

A INTERNACIONALIZAÇÃO E A MOBILIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O DEBATE NA AMÉRICA LATINA¹

José Maria de SOUZA Júnior²

RESUMO

O presente artigo tem como finalidade revisar o debate sobre internacionalização da educação na América Latina. A mobilidade estudantil é o foco do estudo que apresenta também questões sobre a definição dos termos relativos à educação, questões sobre a qualidade do ensino superior e uma breve revisão histórica da evolução da educação superior na América Latina. Alguns aspectos são analisados comparativamente à visão europeia mormente em virtude da produção deste continente sobre internacionalização da educação ser mais densa que na América Latina. Fica evidente que mais estudos são necessários para avaliar a situação, conceitualização e impactos da internacionalização na América Latina.

Palavras-chave: internacionalização, educação superior, mobilidade, América Latina.

Introdução

Neste artigo serão analisados os estudos que abordam a internacionalização da educação superior e seus desafios na América Latina. Assim, pretende-se entender como a literatura analisa os impactos das reformas educacionais na América Latina a partir dos anos 80 no processo de internacionalização das instituições e situar neste contexto o papel da mobilidade acadêmica, revisando tanto a abordagem da literatura sobre o intercâmbio estudantil no âmbito da graduação quanto a questão da qualidade do ensino, uma vez que esta se mostra um fator importante na internacionalização da educação e na mobilidade de uma forma geral.

Para compreender as direções seguidas pela educação superior latino-americana, é necessário retomar brevemente a evolução histórica do ensino superior desde sua implantação na região, sendo que tal implantação aconteceu de forma distinta na América Espanhola (onde há instituições de ensino superior desde o século XVI) e no Brasil (onde as primeiras universidades formais apareceram no século XX). Assim, serão mostrados os movimentos universitários que reivindicavam maior autonomia das instituições no início do século XX, passando pelas modificações ocorridas na educação

¹ Este artigo é parte da pesquisa de Iniciação Científica desenvolvida nas Faculdades Integradas Rio Branco (FIRB) em parceria com o Memorial da América Latina e subsidiada pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) e também parte do Trabalho de Conclusão de Curso para a graduação em Relações Internacionais das FIRB. A pesquisa é orientada pela Professora Doutora Denilde Oliveira Holzacker.

² Aluno do curso de Relações Internacionais e bolsista de Iniciação Científica da FAPESP. E-mail: josemariasjunior@gmail.com

superior à época das ditaduras militares, quando as universidades tinham papel importante no desenvolvimento econômico dos Estados e, conseqüentemente, sofriam intervenções da política estatal. Finalmente, se chegará às reformas dos anos 80 e 90 nas quais os Estados latino-americanos incentivaram o crescimento da participação privada na educação superior provocando uma expansão considerável no setor. Estas reformas ensejam as questões abordadas neste capítulo: a internacionalização da educação e diversidade de definições que esta implica; a mobilidade acadêmica; e a qualidade do ensino nos processos de internacionalização e na América Latina.

Com efeito, este artigo tem como finalidade contextualizar os programas governamentais de internacionalização e mobilidade estudantil nos debates gerais sobre internacionalização e mobilidade de educação superior na América Latina.

O ensino superior na América Latina: transformação e mudanças.

A origem das universidades na América Latina não é sincrônica. Na América Espanhola, a Coroa implantou universidades Reais no início do século XVI. As universidades eram tidas como um mecanismo de transferência de cultura, política, ordem social da metrópole e da fé católica. A universidade de Salamanca, por exemplo, priorizava a participação de alunos na governança da universidade. Assim, práticas de autonomia³ na universidade e liberdade acadêmica foram institucionalizadas na Argentina, México, Chile, Peru, etc (COWEN, 2002; AROCENA e SUTZ, 2005).

No Brasil colonial quem quisesse estudar na universidade, deveria ir a Portugal. A metrópole tinha a preocupação em controlar qualquer movimento liberal que instituições de educação superior poderiam gerar. As universidades formais iniciaram suas atividades apenas na primeira metade do século XX (antes disso, havia escolas de treinamento militar e profissional nas áreas de agricultura, medicina, matemática, economia engenharias). As instituições eram isoladas umas das outras e eram muito rígidas e hierárquicas. Isso mostrava a influência da cultura francesa⁴ de duas formas: a reorganização das universidades em corpos com ênfase na educação superior profissional era um (promovida por Napoleão) e a influência do Positivismo na qual os

³ A autonomia referida é o poder de decisão das universidades com relação: ao apontamento de pessoal, questões administrativas, questões pedagógicas, etc. sendo estas decisões independentes do poder político instaurado no país.

⁴ O modelo francês, adotado no início do século XIX, afetou as reformas que aconteceram em quase toda a América Latina. Tais reformas foram inspiradas no Iluminismo e continham um grande teor de nacionalismo. Este modelo contrastava com o de Salamanca (COWEN, 2002, p. 471-472).

acadêmicos achavam que a criação de universidades iria limitar a liberdade e impedir o desenvolvimento científico, ou seja, esta visão era contra a criação das universidades em nome da liberdade acadêmica (*freedom of teaching*) e da autonomia. O argumento era que as ciências deveriam ser livres dos privilégios e proteção do Estado (COWEN, 2002, p. 472)⁵.

