INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

OLHARES SOBRE AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL ENTRE 2003 E 2010: A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR SOB A ÉGIDE DO CAPITALISMO

BIANCA PETERMANN STOECKL

Foz do Iguaçu
2024

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

OLHARES SOBRE AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL ENTRE 2003 E 2010: A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR SOB A ÉGIDE DO CAPITALISMO

BIANCA PETERMANN STOECKL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Relações Internacionais para professores da Educação Básica, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Relações Internacionais

Orientadora: Dra. Paula Daniela Fernandez

Foz do Iguaçu
2024

BIANCA PETERMANN STOECKL

OLHARES SOBRE AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL ENTRE 2003 E 2010: A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR SOB A ÉGIDE DO CAPITALISMO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Relações Internacionais para professores da Educação Básica, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Relações Internacionais

BANCA EXAMINADORA

_____
Orientadora: Profa. Dra. Paula Daniela Fernandez
UNILA

_____
Prof. (Titulação) (Nome do Professor)
(Sigla da Instituição)

_____
Prof. (Titulação) (Nome do Professor)
(Sigla da Instituição)

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

RESUMO

Este trabalho busca fazer uma análise crítica à política de educação superior do Brasil, promovida pelo Governo Lula entre 2003 e 2010, que esteve alinhada ao modelo hegemônico de internacionalização, seguindo os preceitos das agendas internacionais estabelecidas por organismos multilaterais. O fomento à internacionalização da educação superior foi uma importante estratégia da política externa brasileira, que ambicionava pela liderança regional. A cooperação internacional pelas vias educacionais buscou formar a imagem de um país solidário, especialmente na América Latina e África que eram territórios de interesse tanto política como econômica para o país. O estudo revelou o alinhamento das políticas do governo Lula às agendas neoliberais e as tensões entre o discurso da inclusão e solidariedade e as práticas de subordinação à lógica capitalista, e refletem os desafios enfrentados por países emergentes como o Brasil ao tentar navegar entre as expectativas internas de desenvolvimento social e as pressões externas por competitividade no cenário mundial.

Palavras-chave: internacionalização da educação superior; política externa; agendas internacionais; governo Lula.

RESUMEN

Este artículo busca realizar un análisis crítico de la política de educación superior de Brasil, promovida por el Gobierno de Lula entre 2003 y 2010, que estuvo alineada con el modelo hegemónico de internacionalización, siguiendo los preceptos de las agendas internacionales establecidas por organismos multilaterales. El fomento a la internacionalización de la educación superior fue una importante estrategia de la política exterior brasileña, que aspiraba al liderazgo regional. La cooperación internacional a través de la educación buscó formar la imagen de un país solidario, especialmente en América Latina y África, que eran territorios de interés tanto político como económico para el país. El estudio reveló el alineamiento de las políticas del gobierno de Lula con las agendas neoliberales y las tensiones entre el discurso de inclusión y solidaridad y las prácticas de subordinación a la lógica capitalista, reflejando los desafíos enfrentados por países emergentes como Brasil al intentar navegar entre las expectativas internas de desarrollo social y las presiones externas por competitividad en el escenario mundial.

Palabras clave: internacionalización de la educación superior; política exterior; agendas internacionales; gobierno de Lula.

ABSTRACT

This paper seeks to provide a critical analysis of the higher education policy in Brazil, promoted by the Lula government between 2003 and 2010, which was aligned with the hegemonic model of internationalization, following the precepts of international agendas set by multilateral organizations. The promotion of higher education internationalization was an important strategy of Brazilian foreign policy, which aspired to regional leadership. International cooperation through educational channels aimed to shape the image of a solidary country, especially in Latin America and Africa, which were regions of political and economic interest for Brazil. The study revealed the alignment of Lula's government policies with neoliberal agendas and the tensions between the discourse of inclusion and solidarity and the practices of subordination to capitalist logic, reflecting the challenges faced by emerging countries like Brazil in navigating between domestic expectations for social development and external pressures for competitiveness on the global stage.

Keywords: Internationalization of the higher education; foreign policy; international agendas; Lula government.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....7
2 INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, REFORMA UNIVERSITÁRIA E POLÍTICA EXTERNA: POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO LULA.....8
2.1 A INTERNACIONALIZAÇÃO NO CONTEXTO DAS AGENDAS NEOLIBERAIS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR.....8
2.2 A REFORMA UNIVERSITÁRIA NO GOVERNO LULA E A INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR..... 13
2.3 A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS AGENDAS INTERNACIONAIS: CONVERGÊNCIAS E AJUSTES GRADATIVOS.....16
2.4 A REFORMA UNIVERSITÁRIA PROPRIAMENTE DITA E A PONTE PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO.....19
2.5 INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PROPRIAMENTE DITA....21
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 26
REFERÊNCIAS..... 28

1 INTRODUÇÃO

A internacionalização da educação superior tornou-se, nas últimas décadas, um tema central tanto no debate acadêmico quanto na formulação de políticas públicas, em nível nacional e internacional. Com grande influência das organizações multilaterais, ela não se limita à mobilidade ou à cooperação acadêmica, científica e tecnológica, mas se torna fundamental na reformulação de políticas educacionais e também um elemento estratégico de política externa. A globalização e o avanço do conhecimento como motor para o desenvolvimento econômico impulsionaram não apenas as grandes potências, mas também os países emergentes a utilizarem a educação superior como instrumento de *soft power*, reforçando suas influências diplomáticas e geopolíticas. Nesse contexto, a internacionalização universitária reflete tanto o processo de mundialização do capital quanto as ambições estratégicas de nações que buscam um maior espaço no cenário internacional.

