentes dentro da rede, qual a densidade das relações entre seus membros, etc..

Esperamos que novas pesquisas possam contribuir para que essas lacunas sejam devidamente respondidas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Nelson. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Editora Unimep, 2003.

\_\_\_\_\_. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. In: CONGRESSO IBERO-LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO 2010. (Elvas e Cáceres) – Espaço Público da Educação: emergências de políticas e práticas locais, regionais e nacionais: programa e trabalhos completos do Brasil. Niterói: Anpae; Lisboa: Fpae; Cáceres: Feae, 2010. CD-ROM

ANDIFES. **Estatuto da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior 2008**. Disponível em <<http://www.andifes.org.br/>>. Acesso em 04 de setembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior 2003**. Disponível em <<http://www.andifes.org.br/>>. Acesso em 06 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Pleno da Andifes nos anos de 2010 a 2012**. Disponível em <<http://www.andifes.org.br/?cat=20>>. Acesso em 30 de maio de 2013.

AZEVEDO, Mário L. N. A. Convergência de Políticas para a Educação Superior no Mercosul: integração ou europeização?. In: XX SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR 2012 – POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: EXPANSÃO, ACESSO E IGUALDADE SOCIAL. João Pessoa: UFPB, 2012, vol. 1. p. 1-15.

BALESTRIN, Alsones e VERSCHOORE, Jorge. **Redes de cooperação empresarial: estratégias de gestão da nova economia**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

BALL, Stephen J. Grandes políticas, un mundo pequeño: Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. In: NARODOWSKI, M. (org.). **Nuevas tendencias em políticas educativas: Estado, mercado y escuela**. Buenos Aires: Granica, 2002, p. 103-128.

\_\_\_\_\_. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**. Campinas: vol.25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, João. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. **Educação em Revista**. Belo Horizonte: vol. 39, p. 19-28, jul. 2004.

\_\_\_\_\_. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**. Campinas: vol. 26, nº 92, out. 2005, p.725-751.

\_\_\_\_\_. **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores**. Lisboa: Educa, 2006.

BASTOS, Carmen B. C. O Processo de Bolonha no espaço europeu e a reforma universitária brasileira. In: PEREIRA, Elisabete M. A. e ALMEIDA, Maria de L. P. (orgs.). **Universidade contemporânea: políticas do Processo de Bolonha**. Campinas: Mercado de Letras, 2009, p. 155-164.

BEECH, Jason. Quem está passeando pelo jardim global? Agências educacionais e transferência educacional. In: COWEN, Robert e KAZAMIAS, Andreas M. (orgs.). **Educação Comparada – Panorama internacional e perspectivas**. Volume 1. Brasília: Unesco, Capes, 2012, p. 413-433.

BOSI, Antonio P. A precarização do trabalho docente nas instituições de ensino superior do Brasil nesses últimos 25 anos. **Educação & Sociedade**. Campinas: vol. 28, nº 101, set./dez. 2007, p. 1503-1523.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <<http://senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em 19 de julho de 2013a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em 19 de julho de 2013b.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.306**, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. [Revogado]. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm)>. Acesso em 19 de julho de 2013c.



\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.870**, de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9870.htm)>. Acesso em 19 de julho de 2013d.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - ProUni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm)>. Acesso em 19 de julho de 2013e.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.107**, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)>. Acesso em 19 de julho de 2013f.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.096**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em 19 de julho de 2013g.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.233**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm)>. Acesso em 19 de julho de 2013h.

CACHAPUZ, António F. A construção do Espaço Europeu de Ensino Superior: um “case study” da globalização. In: PEREIRA, Elisabete M. A. e ALMEIDA, Maria de L. P. (orgs.). **Universidade contemporânea: políticas do processo de Bolonha**. Campinas: Mercado de Letras, 2009, p. 13-26.

CAPES. **Distribuição de programas de pós-graduação no Brasil por status jurídico em 2012**. Disponível em <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#app=c501&da7a-selectedIndex=0&5317-selectedIndex=0&dbcb-selectedIndex=0>>. Acesso em 27 de junho de 2013a.