Como já mencionado, o Brasil possuía escolas de treinamento militar e profissional. A primeira escola de Direito só foi implantada após a independência (1822). O Imperador Dom Pedro II tinha intenção de instalar universidades no país, mas isso não aconteceu em seu período como governante. Com a Proclamação da República, acadêmicos, políticos e oficiais do governo que eram adeptos ao Positivismo rejeitaram a idéia de implantação de universidades (TEIXEIRA, 1999, PINTO, 1962, SCHWARTZMAN, 1999 *apud* COWEN, 2002).

A associação entre política e práticas universitárias fez com que as universidades fossem combatentes políticos e defensoras de ideais nacionais. No entanto, as instituições ainda eram focadas em treinamento profissional em detrimento a pesquisa. Apesar da autonomia das universidades ser garantida pela maioria das constituições, os cargos de chefia ainda eram decididos por autoridades políticas, assim como alocação de recursos e grades curriculares. Autonomia restava na parte de ter seus próprios exames e a autoridade para dar títulos profissionais e graduações. Havia acadêmicos a favor e contra a liberdade na docência e pesquisa. Esse conflito de visões também ajudou a tornar as universidades altamente politizadas (COWEN, 2002, p. 473).

No início do século XX, universidades públicas começaram a ser implantadas no Brasil⁶ e, de uma forma geral na América Latina, as instituições de ensino eram atuantes na sociedade. Um exemplo da atuação das universidades foi o Movimento da Reforma Universitária (MRU) que se iniciou na Universidade de Córdoba na Argentina em 1928 e incluiu instituições no Brasil. O MRU lutava pela popularização e livre acesso às universidades, pelo papel das universidades na sociedade como promotoras de assistência técnica e difusão cultural. O incentivo à pesquisas científicas e extensão do acesso aos estudos para classes menos favorecidas eram objetivos específicos. De forma mais abrangente, queria-se promover a democracia: “democratizar a universidade de forma que ela mesma virasse um agente democratizador” (AROCENA e SUTZ, 2005,

⁵ O autor cita vários autores, entre eles Castro, Cunha, Figueiredo e Mendonça.

⁶ A primeira universidade brasileira foi a Universidade do Rio de Janeiro (URJ) criada em 1920 (FÁVERO, 2006).

p. 574). Outra reivindicação do MRU era o *co-gobierno*, ou seja, a autonomia das instituições de ensino no sentido de os alunos e acadêmicos decidirem as políticas a serem implantadas e seguidas (AROCENA E SUTZ, 2005). Não obstante, segundo Alborno (1966, *apud* COWEN, 2002) e Figueiredo (1986, *apud* COWEN, 2002) as ações do *co-gobierno*, a politização dos estudantes na América Latina e as ações do MRU provaram ser tênues e intermitentes assim como a alternância entre regimes democráticos e autoritários nos Estados latino americanos. Tais movimentos não tiveram efeito imediato, mas foram importantes já que representaram a primeira manifestação política de estudantes e acadêmicos.

Nos anos 60 houve mudanças sociais e econômicas na América Latina, onde o conhecimento técnico era importante ferramenta para o crescimento. Assim, houve expansão das instituições de ensino superior e o setor privado foi incentivado. Universidades com perfil empreendedor começaram a operar no Brasil e Argentina, por exemplo. O regime militar brasileiro, diferentemente do argentino ou chileno, tinha planos para a educação superior no sentido de auxiliar o crescimento econômico. Apesar de avanços na educação e da criação de linhas de financiamento para pesquisa (CNPq e CAPES), o governo tinha influência nas decisões, o que comprometia a autonomia das universidades (COWEN, 2002, p. 475-478).

A partir dos anos 80, com a redemocratização os Estados foram organizados numa base diferente: “partidos políticos e sistemas jurídicos não eram mais alienados a suas funções; organizações estudantis ressurgiram; sindicatos e associações profissionais foram reativadas; e a grande mídia reconquistou a liberdade” (COWEN, 2002, p. 478, tradução nossa). Isto afetou a organização do ensino superior dos países da região.

Na Argentina, a quantidade de alunos aumentou, novas estruturas de poder e governança emergiam, mas o debate sobre questões referentes à educação superior foi marcado com propostas para a reforma nas universidades (em termos de estrutura, alocação de recursos, etc.). Um tema recorrente nos debates era a questão dos aspectos políticos e sociais do poder (de quem decide o que vai se fazer na universidade, qual curso ou matéria será privilegiado, etc.). O perfil de uma instituição possível seria: dissociada dos setores políticos e econômicos, democrática em termos das decisões internas de estrutura de; poder. Em outras palavras, a autonomia decisória das universidades estava sendo reafirmada como importante aspecto da educação. No

entanto, havia certa confusão em se definir o real papel das universidades. Isto se dava por não haver consenso no grau de liberdade e autonomia que as instituições de ensino deveriam ter.