No Brasil, essa tendência se intensificou durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), marcados por um ativismo diplomático, evidenciado pela busca de maior protagonismo nos debates globais. A internacionalização da educação superior foi utilizada como ferramenta diplomática, voltada a fortalecer a posição do Brasil como líder regional e interlocutor entre os países em desenvolvimento.

A análise da internacionalização no governo Lula permite compreender tanto os mecanismos de reprodução do sistema capitalista na educação superior como as estratégias internas que se alinham com as ambições externas do país, revelando o papel da educação superior como instrumento de política externa. Este estudo investiga como as orientações hegemônicas das agendas internacionais para a educação superior influenciaram a reforma universitária e a política de internacionalização no Brasil, adequando-se às dinâmicas de poder para favorecer sua agenda externa de inserção na política e economia globais, alinhando-se a interesses que extrapolam o campo acadêmico.

O problema de pesquisa deste trabalho é a investigação das reformas universitárias e das ações de internacionalização da educação superior durante os mandatos de Lula, analisando sua estruturação a partir de agendas internacionais para a educação e como se alinharam à política externa brasileira.

A justificativa deste estudo está relacionada à pesquisa desenvolvida durante meu mestrado, que analisou as universidades de integração brasileiras (2003-2010)

e sua relação com a política externa. A escolha do tema reflete a relevância crescente da educação superior nas estratégias de política externa de países emergentes, em particular do Brasil, e as interconexões entre política educacional e diretrizes internacionais, permitindo lançar luz sobre os objetivos estratégicos traçados nesse período e as contradições entre o discurso de desenvolvimento e as práticas de alinhamento à lógica capitalista.

O objetivo é examinar criticamente o processo de criação da UNILA no contexto das políticas de internacionalização da educação superior e da política externa brasileira, destacando as influências das agendas internacionais e as tensões entre o discurso de cooperação regional e as práticas de educação. A metodologia é qualitativa, baseada em análise documental e bibliográfica, envolvendo o estudo de documentos oficiais, políticas públicas e a literatura sobre internacionalização da educação superior e política externa brasileira.

A estrutura do trabalho está organizada em três seções primárias, sendo a segunda dividida em 5 secundárias. Estas seções secundárias discutem as agendas internacionais de educação superior, com ênfase nas influências de organismos multilaterais sobre países em desenvolvimento, especialmente na América Latina e no Brasil, e analisam a política de educação superior no governo Lula, o alinhamento com a política externa e as ações de internacionalização. A conclusão apresentará as considerações finais e as contribuições da pesquisa para o debate crítico sobre a internacionalização da educação.

2 INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, REFORMA UNIVERSITÁRIA E POLÍTICA EXTERNA: POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO LULA

2.1 A INTERNACIONALIZAÇÃO NO CONTEXTO DAS AGENDAS NEOLIBERAIS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Com as transformações ocorridas, especialmente no período pós-Guerra Fria, a educação superior adquiriu novos significados, impulsionando a internacionalização das universidades como parte de uma estratégia para alinhar a educação às demandas do mercado global. A internacionalização do ensino superior passou a estar diretamente vinculada ao processo de mundialização do capital,

seguindo as diretrizes da agenda neoliberal, que prioriza a produtividade, a inovação tecnológica e a competitividade internacional. Paralelamente, tornou-se um elemento essencial das estratégias de política externa de muitos países.

Nesse contexto, o advento da sociedade do conhecimento (Leite, 2010; Sguissardi, 2005), conceito ligado à globalização[1] e amplamente promovido pelas organizações internacionais, reforçou ainda mais essa dinâmica ao consolidar a ideia de que o conhecimento é algo crucial para o desenvolvimento das economias nacionais e essencial para que o indivíduo tenha uma vantagem competitiva no mercado de trabalho. A Educação Superior, nesse contexto, assume não apenas um papel social, mas também atua como um espaço de produção articulado à lógica do capital. Assim, o saber se torna uma mercadoria para atender à crescente demanda global, pois "no sistema capitalista, em que existe demanda, existe também um mercado" (Fernandez Hellmund e Pretell, 2021, p. 52).

Dessa forma, a internacionalização não deve ser compreendida de forma isolada, restrita à mobilidade acadêmica. Ela deve ser pensada e problematizada em um contexto mais amplo de disputas decorrentes das relações de produção e das dinâmicas econômicas e políticas dominantes, conflitantes ao princípio da educação como direito e bem social. A complexidade de conceituar a internacionalização e alinhar múltiplos interesses na educação superior é intensificada por sua interconexão com processos econômicos, políticos, sociais e culturais.