\_\_\_\_\_. **Distribuição de programas de pós-graduação em Minas Gerais por status jurídico em 2012**. Disponível em <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#app=c501&da7a-selectedIndex=0&5317-selectedIndex=0&dbcb-selectedIndex=0>>. Acesso em 27 de junho de 2013b.

\_\_\_\_\_. **Distribuição de discentes de pós-graduação no Brasil por IES 2011.** Disponível em <http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#app=c501&da7a-selectedIndex=0&5317-selectedIndex=0&dbcb-selectedIndex=0>. Acesso em 27 de junho de 2013c.

CARVALHO, José R. Construcción de un espacio de Educación Superior latino-americano. In: CADENAS, José M. (org.). **La universidad latino-americana en discusión.** Caracas: UCV, Unesco-Iesalc, 2010, p. 17-25; 46-65.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**, v.1: A sociedade em rede, 13ª reimpressão. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

\_\_\_\_\_. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**, v. 2: O poder da identidade, 3ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**, v. 3: Fim do milênio. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

CASTRO, Alda A. e CABRAL NETO, Antônio. O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. **Revista Lusófona de Educação.** Lisboa: nº 21, 2012, p. 69-96.

CATANI, Afrânio M. e GILIOLI, Renato S. P. O Processo de Bolonha na produção acadêmica brasileira: incursões preliminares. In: PEREIRA, Elisabete M. A. e ALMEIDA, Maria de L. P. (orgs.). **Reforma universitária e a construção do Espaço Europeu de Educação Superior: análise de uma década do processo de Bolonha.** Campinas: Mercado de Letras, 2011, p. 207-224.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação.** Rio de Janeiro: nº 24, 2003, p. 5-15.

COMUNICADO DE PRAGA 2001. **Towards the European Higher Education Area: Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001.** Disponível em [http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/PRAGUE\\_COMMUNIQUE.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/PRAGUE_COMMUNIQUE.pdf). Acesso em 02 de fevereiro de 2013.

COMUNICADO DE BERLIM 2003. **Realising the European Higher Education Area: Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003.** Disponível em

<[http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Berlin\\_Communique1.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Berlin_Communique1.pdf)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013.

COMUNICADO DE BERGEN 2005. **The European Higher Education Area - Achieving the Goals: Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005.** Disponível em

<[http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Bergen\\_Communique1.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Bergen_Communique1.pdf)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013.

COMUNICADO DE LONDRES 2007. **London Communiqué: Towards the European Higher Education Area – responding to challenges in a globalised world. 18 May 2007.**

Disponível em  
<[http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/London\\_Communique18May2007.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/London_Communique18May2007.pdf)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013.

COMUNICADO DE LEUVEN E LOUVAIN-LA-NEUVE 2009. **The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade: Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009.** Disponível em

<[http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Leuven\\_Louvain-la-Neuve\\_Communique%C3%A9\\_April\\_2009.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique%C3%A9_April_2009.pdf)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013.

COMUNICADO DE BUCARESTE 2012. **Making the Most of Our Potential – Consolidating the European Higher Education Area: Bucharest Communiqué. April 2012.** Disponível em

<<http://www.ehea.info/Uploads/%281%29/Bucharest%20Communique%202012%281%29.pdf>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013.

CUNHA, Luiz A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação e Sociedade**. Campinas: vol. 28, nº 100, out. 2007a, p. 809-829.

\_\_\_\_\_. **A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**, 2ª edição. São Paulo: Unesp, 2007b.

DALE, Roger. A Sociologia da Educação e o Estado após a Globalização. **Educação e Sociedade**. Campinas: vol. 31, nº 113, out/dez 2010, p. 1099-1120.

DECLARAÇÃO DE SORBONNE 1998. **Sorbonne Joint Declaration - Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system. May 25, 1998.** Disponível em

<[http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/SORBONNE\\_DECLARATION1.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/SORBONNE_DECLARATION1.pdf)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013.

DECLARAÇÃO DE BOLONHA 1999. **The Bologna Declaration of 19 June 1999 – Joint declaration of the European Ministers of Education.** Disponível em <[http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/BOLOGNA\\_DECLARATION1.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013.

DECLARAÇÃO DE BUDAPESTE E VIENA 2010. **Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area. March 12, 2010.** Disponível em <[http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Budapest-Vienna\\_Declaration.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Budapest-Vienna_Declaration.pdf)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013.