De acordo com Cowen (2002), no Brasil, alguns grupos emergiam para tentar resolver o problema do papel da universidade. Um exemplo é o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras que enfatizavam a necessidade de autonomia financeiro-administrativa, liberdade para o apontamento de pessoal e para escolhas relativas à (re) alocação de recursos e grades curriculares. Não obstante, outra visão sobre a reforma educacional presente na literatura da época⁷ advogava que os sistemas de ensino deveriam: ser dissociados dos setores políticos e econômicos; fomentar a democratização da estrutura interna de poder das instituições; implantar um processo descentralizado; redefinir o papel do Estado⁸; eliminar as práticas burocráticas estatais e; encorajar o pensamento crítico. As mudanças que se iniciaram nos anos 80 causaram a expansão do ensino superior na América Latina. Tal expansão é mostrada por Arocena e Sutz (2005, p. 578-579) afirmando que em 1950 havia 50 universidades, em 1960 já eram 164, e em 1995 o número chegava a 812. Outro ponto ressaltado pelos autores é que com a crescente quantidade de instituições de ensino (não sendo todas universidades, o número chegava a 5.500 instituições em meados dos anos 90), o sistema se tornava bastante heterogêneo, existindo algumas universidades com mais de 100.000 alunos enquanto a maioria das instituições possui menos de 5.000 alunos.

Com tal crescimento, as mudanças continuaram nos anos 90. No Brasil, por exemplo, foram introduzidos métodos de avaliação e validação de cursos e instituições⁹, e novos critérios para a entrada o ingresso nas universidades foram adotados¹⁰. As avaliações foram criticadas e sofreram pressões, sendo que um dos argumentos para a crítica foi que instituições que se encontram em locais desenvolvidos recebem mais recursos o que, conseqüentemente, afetaria os resultados das avaliações. Estas mudanças também foram recebidas como ingerência estatal que reduzia a autonomia das universidades (COWEN, 2002, p. 480).

⁷ Cowen aponta outros autores, como Cardoso e Faletto, Ribeiro, Althusser, Bourdieu e Passeron, Establiet e Gramsci.

⁸ O novo papel do Estado implicava em uma menor intervenção Estatal nas dinâmicas internas das universidades.

⁹ Um exemplo de avaliação é o Exame Nacional de Cursos (Provão) aplicado de 1996 a 2003, sendo o antecessor do ENADE (Exame Nacional do Ensino Médio).

¹⁰ Além do vestibular, o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) e a análise de desempenho (análise de currículo) eram alternativas para ingressar na universidade.

O debate geral sobre a educação superior na América Latina recai, de um lado, focado nos limites da expansão do acesso ao ensino superior e, de outro lado, expõe a capacidade de financiamento e diversificação dos recursos das instituições de ensino superior.

A partir dos anos 90, as políticas governamentais, seguindo as diretrizes do Consenso de Washington¹¹, deram preferência aos ditames da agenda neoliberal nas instituições de ensino (TORRES e SCHUGURENSKY, 2002; AROCENA e SUTZ, 2005; BALÁN, 2006). Com efeito, os governos incentivaram a diversificação de recursos por parte das instituições, ou seja, as instituições teriam que buscar outras formas de financiamento¹² que não fossem governamentais. Um ponto central para compreender as mudanças no sistema latino-americano é a expansão do ensino privado. Cohen (2003) faz um estudo sobre a expansão do setor privado na educação argentina e constata que ao final dos anos 80, Carlos Menem (1989-1995) se mostra a favor das universidades privadas seguindo a agenda neoliberal de estabilização e crescimento então instalada na maior parte dos discursos políticos. Privatização não significava a venda de instituições públicas e sim a autonomia das mesmas em relação ao Estado e a permissão para a instalação de instituições privadas no sistema educacional (COHEN, 2003, p. 9).

Balán (2006) também aponta o processo de privatização no caso chileno. O autor mostra que a Constituição chilena de 1980 coloca o Estado como subsidiário e regulador da educação superior e não mais como provedor. A educação superior passa a ser fornecida por agentes livres (privados)¹³. É criado um sistema tripartite: universidades, institutos profissionais e centros privados de treinamento. Após o término do governo de Pinochet, 1990, o sistema democrático falhou em promover reformas profundas no sistema de educação superior chileno e teve que acatar a estrutura formada sob um governo autoritário. O governo atuou marginalmente para tentar garantir maior equidade. A autonomia das universidades foi reafirmada. Para

¹¹ Corolário de políticas econômicas calcadas no neoliberalismo e recomendadas para os países latino-americanos para que estes conseguissem se estabilizar e crescer.

¹² Os autores vêem como exemplos de forma alternativa consecução de recursos o investimento de empresas privadas, as taxas de matrícula e mensalidade.

¹³ É importante ressaltar que as reformas citadas aconteceram em 1980 e que o Consenso de Washington é de 1989. No entanto, as reformas chilenas estão de acordo com as idéias liberais que são defendidas pelo Consenso, mesmo este tendo sido lançado *à posteriori*. Com efeito, os pressupostos liberais já eram seguidos pelo Chile antes da existência do Consenso de Washington.

Balán, o Chile sofre com a expansão de cursos de baixa qualidade contra a qual o governo tenta lutar com regulamentação e conscientização dos estudantes.