Morosini define a internacionalização como “qualquer esforço sistemático que tenha como objetivo tornar a educação superior mais respondente às exigências e desafios relacionados à globalização da sociedade, da economia e do mercado de trabalho” (Morosini, 2006, p. 96). Sob a perspectiva de Fernández (s/d apud Fernández Hellmund e Pretell, 2021) a internacionalização da educação superior aponta para a adaptação das IES, públicas e privadas, às demandas do capital internacional com objetivo de preparar recursos humanos adequados às demandas do mercado, à geração de lucro e comercialização de serviços educacionais e

[1] Os termos globalização e mundialização têm diferenças sutis e acabam sendo usados de maneira intercambiável. A mundialização carrega uma perspectiva mais crítica e abrangente. A globalização é o termo mais amplamente utilizado e marcante nas últimas décadas para se referir ao processo de internacionalização, interconexão e interdependência entre países e regiões. A partir do século XXI, ela tem enfrentado crises e transformações. Eventos como a pandemia de COVID-19, a ascensão da China como potência, tensões geopolíticas como a guerra entre Rússia e Ucrânia e do oriente médio, crise climática e de direitos humanos e a fragmentação das cadeias globais sugerem que o modelo tradicional de globalização está em crise. Há a tendência de regresso do Estado como interventor na economia e sociedade, usando o seu poder de soberania (Fernandes, 2020). Assim, é pertinente destacar a tendência a reconfiguração do impacto das agendas internacionais sobre a educação superior (e em outros temas), bem como de limitação da cooperação internacional, agora influenciadas por um cenário mudanças.

cooptação de profissionais, por meio de programas de mobilidade e acordos cooperação.

Como parte desse processo, atenta-se para a dialética que permeia os entendimentos sobre a internacionalização da educação superior e que são apontados na literatura latino-americana[2]: a solidariedade internacional - relacionada a valores solidários e de interculturalidade - e a concorrência em um mercado global de educação e conhecimento. Leal (2018), sob uma perspectiva crítica, questiona as iniciativas latino-americanas e caribenhas, comprometidas com os discursos de solidariedade, inclusão e integração regional, nas quais não fica claro até que ponto suas práticas realmente transcendem a colonialidade que ainda influencia a educação superior internacional contemporânea. De forma semelhante, Romero Wimer et al. (2021) questiona as diretrizes de cooperação internacional no campo educacional promovidas pelos Estados Unidos e Europa, que, embora apresentadas com fins altruístas sob os rótulos de "cooperação Sul-Sul" e "integração solidária", estão intimamente ligadas a interesses políticos e econômicos e às relações de poder no sistema internacional.

A configuração do ensino superior, como ele é visto hoje, se originou de agendas internacionais, e pode ser atribuída sobretudo às pressões e aos impactos das recomendações de agências multilaterais, protagonistas de diretrizes hegemônicas de “boas práticas” e que detém um grande poder de influência e controle sobre políticas e autoridades públicas dos Estados, especialmente na América Latina e demais países considerados subdesenvolvidos, encabeçando uma série de reformas da educação superior reconfigurando o seu significado e o papel da universidade. Conforme Morosini (2006), “As características da educação estão intimamente imbricadas com o processo de globalização e com as determinações oriundas de organismos internacionais multilaterais” (Morosini, 2006, p. 112).

No contexto neoliberal de reestruturação produtiva, a mercantilização da educação foi uma tendência central promovida pela Organização Mundial do Comércio (OMC) no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) de 1995, que elevou a educação superior ao status de serviço, setor estratégico para a internacionalização do capital produtivo. Essa abordagem econômica comprometeu o papel do Estado social na promoção da educação como bem público.

---

[2] Ver Stoeckl (2022), p. 37. Disponível em https://dspace.unila.edu.br/items/9cf0641d-0acb-417f-823f-4741afa27b87

Além da OMC, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), organismos da Organização das Nações Unidas (ONU) especializados em crédito e financiamento, exercem influência dominante sobre as políticas educacionais nos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil. O FMI e o Banco Mundial contribuem enormemente para o ideário neoliberal nos países em desenvolvimento. No relatório "Construir Sociedades de Conhecimento", de 2003, o BM se dispõe a auxiliar os países a mobilizar recursos e melhorar a eficiência dos seus sistemas educacionais, destacando a necessidade de desenvolver o conhecimento para o progresso social e econômico, e afirmando que a educação superior é crucial para formar capacidades técnicas e profissionais.

Outro organismo vinculado à ONU é a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Esta agência oferece apoio às reformas e implementação de políticas nacionais de educação, desenvolvimento social e econômico dos países, trabalhando em parceria com o BM (Sguissardi, 2000).

A Conferência Mundial sobre Educação Superior (CMES), organizada pela UNESCO em 1998, foi um marco para redefinir o papel da educação superior na sociedade contemporânea, consolidado na Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI. O evento estabeleceu quatro diretrizes para a reforma do setor: (i) ampliar o acesso (ii) promover a renovação dos sistemas educacionais; (iii) assegurar recursos e financiamento adequados, tanto públicos quanto privados; e (iv) fomentar a cooperação internacional (UNESCO, 2003).