DIDRIKSSON et alli. Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. In: GAZZOLA, Ana Lúcia e DIDRIKSSON, Axel. **Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.** Caracas: Unesco-Iesalc, 2008, p. 21-54.

DOURADO, Luiz F.. Mundialização, políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle?. In: CONGRESSO IBERO-LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO 2010. (Elvas e Cáceres) – Espaço Público da Educação: emergências de políticas e práticas locais, regionais e nacionais: programa e trabalhos completos do Brasil. Niterói: Anpae; Lisboa: Fpae; Cáceres: Feae, 2010. CD-ROM

DUPRIEZ, Vincent. Teoria da regulação. In: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana M.C.; e VIEIRA, Livia M.F. (org.) **Dicionário de trabalho, profissão e condição docente.** UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CD-ROM

EHEA. **The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report.** Bruxelas: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, 2012, p. 19-28. Disponível em <[http://www.ehea.info/Uploads/\(1\)/Bologna%20Process%20Implementation%20Report.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/(1)/Bologna%20Process%20Implementation%20Report.pdf)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013.

ENGUIITA, Mariano F. La transformación de la universidad española. In: PEREIRA, Elisabete M. A. e ALMEIDA, Maria de L. P. (orgs.). **Políticas educacionais de ensino superior no século XXI – um olhar transnacional.** Campinas: Mercado de Letras, 2011, p. 71-82.

FISCHER, Rosa M.; BOSE, Monica; e LIN, Fu K.. Redes Sociais – novos arranjos para a sustentabilidade. In: COELHO, Leonardo e CABRAL, Antonio (orgs.). **Mundo em**

**Transformação: caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Belo Horizonte: Autêntica, 2006, p. 65-96.

GIBBONS et alli. **La nueva producción del conocimiento: la dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporaneas.** Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1997.

GOMES, Alfredo M. e MORAES, Karine N. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. **Educação e Sociedade.** Campinas: vol. 33, nº 118, jan/mar 2012, 171-190.

GOVERNO AUSTRALIANO. **About the Higher Education Support Act 2003.** Disponível em <<http://www.innovation.gov.au/HigherEducation/About/Pages/default.aspx>>. Acesso em 12 de abril de 2013.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Ofício Sectes/Conecit/2010:** Aprova moção de apoio ao consórcio entre as sete universidades do Sul e Sudeste de Minas Gerais. Disponível em <[http://www.unifei.edu.br/files/arquivos/consorcio/DOCUMENTO\\_CONSORCIO\\_07\\_11\\_2011.pdf](http://www.unifei.edu.br/files/arquivos/consorcio/DOCUMENTO_CONSORCIO_07_11_2011.pdf)>. Acesso em 11 de maio de 2013.

GROUP OF EIGHT AUSTRALIA. **Group of Eight Australia – About Us, Member Profiles, Go8Board, Go8 Committees.** Disponível em <<http://go8.edu.au/home>>. Acesso em 12 de abril de 2013a.

\_\_\_\_\_. **Strategic Plan 2011-2014.** Disponível em <<http://go8.edu.au/go8-strategic-plan>>. Acesso em 12 de abril de 2013b.

\_\_\_\_\_. **International Brochure Portuguese.** Disponível em <[http://go8.edu.au/presentation-\\_and\\_-brochures](http://go8.edu.au/presentation-_and_-brochures)>. Acesso em 12 de abril de 2013c.

\_\_\_\_\_. **Go8 Indicators.** Disponível em <<http://go8.edu.au/go8-indicators>>. Acesso em 12 de abril de 2013d.

GUADILLA, Carmen G. El espacio Enlaces en el contexto de las nuevas dinámicas de internacionalización universitária. In: CADENAS, José M. (org.). **La universidad latinoamericana en discusión.** Caracas: UCV, Unesco-Iesalc, 2010, p. 26-45.

INEP. **Censo da Educação Superior – Sinopse Estatística da Educação Superior 2011.** Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 06 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Superior – Sinopse Estatística da Educação Superior 2007.** Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 08 de setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Superior – Sinopse Estatística da Educação Superior 2002.** Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 08 de setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Superior – Sinopse Estatística da Educação Superior 1999.** Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 08 de setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Superior – Sinopse Estatística da Educação Superior 1997.** Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 08 de setembro de 2011.