Para entender os impactos da reforma educacional Latino Americana e a relação com a internacionalização é necessário que defina-se internacionalização e seus significados em distintos contextos. A seguir, atenção será dada a esta tarefa.

Variedade de definições e visões sobre internacionalização

Em realidade a literatura tem uma gama de definições para os termos relativos à internacionalização do ensino, sendo que as definições variam de acordo com o autor. Além disso, este é um debate que se dá mais recorrentemente na Europa e América do Norte.

Existem diferentes definições para o termo internacionalização quando se trata da educação.

Teichler (2004) aponta que o processo de maior “internacionalização” no ensino superior está relacionado a três termos: internacionalização, europeização e globalização. Na opinião do autor, existe certa semelhança entre os termos, pois os três consideram a tendência da transmissão do conhecimento que envolve múltiplos atores. No entanto, cada termo tem significados específicos:

- a internacionalização representa a crescente atividade transfronteiriça e é discutida em termos de mobilidade física, cooperação acadêmica e transferência de conhecimento acadêmico;
- globalização está mais ligada ao fato de as fronteiras nacionais ficarem turvas e até poderem desaparecer, à competição, à transferência de conhecimento comercial e ao *commercial steering* (caminho tomado pelo comércio);
- a europeização é mais aceita como versão regional da internacionalização, pois além da cooperação e mobilidade, trata da integração, convergência de contextos, estruturas e substâncias, ou seja, a dimensão européia de cidadão e cultura (europeus).

Ainda com relação à definição dos termos, para Scott (1998 *apud* ENDERS 2004, p. 367-368) internacionalização é um processo de cooperação maior entre Estados limítrofes que exercem função central na divisão entre mercado, Estados e universidades. A globalização é um processo de crescente interdependência e, em

último caso, convergência de economias, liberalização de comércio e mercados. Desta forma, a globalização tem um componente cultural forte e está associada com a reestruturação do Estado-nação, pois haveria a desregulamentação de mercados e semi-mercados¹⁴. Isto limitaria o poder dos Estados no controle dos sistemas de educação superior.

Enders (2004) afirma que a regionalização¹⁵ é o conceito que suplementa a distinção entre internacionalização e globalização. Na Europa, por exemplo, haveria duas tendências contraditórias: uma versão benigna da regionalização, onde a cooperação cresceria e as interações horizontais se dariam em todos os níveis (governos, setores e instituições de ensino); e a versão na qual regionalização seria parte da globalização e que estabelece cooperação entre vizinhos para contrapor a pressão vinda de outras partes do mundo. Assim, Scott (1998) entende que tanto a globalização, como a regionalização podem significar a “desnacionalização”, ou seja: uma mudança na soberania dos Estados onde as responsabilidades e capacidades de guiar políticas mudam para o nível internacional e local ou; a desnacionalização pode ser discutida em termos de desestatização em razão de (re) arranjos no triângulo Estado, mercado e formas de auto-organização social. Isto incluiria a transferência de autoridade “para baixo” (descentralização e localização), “para cima” (internacionalização ou transnacionalização) ou “para os lados” (desregulamentação, privatização, ou auto-organização). Neste sentido, Enders discute o enfraquecimento do Estado-nação diante da globalização que afeta a organização da educação superior.

Já Altbach e Knight (2007) fazem uma distinção entre globalização e internacionalização da educação superior. Para os autores, a globalização relaciona-se com o contexto de tendências econômicas e acadêmicas do século XXI; já a internacionalização é o conjunto de políticas e práticas empreendidas por sistemas acadêmicos, instituições e indivíduos para lidar com o ambiente acadêmico global.

Apesar de algumas divergências entre os autores, podemos entender que a globalização é um fenômeno que diz respeito não somente à educação, mas à economia e cultura, ao passo que a internacionalização é relativa às práticas exercidas no âmbito da educação por governos e instituições, visando à mobilidade e / ou transferência de

¹⁴ Para o autor, a educação superior se encaixa na categoria de semi-mercado.

¹⁵ O sentido de regionalização aqui colocado refere-se ao processo de internacionalização dentro de uma região (limite geográfico). Nas Relações Internacionais, o termo regionalismo se refere à questões econômicas, políticas e sociais. Para uma melhor abordagem do termo nas Relações Internacionais e Integração Regional, ler Hurrell (1995).

conhecimento do sistema educacional de um Estado para o sistema de outro Estado. “A globalização pode ser inalterável, mas a internacionalização envolve muitas escolhas” (ALTBACH E KNIGHT, 2007, p. 291).

Neste sentido, observa-se a falta de abordagem da questão das definições dos termos específicos que emergem com os processos de internacionalização da educação na literatura latino americana. Por essa razão, são usadas as abordagens da literatura européia.