Em 2003, a Conferência Mundial para a Educação Superior Paris +5 revisou o progresso dessas ações. Na Reunião de Parceiros da Educação Superior, liderada pelo ministro da Educação do Brasil, Cristóvão Buarque, o relatório “Educação Superior: Reforma, Mudança e Internacionalização” destacou o crescimento da internacionalização como o maior avanço desde a CMES. O documento convocou os Estados a impulsionar a dimensão internacional da educação, superando as práticas tradicionais de cooperação e promovendo uma educação sem fronteiras, citando o Processo de Bolonha como exemplo.

Siebiger (2014, 2018) aponta em seu estudos evidências de que a UNESCO é uma das principais entidades disseminadoras do Processo de Bolonha e das orientações da reforma europeia para consolidação do Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), por meio de conferências e declarações voltadas à

América Latina, inclusive o Brasil. Dentre elas está a proposta de criação do Espaço Latino-Americano e Caribenho de Educação Superior (Enlaces), em 2008, na Conferência Regional de Educação Superior para América Latina e Caribe (CRES),promovida pelo Instituto Internacional da UNESCO para a Educação Superior na América Latina e Caribe (IESALC). O encontro sustentou a visão da educação superior fundamentada na integração regional, servindo como um alicerce para o fortalecimento desse nível de ensino no continente, conforme já estabelecido na Conferência Mundial sobre Educação Superior de 1998. Esta seria uma versão do EEES para a América Latina e Caribe, tratando-se de “uma macropolítica de consolidação de um mercado internacional de educação superior” direcionada aos interesses econômicos europeus (Siebiger, 2014, p.72).

Esse doutrinamento hegemônico internacional impacta diretamente nas políticas estatais e no conjunto de instituições de ensino superior, dos países de economia dependente que colocam seus sistemas de educação superior em contradição entre as necessidades do sistema capitalista e a superação das demandas sociais por desenvolvimento econômico, autonomia e equidade.

Como movimento político e econômico, a internacionalização da educação superior pode ser percebida como uma estratégia de política tanto interna, de adaptação às agendas internacionais, quanto externa (Moreira e Raninchеski, 2018). Como estratégia de política externa, os Estados utilizam mecanismos de cooperação educacional, científica e tecnológica para expandir sua influência global de forma sutil e atrativa. Segundo Leite e Genro (2012), há um "imperialismo benevolente" que busca difundir valores ocidentais, sobretudo europeus, por meio de processos de dominação e exploração, mas com o mínimo de coerção. Nesse sentido, as ações de internacionalização são utilizadas, seja para o aumento de divisas, seja como uma ferramenta política para reforçar a identidade nacional e o posicionamento estratégico de um país no cenário global, moldada por agendas internacionais que, ao invés de parecerem impositivas, exercem um poder de atração, que facilita sua disseminação e aceitação e impulsiona o sistema de mercado reproduzido na esfera da educação superior, ao mesmo tempo que promove a influência cultural e política dos países envolvidos (Leite e Genro, 2012).

A diplomacia ou o poder de influência e atração são ligados ao conceito de *soft power*[3] (Leite e Genro, 2012; Knight, 2015; Baumgratz, 2023), uma "arma" diplomática oportuna aos processos de projeção e cooperação internacional. A essa tendência denominou-se o conceito de diplomacia do conhecimento (Knight, 2015) ou diplomacia educativa (IESALC/UNESCO, 2019). Knight (2015) conceitualiza a diplomacia do conhecimento como "o papel da educação superior internacional, da pesquisa e da inovação na criação/fortalecimento das relações entre países". A IESALC-UNESCO, responsável por promover e desenvolver a educação superior na América Latina e Caribe, indica que essas políticas "expresan la voluntad política de los países de desarrollar una fuerza laboral con habilidades globales y fortalecer las relaciones internacionales a través de la diplomacia educativa" (IESALC/UNESCO, 2019, p.24).

Diante dessas demandas da Educação Superior para a América Latina e Caribe, destaca-se que no Brasil, durante o período de 2003 a 2010, nos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva, ocorre uma reforma universitária advinda dessas orientações das agendas internacionais para a educação superior e um engajamento em diversas ações de internacionalização motivadas pela sua agenda externa, voltada a alcançar um protagonismo no cenário internacional. A internacionalização da educação superior ganhou destaque para a reforma universitária e foi utilizada estrategicamente na política externa, reforçando a ambição brasileira sobre sua projeção no cenário mundial.

2.2 A REFORMA UNIVERSITÁRIA NO GOVERNO LULA E A INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) marcou um ponto de inflexão na política de educação superior brasileira. Amparado por uma retórica de justiça social, de desenvolvimento econômico e da "cooperação entre os povos para o progresso da humanidade"[4], esse governo promoveu a reforma universitária com

---

[3] O conceito de *soft power* é dado por Joseph Nye e significa "poder brando" compreendido como a habilidade de influenciar outros e obter interesses próprios nacionais através da atração e persuasão e não pela coerção, força militar, ou sanções econômicas (ou *hard power*).