LESSARD, Claude. Regulação. In: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana M.C.; e VIEIRA, Lívia M.F. (org.) **Dicionário de trabalho, profissão e condição docente.** UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CD-ROM

LÓPEZ, Maria del Carmen L. O Espaço Europeu de Ensino Superior e seu impacto. In: PEREIRA, Elisabete M. A. e ALMEIDA, Maria de L. P. (orgs.). **Universidade contemporânea: políticas do Processo de Bolonha.** Campinas: Mercado de Letras, 2009, p. 81-100.

MALDONADO-MALDONADO, Alma. Governo global e reformas da educação superior na América Latina? A governança global como andaime conceitual. In: FISCHMAN, Gustavo E. (org.). **A universidade imaginada.** Rio de Janeiro, Editora Nau, 2012, p. 79-99.

MAROY, Christian. **Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison – Reguleducnetwork.** Publicado em nov. 2004. Disponível em <<http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/100123981EN6.pdf>>. Acesso em 20 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_. Regulação dos sistemas educativos. In: OLIVEIRA, Dalila A; DUARTE, Adriana M.C.; e VIEIRA, Livia M.F. (org.) **Dicionário de trabalho, profissão e condição docente**. UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

\_\_\_\_\_. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila A. e DUARTE, Adriana. (org.) **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011a, p. 19-46.

\_\_\_\_\_. Regulação dos Sistemas Educacionais. In: VAN ZANTEN, A. (org.). **Dicionário de Educação**. Petropolis: Vozes, 2011b, p. 688-693.

MEC. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Publicado em 2007. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em 06 de junho de 2011a.

\_\_\_\_\_. **ProUni**. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=205&Itemid=298](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=205&Itemid=298)>. Acesso em 08 de setembro de 2011b.

\_\_\_\_\_. **Reuni**. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12261&Itemid=1085&msg=1](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12261&Itemid=1085&msg=1)>. Acesso em 08 de setembro de 2011c.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior**. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16717&Itemid=1117](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16717&Itemid=1117)>. Acesso em 15 de julho de 2013.

MEC-Sesu. **Universidades mineiras dão início a atividades integradas**. Disponível em <[http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=959:universidade-s-mineiras-dao-inicio-a-atividades-integradas&catid=36:outras-noticias&Itemid=30](http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=959:universidade-s-mineiras-dao-inicio-a-atividades-integradas&catid=36:outras-noticias&Itemid=30)>. Acesso em 22 de junho de 2011.

MEEK, V. Lynn. Produção do Conhecimento na Educação Superior Australiana: do acadêmico ao comercial. **Educação e Sociedade**. Campinas: vol. 25, nº 88, especial out. 2004, p. 1023-1043.

MELLO, Alex F. **Globalização, sociedade do conhecimento e educação superior: os sinais de Bolonha e os desafios do Brasil e da América Latina**. Brasília: Editora UnB, 2011.

MELLO, Alex F. e DIAS, Marco A. – Os reflexos de Bolonha e a América Latina: problemas e desafios. **Educação e Sociedade**. Campinas: vol. 32, nº 115, abr/jun 2011, p. 413-435.

MINUTA DE PROJETO DE LEI DO CONSÓRCIO UNIVERSITÁRIO. **Dispõe sobre o consórcio universitário e da outras providências, versão de 13 de outubro de 2010**. Disponível em <[http://www.ufla.br/wp-content/uploads/2011/04/CONSORCIO\\_minuta-PL\\_versao\\_13-10-2010.pdf](http://www.ufla.br/wp-content/uploads/2011/04/CONSORCIO_minuta-PL_versao_13-10-2010.pdf)>. Acesso em 16 de maio de 2011.

MIRANDA, Xiomara Z. Integración regional e internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe. In: GAZZOLA, Ana Lúcia e DIDRIKSSON, Axel (orgs.). **Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**. Caracas: Unesco-Iesalc, 2008, p. 179-239.