Van Damme (2001) considera algumas formas de internacionalização educacional: mobilidade estudantil, mobilidade de docentes, internacionalização de currículos, abertura de filiais, cooperação institucional e de rede, acordo de reconhecimento mútuo, redes transnacionais de universidades e educação superior virtual transnacional. Já Teichler (2004) define a internacionalização do ensino em termos de transferência de conhecimento, educação e pesquisa internacional e comunicação e discurso transfronteiriço. Altbach e Knight (2007), usando outro critério, distinguem na área da educação a internacionalização tradicional (feita por universidades centenárias), internacionalização européia (feita por países europeus com o intuito de corroborar a integração), internacionalização dos países em desenvolvimento (que procuram melhorar a qualidade e o perfil cultural do corpo discente e ganhar prestígio) e internacionalização individual (intercâmbio independente onde os alunos arcam com os custos financeiros da internacionalização e consistem na maior fonte de renda da educação internacional).

Entre os diferentes aspectos do processo de internacionalização, um dos mais importantes é a mobilidade acadêmica que, para Van Damme (2001), é uma das facetas mais visíveis da internacionalização. Além disso, a mobilidade não está dissociada de outros pontos inseridos nas discussões da internacionalização, como a qualidade ou, no caso dos autores latino-americanos, a capacidade da universidade de ser fomentadora de desenvolvimento social e econômico, ou ainda, o papel do estado e das organizações internacionais.

Mobilidade

Teichler (2004) diz que – todas as universidades devem ser internacionais. A educação internacional já não é um tema marginal e sim faz parte da administração e da tomada de decisão das instituições, ou seja, não é tema apenas para os especialistas em

internacionalização e toca todas as áreas de estudo e pesquisa até certo ponto. Para o autor, a mobilidade é uma das principais formas de internacionalização. O autor ainda diz que, segundo alguns historiadores, na Europa, a mobilidade de estudantes era maior no séc. XVII do que é hoje (TEICHLER, 2004, p. 9). No que diz respeito ao aprendizado de estudantes, Teichler fala que aprender e pesquisar em outros países é uma das formas mais eficientes de se adquirir conhecimento, ter perspectivas mais complexas, pensar comparativamente, expandir horizontes, refletir melhor sobre os temas estudados, e causa avanços de formas inesperadas: quando se pesquisa no país de origem, há grande previsibilidade de fatos, já pesquisar em terras forâneas pode provocar surpresas (mesmo que estas sejam limitadas). Nesse sentido, pesquisar fora de seu país de origem é simultaneamente positivo e negativo (TEICHLER, 2004, p. 10-11).

Em relação ao continente europeu, o autor mostra que a mobilidade de estudantes na Europa difere dos outros lugares (TEICHLER e MAIWORM, 1997, p. 3-4). A mobilidade de estudantes na Europa se dá de forma horizontal, ou seja, é a comunicação entre pares de mais ou menos o mesmo nível. Esse modelo pode não oferecer ganhos rápidos e substanciais, mas acontece de forma que as duas partes ganham. Ou seja, a mobilidade acontece entre culturas não tão diferentes (*light mobility*) e os choques culturais destrutivos são mais difíceis de acontecer.

Um problema que acontece com relação à mobilidade, segundo Teichler, é o reconhecimento e validação dos créditos cursados em instituições fora do país de origem. Um dos motivos para isso ser um problema é que os Estados nacionais controlam e supervisionam os mecanismos de avaliação, aceitação, certificação e aprovação das questões relativas ao ensino. O problema das aprovações e certificações é que nem os governos nem as instituições de ensino são neutros nos processos de avaliação, ou seja, eles tendem a “desmerecer” os feitos de alunos em outras localidades se estes não são compatíveis com os realizados na instituição requerida.

A necessidade de se criar um mecanismo adequado para fazer equivalências de competências¹⁶ levou a duas respostas (DE WIT, 1995; TEICHLER, 1991 e VAN DAMME 2002): 1) Aumento da aplicação da regra *thumb rule*¹⁷ de estimativa de equivalência, 2) A medição detalhada de qualidade (TEICHLER, 2004, p. 15). No

¹⁶ Trata-se de tentativas de padronizar currículos para que, minimamente, os créditos feitos em um intercâmbio sejam transferíveis para a universidade de origem do estudante.

¹⁷ A regra “*thumb rule*” consiste em decidir sem análise aprofundada se há ou não equivalência entre programas. Do ponto de vista da garantia da qualidade do ensino, a aplicação deste método é uma das variáveis que compromete a qualidade.

entanto, há iniciativas que visam à resolução desta questão, como a Convenção de Lisboa de 1997¹⁸ e a Declaração de Bolonha de 1999¹⁹. Há um movimento de reforma / reformulação dos sistemas na direção de padronização (entre diferentes instituições de diferentes Estados). As diferenças nacionais existentes podem ainda configurar uma barreira para a cooperação internacional em virtude das diferenças de interpretação. Em contrapartida, essas diferenças podem ser vistas como frutíferas, dado o aprendizado em um ambiente diferente do qual é mais familiar. Até os anos 80 na Europa, as diferenças estruturais entre sistemas nacionais de educação superior não configuram barreiras à mobilidade porque instituições supranacionais que incentivavam o intercâmbio viam tais diferenças de forma positiva. Nesta época, a diversidade intra-Estado era mais freqüentemente vista como barreira, pois uma vez que o sistema dentro de um Estado é homogêneo, o governo pode negociar os termos do intercâmbio com seus parceiros, mas se o sistema educacional for heterogêneo, a negociação deve acontecer no nível institucional (TEICHLER, 2004, p. 18-19).