[4] Princípio constitucional (CF/1988, Art.4º, IX) utilizado no discurso de Lula na Reunião de Trabalho sobre Multilateralismo – III Cúpula América Latina e Caribe – União Europeia, realizada em Guadalajara – México, em 28 de maio de 2004.

vistas à expansão, interiorização e internacionalização, e a vinculou, em partes, aos interesses geopolíticos do país.

Assim, a partir do entendimento de que a conformidade com as orientações internacionais para reconfiguração dos campos social, cultural, científico e do conhecimento decorrem da ordem econômico-política hegemônica em termos globais, correspondem duas dinâmicas que marcaram esse período e que serão detalhadas neste trabalho: a estratégia diplomática da política externa brasileira (PEB) e o incentivo à internacionalização do ensino superior.

O recorte temporal de 2003 a 2010 se vincula a essas dinâmicas, buscando demonstrar que a internacionalização proposta nas políticas de educação superior, especialmente através da reforma universitária, foi moldada por demandas econômicas e políticas, apesar de ser apresentada como uma contratendência, revelando uma contradição subjacente. Para isso, é essencial contextualizar a política externa do governo Lula para explicar as políticas de educação superior, conduzindo à etapa de integração regional da reforma universitária. O projeto nacional do governo Lula se baseou em um discurso de desenvolvimento social com crescimento econômico pelo impulso do capital produtivo nacional e pelas políticas de inclusão social para os mais pobres. Em dois mandatos consecutivos, priorizou suas relações diplomáticas a fim de assumir um lugar de liderança na geopolítica internacional, inserindo o Brasil nas discussões políticas, econômicas e sociais nos diversos foros internacionais. Internamente, engajou uma reforma universitária como política de governo com ênfase à internacionalização da educação superior.

Dessa forma, o Brasil construiu uma agenda positiva dentro das suas relações internacionais, adotando um discurso baseado na cooperação e solidariedade e no seu papel como porta-voz dos interesses de países em desenvolvimento, a partir de uma posição de hegemonia regional, dada as próprias condições do país em relação aos seus vizinhos e novos parceiros (economia, território, recursos naturais e energéticos, tecnologia, etc.). Para se ter uma noção, as políticas de cooperação internacional que o Brasil adotou, o elevaram de mero recebedor a provedor de ajuda externa, o que refletiu a busca do país por consolidar sua hegemonia em seu entorno estratégico[5] e reforçou a sua imagem como um

[5] O Plano Nacional de Defesa (2005) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) (2008) definem o "entorno estratégico" como regiões prioritárias nas quais o Brasil deve capitalizar sua liderança diplomática, econômica e militar. Corresponde à América do Sul, África Subsaariana, a Antártida e Bacia do Atlantico Sul.

parceiro no progresso dos países em desenvolvimento, mais especificamente da América Latina e África (Milani et al., 2016; Milani, 2018). Como exemplo, no período de 2003 a 2010 foram abertas 67 representações diplomáticas brasileiras, principalmente no Caribe e na África.

As prioridades da PEB com a política de integração regional baseada nas relações sul-sul fizeram aliança com as políticas para a educação superior que se voltaram para a internacionalização. Como resultado, ampliaram-se as ações de cooperação no campo de educação, ciência e tecnologia, uma agenda que fortalecia o discurso da integração solidária e do desenvolvimento regional com justiça social e dignidade dos cidadãos[6] ao mesmo tempo em que angariava espaços de apoio e aumentava sua manobra de atuação política e econômica para favorecer sua posição como liderança regional.

Vários indícios sugerem que o governo Lula manteve continuidades com a agenda neoliberal dos governos anteriores. Desde sua campanha, com a "Carta ao Povo Brasileiro"[7], de 2002, ficou clara a intenção de manter compromissos com o mercado financeiro internacional, preservando a estabilidade macroeconômica, o que indicava um alinhamento com o capital global e contradizia o discurso progressista (Zibechi, 2012, 2006). Internamente, o governo formou uma coalizão entre empresários, banqueiros, sindicalistas e intelectuais, consolidando uma nova elite político-econômica que operava em parceria com o capital nacional e internacional. Essa elite foi favorecida por políticas que impulsionaram a internacionalização de grandes corporações brasileiras, como Odebrecht, Petrobras e Vale, com apoio financeiro do BNDES (Zibechi, 2006,2012), as principais empresas de atuação em empreendimentos na América do Sul e África. Essas empresas brasileiras, ao consolidarem sua presença em setores estratégicos, como mineração, energia e construção civil, reproduziam uma lógica de exploração e dependência, típica de relações de dominação econômica. A diplomacia tornou-se, assim, um instrumento de expansão econômica e geopolítica, reforçando a inserção do Brasil em mercados estratégicos e a sua posição como potência regional.

Essa realidade foi o alicerce para a reformulação da política da educação superior. Alguns estudos produzidos no Brasil sobre a política educacional e a

---

[6] Termos extraídos do Consenso de Buenos Aires, documento assinado pelos presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da Argentina, Néstor Kirchner, em 2003.