NUNES, Edson. **Educação superior no Brasil: estudos, debates, controvérsias**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

NOVA MINUTA DE PROJETO DE LEI DO CONSÓRCIO UNIVERSITÁRIO. **Inclui o art. 54-A na Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, versão de 22 de outubro de 2010**. Disponível em <[http://www.ufla.br/wp-content/uploads/2011/04/nova\\_minuta\\_pl.pdf](http://www.ufla.br/wp-content/uploads/2011/04/nova_minuta_pl.pdf)>. Acesso em 16 de maio de 2011.

OCDE. **Education at a Glance 2012 – OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em <[http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2012\\_eag-2012-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2012_eag-2012-en)>. Acesso em 08 de janeiro de 2013.

OLIVEIRA, Dalila A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**. Campinas: vol. 26, nº 92, out. 2005, p. 753-775.

PDIC. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2011-2015 do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais**. Disponível em <[http://www.ufop.br/downloads/pdic\\_-\\_consorcio\\_versao\\_final\\_23-5-2011\\_3.pdf](http://www.ufop.br/downloads/pdic_-_consorcio_versao_final_23-5-2011_3.pdf)>. Acesso em 22 de junho de 2011.

PEREIRA, Elisabete M. A. O processo de Bolonha e a formação do Espaço Europeu de Educação Superior – EEES: 10 anos da reforma universitária europeia. In: PEREIRA, Elisabete M. A. e ALMEIDA, Maria de L. P. (orgs.). **Reforma universitária e a construção do Espaço Europeu de Educação Superior: análise de uma década do processo de Bolonha**. Campinas: Mercado de Letras, 2011, p. 17-37.



PROTOCOLO DE INTENÇÃO. **Protocolo de Intenção: Criação do consórcio de universidades federais do sul-sudeste de Minas Gerais**. Divinópolis, 10 de agosto de 2010. Disponível em <[http://www.ufla.br/wp-content/uploads/2011/04/CONSORCIO\\_protocolo.pdf](http://www.ufla.br/wp-content/uploads/2011/04/CONSORCIO_protocolo.pdf)>. Acesso em 16 de maio de 2011.

RIEDO, Cássio R. F. e PEREIRA, Elisabete M. A. O processo de Bolonha e suas consequências na Itália. In: PEREIRA, Elisabete M. A. e ALMEIDA, Maria de L. P. (orgs.). **Universidade contemporânea: políticas do Processo de Bolonha**. Campinas: Mercado de Letras, 2009, p. 59-79.

ROBERTSON, Susan. O processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção do Estado?. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: vol. 14, nº 42, set./dez. 2009, p. 407-422.

\_\_\_\_\_. Imaginários metafóricos: revisões sobre a ideia de uma universidade. In: Fischman, Gustavo E. (org). **A universidade imaginada**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2012.

RODRÍGUEZ, Margarita V. e MARTINS, Liliana G. A. Ensino Superior na América Latina e a globalização da racionalidade capitalista. In: PEREIRA, Elisabete M. A. e ALMEIDA, Maria de L. P. (orgs.). **Políticas educacionais de ensino superior no século XXI – um olhar transnacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2011, p. 123-144.

ROSSATO, Ricardo. A universidade brasileira face ao Processo de Bolonha. In: PEREIRA, Elisabete M. A. e ALMEIDA, Maria de L. P. (orgs.). **Reforma universitária e a construção do Espaço Europeu de Educação Superior: análise de uma década do processo de Bolonha**. Campinas: Mercado de Letras, 2011, p. 181-205.

SALMI, Jamil. **The Challenge of Establishing World-Class Universities**. Washington: The World Bank, 2009.

SANTOS, Boaventura S. **A Universidade no Séc. XXI, para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

SENADO FEDERAL - **PORTAL DO ORÇAMENTO**. Consulta Execução Orçamentária das Emendas de Autoria da Bancada de Minas Gerais por Lei Orçamentária Anual – 2003-2012. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>>. Acesso em 03 de julho de 2013a.

\_\_\_\_\_. **Consulta Execução Orçamentária das Emendas de Autoria da Bancada do Rio Grande do Sul por Lei Orçamentária Anual – 2010-2012.** Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>>. Acesso em 03 de julho de 2013b.

SHIROMA, Eneida O.; CAMPOS, Rosaine F.; e GARCIA, Rosalba. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**. Florianópolis: vol. 23, nº 02, jul./dez. 2005, p. 427-446.

SOBRINHO, José D. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010a.