Ainda segundo Teichler (2004), a tendência de desregulamentação estatal nos anos 90 fez as diversidades intra-estatais aumentar, fato que o já mencionado Processo de Bolonha tentou minimizar. Para o autor, ainda não é possível dizer se a convergência estrutural conseguirá facilitar o processo de reconhecimento de estudos dos alunos que fazem intercâmbio.

A discussão sobre mobilidade na América Latina acontece de forma mais incipiente. O “Atlas da Mobilidade Estudantil” (DAVIS, 2003 *apud* BALÁN, 2006, p. 229) mostra que não há nenhum país da região entre os 21 principais destinos da mobilidade estudantil no mundo e que todos (os países) combinados contribuem menos que a Coreia do Sul para o fluxo internacional de estudantes. Apesar desta afirmação dos autores, eles não mostram este dado de forma clara.

Em tom de discurso político, Brunner (1997, p. 13) observa que na América Latina, os sistemas nacionais são desconectados, procurando o desenvolvimento endógeno. Os intercâmbios acadêmicos são esporádicos e pouco sistemáticos. Não há esquemas que possibilitem a formação superior transnacional. Muitas travas burocráticas que dificultam a validação de estudos, reconhecimento de títulos e a

¹⁸ Esta Convenção ressalta a ligação entre a garantia de qualidade de programas de estudo e o reconhecimento de qualificações (acreditação). O documento prevê o reconhecimento de estudos anteriores a menos que haja clara evidência de incompatibilidade (TRUMBI, 2006, p. 29).

¹⁹ Compromisso entre Ministros da Educação europeus para criar uma Área Européia de Educação Superior e sugere a padronização da duração dos programas em toda Europa (ibid, p. 30).

prestação de serviços por estrangeiros. Os estudos comparados sobre educação superior e as ações cooperativas para definição de políticas e desenvolvimento de capacidades acadêmicas em nível regional são lentos e precários. Os governos fazem retórica e não atuam. Para o autor, isto contrasta com a atividade integradora no âmbito econômico (que, na sua visão, anda rápido á época na qual escreve). Esta situação é insustentável em médio prazo. De acordo com Brunner, o corpo está andando para frente e a cabeça ficando para trás. O maior desafio da integração de nossos países é estar em condições de criar redes de conhecimento, de comunicação política, de intercâmbio e processamento de informação, de cooperação acadêmica e de cooperação entre universidades e empresas. Grande parte do futuro depende dos progressos conseguidos com a educação, principalmente em nível superior.

Para Romêo (2003, p. 41), a ciência é um aspecto muito importante na vida humana, assim a cooperação e entendimento entre professores, cientistas e alunos que objetivam promover um mundo pacífico é imprescindível. Universidades sempre foram instituições internacionais e devem ser palco de diálogo internacional. Estas instituições devem garantir que os progressos científicos e tecnológicos estejam a serviço da paz. A mobilidade estudantil e outras formas de intercâmbio e contato podem ajudar as universidades desempenharem seu papel na sociedade. Para o autor, intercâmbios de alunos e funcionários são imprescindíveis na modernização das universidades da região (*ibid*, p. 48).

Portanto, percebemos que a abordagem do assunto na América Latina tende a valorizar a importância do intercâmbio acadêmico como promotor do progresso científico, da integração regional e até mesmo da paz, uma vez que esta é colocada por um dos autores (ROMÊO, 2003) como uma função social das universidades. No entanto, a abordagem latino-americana da questão do intercâmbio universitário se restringe à três aspectos: 1- crítica pelo fato de não existir ou ser pouca (BALÁN, 2006); 2- ao discurso político que também acaba por criticar a situação da América Latina com relação à mobilidade ou; 3- idealismo que “prega” a importância do intercâmbio a das universidades como promotoras de desenvolvimento e da paz. Em outras palavras, o intercâmbio é tido como questão importante, mas não é tratado em profundidade e tampouco os acordos e mecanismos de cooperação acadêmica são objetos de estudo.

Qualidade: a chave para a ampliação da internacionalização e mobilidade

Com o crescente fenômeno da internacionalização da educação superior, um tema que emerge tanto na Europa quanto na América Latina é o da qualidade do ensino. No que diz respeito à Europa, Dirk Van Damme (2001, p. 415) alega que a internacionalização da educação sofre alguns limites onde a qualidade é um ponto chave para que continue havendo progresso. Basicamente, o que se discute é que nos diferentes tipos de internacionalização, como por exemplo, mobilidade, acreditação e internacionalização de currículos, há de se garantir a qualidade dos programas oferecidos.