[7] "Carta ao Povo Brasileiro" (2002). Disponível em https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf

reforma executada durante o governo Lula expressam a continuidade do modelo neoliberal no sentido de vincular a oferta da educação às demandas do mercado, aos interesses dos blocos dominantes e às suas necessidades político-econômicas em consonância com as orientações das agendas internacionais para a educação superior[8]. Essas agendas refletem a posição dual do Brasil como potência regional e, ao mesmo tempo, país dependente.

2.3 A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS AGENDAS INTERNACIONAIS: CONVERGÊNCIAS E AJUSTES GRADATIVOS

No início de sua gestão, Lula herdou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 e o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001. A LDB havia promovido uma flexibilização do setor educacional, permitindo maior atuação das instituições privadas. O PNE[9], elaborado em parceria com a UNESCO, preconizava a expansão do sistema superior de ensino e ampliação do acesso até o final da década de 2010 por meio da oferta de vagas para pelo menos 30% da população entre 18 e 24 anos, da diversificação dos sistemas de educação, incluindo educação à distância[10], flexibilidade curricular, cursos noturnos, modulares e sequenciais, racionalização de gastos, e valorização de estabelecimentos não-universitários e de instituições comunitárias sem fins lucrativos e a promoção da cooperação internacional. Assim, a política da educação superior do governo Lula foi marcada por 3 objetivos-chave interdependentes - expansão, reestruturação e integração.

Nos três primeiros anos a etapa foi de construção da reforma universitária conduzida por debates e consultas a especialistas de organizações nacionais e internacionais, em especial a UNESCO. Vale lembrar que em 1998, a UNESCO realizou a Conferência Mundial sobre Educação Superior trazendo demandas para a educação superior, requerendo uma ampla diversificação desse nível de ensino

---

[8] Além dos documentos oficiais, outros vários autores apontam a presença de atores estrangeiros e dos organismos internacionais que marcam a reforma universitária no governo Lula, conforme menciona Stoeckl (2022). Disponível em: https://dspace.unila.edu.br/items/9cf0641d-0acb-417f-823f-4741afa27b87

[9] Disponível em: https://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/07/Plano-Nacional-de-Educacao-2001.pdf

[10] Importante considerar o contexto da EAD pré e pós pandemia. O Censo da Educação Superior de 2021 constatou, entre 2011 e 2021, o número de ingressantes em cursos de graduação na modalidade de educação a distância (EaD) cresceu 474%, enquanto os ingressos em cursos presenciais diminuíram 23,4% no mesmo período. Em 2011, os alunos que optaram pelo EaD representavam 18,4% do total de ingressantes, percentual que subiu para 62,8% em 2021. Esses dados evidenciam a expansão significativa do ensino a distância no Brasil, especialmente no ensino superior privado.

tendo em vista a sua expansão, a sua importância para o desenvolvimento social e econômico e para a sociedade do conhecimento. Essa tendência foi reafirmada na “Conferência Mundial para a Educação Superior Paris +5”, em 2003, mas também destacou a inclusão social como nova missão da universidade e à internacionalização como fator indispensável no conhecimento e na cooperação internacional baseada na solidariedade, reconhecendo a prevalência da internacionalização da educação superior como instrumento catalisador do mercado. Neste evento, o então Ministro da Educação do Brasil, Cristóvão Buarque, abriu a Reunião de Parceiros da Educação Superior e que resultou no relatório de trabalho “Educação Superior: Reforma, Mudança e Internacionalização” (UNESCO, 2003).

Em setembro de 2003, o legislativo federal recebeu um diagnóstico intitulado “Reforma da Educação Superior Brasileira”, elaborado pela ONG francesa *ORUS International*, contratada pela SESU/MEC. O relatório identificou duas áreas principais que necessitavam de reforma: as universidades federais e as relações entre as instituições de ensino superior públicas e privadas. Paralelamente, outro estudo, intitulado “Reforma universitária e ensino superior no País: o debate recente na comunidade acadêmica”, encomendado pelo MEC, realizou uma análise bibliográfica sobre a reforma universitária no Brasil, destacando a diversidade das instituições de ensino superior (IES) e os contrastes entre público e privado, com ênfase nas limitações impostas à autonomia das universidades públicas.

Esses relatórios serviram de base para o “Seminário Internacional Universidade XXI”, realizado em novembro de 2003, com o apoio da UNESCO, do Banco Mundial e da *ORUS International*. O evento abordou questões como a massificação do ensino superior, a busca por excelência acadêmica, a participação social, a relação entre mérito acadêmico e a educação pública e privada, além da autonomia universitária e avaliação externa. Um ponto importante discutido foi a internacionalização dos sistemas educacionais, culminando na proposta de criação de uma “Universidade Mundial” e uma “Universidade da América do Sul”.