\_\_\_\_\_. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação & Sociedade**. Campinas: vol. 31, nº 113, out-dez. 2010b, p. 1223-1245.

SURSOCK, Andrée. Dez anos de reformas do ensino superior na Europa. In: PEREIRA, Elisabete M. A. e ALMEIDA, Maria de L. P. (orgs.). **Reforma universitária e a construção do Espaço Europeu de Educação Superior: análise de uma década do processo de Bolonha**. Campinas: Mercado de Letras, 2011, p. 67-91.

TEODORO, António. A reforma universitária em Portugal neste início do século XXI: dos riscos às possibilidades. In: PEREIRA, Elisabete M. A. e ALMEIDA, Maria de L. P. (orgs.). **Políticas educacionais de ensino superior no século XXI – um olhar transnacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2011, p. 83-102.

UFLA. **Consórcio de universidades é discutido na Assembleia, em 16 de dezembro de 2010.** Disponível em <<http://www.ufla.br/ascom/index.php/2010/12/consorcio-de-universidades-e-discutido-na-assembleia/>>. Acesso em 16 de maio de 2011.

UFOP. **Ata de Reunião Extraordinária do Conselho Universitário da Universidade Federal de Ouro Preto, em 07 de outubro de 2011.** Disponível em <[http://www.ufop.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=10213&Itemid=81](http://www.ufop.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10213&Itemid=81)> Acesso em 28 de dezembro de 2011.

UFSJ. **Histórico da proposição do Consórcio.** Disponível em <[http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/gabin/consorcio/historico\\_proposicao\\_consorcio.pdf](http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/gabin/consorcio/historico_proposicao_consorcio.pdf)>. Acesso em 16 de maio de 2011.

UFV. **A cronologia do Consórcio.** Disponível em

<<http://www.consortioifes.ufv.br/?area=oque>>. Acesso em 17 de outubro de 2011.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI**. Paris: Unesco, 1998.

\_\_\_\_\_. **Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009: As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social**. Paris: Unesco, 2009.

\_\_\_\_\_. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento**. Brasília: Unesco, 2003.  
UNESCO; CRUB. **Tendências da Educação Superior para o Século XXI. Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior**. Brasília: Unesco, Crub, 1999.

UNESCO-IESALC. **Declaración de la Conferencia Regional de la Educacion Superior en America Latina e el Caribe**. Cartagena: Unesco-Iesalc, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe**. Caracas: Unesco, 2008b.

\_\_\_\_\_. **Sobre Iesalc**. Disponível em  
<[http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3&Itemid=427&lang=br](http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=427&lang=br)>. Acesso em 06 de junho de 2011a.

\_\_\_\_\_. **Que és Enlaces?** Disponível em  
<[http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=334&Itemid=292&lang=br](http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=334&Itemid=292&lang=br)>. Acesso em 06 de junho de 2011b.

\_\_\_\_\_. **Redes de Educación Superior – Que són?** Disponível em  
<[http://www.unesco.org.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2317&Itemid=795&lang=es](http://www.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2317&Itemid=795&lang=es)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013a.

\_\_\_\_\_. **Classificación de las Redes de Educación Superior**. Disponível em  
<[http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2318&Itemid=796&lang=es](http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2318&Itemid=796&lang=es)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013b.

UNESCO; SESI. **Sociedade de conhecimento versus economia de conhecimento: conhecimento, poder e política**. Brasília: Unesco, Sesi, 2005.

WASSERMAN, Stanley e FAUST, Katherine. **Social Network Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WEYMANS, Wim. Da coerência à diferenciação: compreendendo o Espaço Europeu de Ensino Superior e Pesquisa (e suas transformações). In: COWEN, Robert e KAZAMIAS, Andreas M. (orgs.). **Educação Comparada – Panorama internacional e perspectivas**. Volume 1. Brasília: Unesco, Capes, 2012, p. 699-720.

ZGAGA, Pavel. O Processo de Bolonha e seu papel nos países em transição. In: PEREIRA, Elisabete M. A. e ALMEIDA, Maria de L. P. (orgs.). **Reforma universitária e a construção do Espaço Europeu de Educação Superior: análise de uma década do processo de Bolonha**. Campinas: Mercado de Letras, 2011, p. 39-66.