As iniciativas a seguir foram organizadas no sentido de garantir a qualidade do ensino: *International Quality Review Process*²⁰ desenvolvido em conjunto com o Gerenciamento Institucional de Educação Superior da OCDE e a Associação de Cooperação Acadêmica a partir de 1995, a “*Convention on the recognition of qualifications concerning higher education in the European region*” em Lisboa (ou simplesmente Convenção de Lisboa) no ano de 1997, e o Sistema Europeu de Transferência de Crédito (ECTS)²¹. No entanto, o autor aponta que tais iniciativas não são suficientemente coordenadas para garantir a qualidade. Assim, quando se trata de internacionalização da educação, há o desafio da qualidade das políticas e práticas de internacionalização, o antigo problema do reconhecimento de diplomas e graduações estrangeiras (parcialmente resolvido pela Convenção de Lisboa), e o problema do reconhecimento de créditos e períodos de estudo alhures.

Para Van Damme (2001), a medida que o fluxo de intercâmbio aumenta, ocorre pressão nas instituições de ensino para o reconhecimento de créditos e com a competitividade crescendo cada vez mais (tanto no mercado de trabalho quanto no mercado de universidades) estas terão que garantir a qualidade de seus parceiros (instituições) para as quais seus alunos buscam intercâmbio (VAN DAMME, 2001, p. 436-438).

²⁰ “The IQRP is a process whereby individual institutions of higher education assess and enhance the quality of their international dimension according to their own stated aims and objectives. For those institutions that want to implement an internationalization strategy, it is important to have a framework that assists them in the design of such strategy” (KNIGHT e DE WIT, 1999, p. 01).

²¹ “ECTS makes teaching and learning more transparent and facilitates the recognition of studies (formal, non-formal and informal). The system is used across Europe for credit transfer (student mobility) and credit accumulation (learning paths towards a degree). It also informs curriculum design and quality assurance” (EUROPEAN COMMISSION: EDUCATION AND TRAINING, 2010). – *European Credit Transfer and Accumulation System*.

Já na América Latina, a questão da qualidade das instituições de ensino superior é abordada não no processo de internacionalização, mas sim na parte da (falta de) qualidade advinda da escassez de recursos. Arocena e Sutz (2005) abordam esta questão dizendo que a partir dos anos 90, as idéias do neoliberalismo econômico invadiram a América Latina e promoveram a privatização²² e auto-regulamentação do ensino superior. Para eles, isto fez com que o ensino fosse, em geral, de baixa qualidade, apesar de algumas instituições se destacarem e ajudarem a promover o desenvolvimento da região. É necessário ressaltar que grande parte da literatura latino-americana considera o ensino superior como um agente de transformação social (além do desenvolvimento econômico), ou seja, as universidades possuem um papel social além do econômico. No entanto, nos últimos anos as universidades não forneceram condições para avanços na sociedade, perdendo seu papel de inovação.

Não obstante, Arocena e Sutz divergem da maioria da literatura ressaltando que as universidades não são vistas pela sociedade, nem pelas elites políticas e econômicas como elementos que podem trazer desenvolvimento. É difícil para as universidades encontrarem parceiros (instituições ou outros atores) com recursos e disposição para investimento (AROCENA e SUTZ, 2005, p. 584-585).

Para Torres e Schugurensky (2002, p. 440) a tendência geral no mundo, e também seguida pela América Latina, foi transformar as universidades em empresas que competem por investimentos e alunos. Tanto os governos quanto o setor privado coloca objetivos para as universidades que podem apenas decidir como atingirão tal objetivo, ou seja, as universidades têm autonomia interna para alcançar objetivos dados (controle de processo) enquanto os governos têm o poder de decidir os objetivos (controle de produto). De acordo com estes autores, as instituições de ensino também são encorajadas pelos governos a diversificar suas fontes de investimento.

Torres e Schugurensky (2002) e Cowen (2002) criticam o impacto das reformas neoliberais implantadas na América Latina no ensino superior. As políticas neoliberais promoveram a queda da qualidade, além disso, segundo o relatório da NACLA²³ (2000), houve uma intensificação do processo de privatização. Além das universidades privadas estarem “ganhando” das públicas em número de alunos, este setor faz cada vez

²² A privatização aqui não é entendida como venda e sim como a permissão para o setor privado fornecer educação concomitantemente com o setor público.

²³ North American Congress on Latin America.

mais parte da tomada de decisão relativa à agenda de pesquisa exercida no campo acadêmico, o que antes apenas a comunidade acadêmica fazia.

Para Cowen (2002), nas ciências humanas, as pesquisas mais curtas e aplicadas são favorecidas em detrimento às teóricas, o que causa o empobrecimento do debate intelectual e estreitamento das agendas para assuntos técnicos ao invés de questões sociais e problemas mais abrangentes. Ainda de acordo com as reformas liberais, há possibilidades de acadêmicos não serem mais funcionários públicos no sentido de que a instituição teria liberdade para contratá-los e dispensá-los (COWEN, 2002, p. 481-482).

Assim, a questão da internacionalização no que diz respeito à qualidade se torna importante em dois aspectos: 1) é necessário garantir as diferentes formas de internacionalização tenham qualidade assegurada pelas instituições e seus respectivos programas e; 2) com a necessidade de diversificação de recursos impressa sobre as instituições, estas podem buscar financiamento em instituições de outros Estados, podendo causar um efeito na qualidade e nas escolhas da instituição quanto à caminhos a serem seguidos.

Considerações Finais

Ao longo deste artigo procurou-se mostrar as discussões pertinentes à internacionalização e à mobilidade na educação superior. Embora o foco do estudo seja a América Latina, a experiência européia foi retratada ao longo do texto de forma comparativa, assim, enfatizando tanto as diferenças e avanços quanto a falta da abordagem de alguns aspectos (como definições sobre os termos usados nos processos de internacionalização) no debate latino americano.

A expansão da educação superior na América Latina se dá no contexto da ascendência da agenda neoliberal no continente, sendo marcada pela expansão da participação do setor privado nos sistemas de educação superior dos Estados. Assim, uma questão pertinente é a qualidade do ensino superior. Tanto a qualidade da educação quanto sua expansão estão intimamente ligadas ao fato da educação ser crucial para o desenvolvimento da América Latina.

A abordagem da mobilidade estudantil por autores latino-americanos se restringe, basicamente, à importância atribuída à mobilidade e à crítica ao fato do fluxo de estudantes latino-americanos fazendo intercâmbio ser baixo. Não há um estudo específico sobre os tipos de mobilidade ou seus mecanismos na América Latina. A análise da literatura sugere que a falta desta abordagem aconteça em virtude da

preocupação com os sistemas educacionais domésticos e da maior ênfase dada aos intercâmbios intercontinentais (que são feitos para a Europa e América do Norte).

Assim, estudos são necessários no sentido de mostrar as iniciativas latino-americanas para cooperação na área da educação superior no âmbito do MERCOSUL. É preciso que se façam levantamentos dos programas existentes e das instituições envolvidas, seus planos mecanismos e o progresso alcançado para que se verifique tanto a intensidade quanto a contribuição das diferentes formas de internacionalização da educação para a América Latina.

Bibliografia:

ALTBACH, Philip e KNIGHT, Jane: 11, no. 3/4 (Fall/Winter), p. 290-305, 2007.

AROCENA, Rodrigo e SUTZ, Judith: *Latin American Universities: from an original revolution to an uncertain transition*. Higher Education n° 50, p. 573-592, 2005.

BALÁN, Jorge: *Reforming Higher Education in Latin America*. Latin American Research Review. Vol. 41, n° 2, p. 228-246, 2006.

BEERKENS, Eric e DERWENDE, Marijk: *The paradox in international cooperation: Institutionally embedded universities in a global environment*. Higher Education n° 53, p. 61-79, 2007.

BERNASCONI, Andrés: *Does the affiliation of universities to external organizations foster diversity in private higher education? Chile in comparative perspective*. Higher Education, n° 52, p. 303-342, 2006.

BRUNNER, José Joaquim: *Educación Superior, Integración Economica y Globalización*. Perfiles Educativos, abril-septiembre. Vol. XIX, n° 76/77, 1997.

COHEN, Clemencia Constantino: *Diversification in Argentine higher education: Dimensions and impact of private sector growth*. Higher Education, n° 46, p. 01-35, 2003.

COWEN, Maria de Figueiredo: *Latin American Universities, Academic Freedom and Autonomy: a long term myth?* Comparative Education. Vol 38, n° 4, p. 471-484, 2002.

ENDERS, Jurgen: *Higher education, internationalisation, and the nation-state - Recent developments and challenges to governance theory*. Higher Education, n° 47, p. 361-382, 2004.

ESPINOZA, Oscar: *Crear (in) equalities in access to higher education in the context of structural adjustment and post-adjustment policies: the case of Chile*. Higher Education, n° 55, p. 269-284, 2007.

EUROPEAN COMMISSION - EDUCATION AND TRAINING: *European Credit Transfer and Accumulation System*, 2010. Disponível em: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc48_en.htm. acesso em 13/04/2010.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque: A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. *Educar em Revista*, n 28. Curitiba, julho-dezembro, 2006.

HURRELL, Andrew: *O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial*. Contexto Internacional, n° 17, vol. 1, 1995.

KNIGHT, Jane e DE WIT, Hans (org.): *Developing an institutional self-portrait using the Internationalization Quality Review Process*. In *Quality and Internationalization in Higher Education*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris, France, 1999. Disponível em: <http://www.aucc.ca/events/2010/e-group/iqrp.pdf> Acesso em 13/04/2010.

NACLA: *Report on the Americas: The crisis of the Latin American Universities*. North America Congress on Latin America, , 2000.

ROMEO, José Raymundo Martins: *Higher Education in Latin America*. Higher Education in Europe. Vol. XXVIII, n° 1, p. 41-49. April, 2003.

TEICHLER, Ulrich: *The Changing debate on Internationalization of higher education*. Higher Education, n° 48, p. 5-46, 2004.

TORRES, Carlos A. e SCHUGURENSKY, Daniel: *The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective*. Higher Education, n° 43, p. 429-455, 2002.

TRUMBI, Stamenka Uvali: *The Lisbon Recognition Convention: Unesco's contribution to European Integration in the 1990's*. Social Alternatives, vol 25, n 4. Fourth Quarter, 2006.

VAN DAMME, Dirk: *Quality issues in the internationalization of higher education*. Higher Education, n° 41, p. 415-441, 2001.