Estes estudos preliminares serviram de referência para o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) e tiveram um papel decisivo na elaboração das diretrizes da reforma universitária no Governo Lula. O resultado foi o documento "Bases de enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira", precursor dos dispositivos legais que impulsionaram a expansão do ensino superior no Brasil. A proposta envolvia um

programa emergencial para o ensino público e uma reforma universitária mais profunda, com consultas à comunidade acadêmica e à sociedade. O documento sugeria uma meta de ampliação de 40% das vagas em universidades públicas, com a reformulação de custos, reposição de professores e técnicos, e a criação de fundações de apoio para captar e gerir recursos. Também propunha vagas gratuitas em áreas estratégicas com déficit de pessoal qualificado, além de prever o desenvolvimento de redes de ensino a distância, com a meta de alcançar até 500 mil alunos até 2007.

Leher (2005) e Otranto (2006) chamam a atenção para a correlação da proposta do GTI com as orientações das organizações internacionais, como BM, OMC e a recém mencionada *ORUS International*, que direcionaram medidas legais da reforma como PROUNI, o SINAES, a Lei de Inovação Tecnológica, entre outros.

Em 2003, o MEC lançou o Programa de Expansão das Educação Superior Pública para promover o crescimento do ensino superior público por meio da criação de novas universidades e campi, interiorizando a educação gratuita e combatendo desigualdades regionais. Embora o programa não tenha sido regulamentado como outros do governo federal, suas ações se alinharam a programas como o Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (FIES), criado em 2001 pelo governo FHC e tendo continuidade no governo Lula, e o Programa Universidade para Todos (PROUNI)[11], instituído em 2005, que visava ampliar o acesso ao ensino superior, principalmente para estudantes de baixa renda e cotas étnico-raciais. As instituições de ensino superior privadas que aderiram ao PROUNI recebiam isenções fiscais, e o FIES oferecia crédito estudantil para custear a educação em instituições privadas. Ou seja, esses programas fortaleceram as instituições comerciais de ensino e as instituições financeiras.

Apesar de ampliar o acesso e democratizar o ensino, essas políticas foram criticadas por financiar indiretamente o setor privado com dinheiro público. Sguissardi (2015) observou que, no Brasil, 4/5 das IES eram privadas, respondendo por 2/3 das matrículas em cursos de graduação. Além disso, a partir de 2006, universidades começaram a reestruturar seus currículos, seguindo o modelo de formação em ciclos inspirado no Processo de Bolonha e nos *colleges* norte-americanos, como exemplificado pela Universidade Federal do ABC (UFABC)

---

[11] Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm

com seu Bacharelado Interdisciplinar, que refletia a necessidade de inovação curricular frente ao esgotamento do modelo tradicional de graduação, como reconhecido pelo MEC[12]. A recomendação de inovação foi posteriormente reforçada com o REUNI.

Em 2004, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)[13] pela Lei 10861/2004, com o objetivo de avaliar as instituições de ensino superior (IES), cursos e estudantes, substituindo o "provão". Embora inicialmente tivesse um caráter formativo, o SINAES foi criticado por ser uma forma de controle estatal que restringia a autonomia universitária (Mancebo, 2007; Otranto, 2006). No mesmo ano, entrou em vigor a Lei de Inovação Tecnológica (Lei 10.973/2004), que visava incentivar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, estimulando o investimento de agências públicas e privadas em atividades de ciência, tecnologia e inovação. No entanto, essa regulamentação gerou preocupações sobre possíveis riscos para as instituições públicas de ensino e pesquisa, já que seus recursos e infraestruturas poderiam ser utilizados por empresas privadas em troca de financiamento, o que poderia favorecer a capitalização do setor privado (Sguissardi, 2015; Mancebo, 2007; Romero Wimer et al., 2021). A mesma crítica se aplica à lei que instituiu as normas gerais para contratação de parcerias público-privada (PPP)[14] que amplia a utilização de recursos públicos por entidades privadas (Sguissardi, 2006).

2.4 A REFORMA UNIVERSITÁRIA PROPRIAMENTE DITA E A PONTE PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO

Logo que iniciou o segundo mandato, em 2007, Lula anunciou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)[15] e, paralelamente, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Ele abrangia desde a educação básica à educação superior prevendo a organicidade no sistema nacional de educação. Especificamente para a

---

[12] Referenciais orientadores para os bacharelados interdisciplinares e similares (MEC, 2010). Disponível em: https://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/novo%20-%20bacharelados%20interdisciplinares%20-%20referenciais%20orientadores%20%20novembro_2010%20brasilia.pdf

[13] Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm

[14] Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm

[15] O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) englobava uma série de medidas para impulsionar setores estratégicos por meio da parceria entre o governo, empresas estatais e iniciativa privada (viabilizada pela LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004).

educação superior, o plano instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), por meio do Decreto 6096/2007. Esse programa se tornou o marco legal da reforma universitária.

O REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) foi concebido para atender à meta de expansão do Plano Nacional de Educação. As universidades federais que aderissem ao programa elaborariam projetos de reestruturação, e, em contrapartida, receberiam maior aporte de recursos garantido pelo MEC a partir de 2008. Segundo Siebiger (2018), o REUNI refletiu a influência do Processo de Bolonha na educação brasileira, especialmente com a implementação dos Bacharelados Interdisciplinares, que promoveram flexibilização curricular e interdisciplinaridade. Alinhado às agendas internacionais, implementou um sistema de acumulação flexível, vinculado a políticas neoliberais. O Conselho Nacional de Educação destacou que os Bacharelados Interdisciplinares, conforme preconizado pelo REUNI, atendiam à formação de competências e habilidades exigidas pela Organização Internacional do Trabalho (Brasil, 2011).

As diretrizes do REUNI enfatizavam três pilares, totalmente em consonância com os direcionamentos internacionais hegemônicas: (i) inovação pedagógica com redesenho curricular, interdisciplinaridade e articulação entre graduação e pós-graduação; (ii) promoção da mobilidade estudantil nacional e internacional, além da internacionalização dos currículos; e (iii) políticas de inclusão e assistência estudantil, com foco na democratização do acesso e na garantia de permanência no ensino superior.

Conforme o Parecer CNE/CES nº 204/2010[16] do Conselho Nacional de Educação, o programa de expansão do ensino superior no Brasil seguiu três etapas principais. A primeira, iniciada em 2003, foi a interiorização institucional, que envolveu a criação de novas IFES e campi, além da ampliação de vagas em instituições já consolidadas. A segunda fase, a partir de 2007, correspondeu à implementação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que incentivou reformulações pedagógicas e estruturais nos

[16]Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7935-pces204-10-pdf&category_slug=maio-2011-pdf&Itemid=30192

programas acadêmicos, juntamente com mais um ciclo de expansão de vagas. A terceira fase concentrou-se na criação de novas IFES com o objetivo de promover a internacionalização e a integração regional (Brasil, 2011, p. 15). Essas etapas priorizaram diferentes estratégias de reforma, culminando na última fase do governo Lula, que expandiu os projetos universitários para além das fronteiras nacionais.

A política de expansão resultou na criação de 14 universidades federais entre 2003 e 2010, sendo 10 voltadas à interiorização e quatro dedicadas à integração regional e internacional (Brasil, 2012): a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), que atende a região Sul do Brasil; a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), voltada para a integração amazônica; a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), destinada aos países da América Latina; e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), que busca aproximar o Brasil dos países lusófonos da África e Ásia.

Essas universidades de integração representam uma estratégia educacional com dimensões internacionais, e são parte crucial da política de internacionalização da educação superior adotada durante o segundo mandato de Lula. Elas reforçam a expansão da área de influência do Brasil, consolidando o papel da educação como instrumento de integração regional e projeção internacional, conforme destacado no Parecer CNE/CES nº 204/2010 e no Relatório da Comissão de Análise da Expansão do Ensino Superior 2002-2012 (Brasil, 2012).

2.5 INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PROPRIAMENTE DITA

A internacionalização da educação superior no governo Lula, ocorrida entre 2003 e 2010, foi profundamente influenciada pelos interesses da Política Externa Brasileira (PEB) na integração regional e pelas agendas internacionais de desenvolvimento econômico e social. Durante esse período, destacou-se a ampliação da cooperação Sul-Sul[17], com ações integradas entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Essa colaboração

[17] A cooperação sul-sul, frequentemente apresentada como parte integrante do projeto político de inserção do Brasil como potência emergente, tem sido amplamente divulgada como baseada em princípios de solidariedade, horizontalidade, respeito à soberania estatal, ausência de condicionalidades e no compartilhamento de experiências e políticas públicas (MILANI et al., 2016). No entanto, uma análise mais crítica revela que essa narrativa pode ser simplificada e idealizada, obscurecendo o fato de que essa cooperação muitas vezes envolve recompensas e condições que podem não resultar no desenvolvimento prometido. Ademais, como aponta Milani (2018), o debate em torno da cooperação sul-sul no meio acadêmico também funciona como uma estratégia para politizar a produção do conhecimento, refletindo novos centros de poder que estão em ascensão. Dessa forma, a cooperação sul-sul não é um fenômeno isento de interesses estratégicos e deve ser compreendida à luz das dinâmicas de poder que a permeiam.

intensificou-se nas áreas educacional, científica e tecnológica, especialmente em países em desenvolvimento que eram estratégicos para o Brasil. Segundo a Assessoria Internacional do MEC à época, a expansão desses projetos de cooperação Sul-Sul foi fundamental para a ampliação das atividades conjuntas entre os dois ministérios, caracterizando-se como um "diferencial" da cooperação educacional brasileira e para a ampliação do seu patrimônio de *soft power*.

Com o crescente interesse de países desenvolvidos, emergentes e em desenvolvimento pelo Brasil, as políticas educacionais apresentaram um alto grau de internacionalização, com mais de 80% das estruturas do MEC comprometidas com a agenda internacional e com a coordenação de atividades na área (França e Badin, 2010; Akkari, 2011; Milani, 2018), incluindo um grande número de acordos de cooperação em colaboração técnica, redes de pesquisa, educação à distância e difusão da língua portuguesa, uma agenda que afirmava e fortalecia imagem do país no cenário internacional.

Algumas agendas educacionais engajadas pelo Ministério da Educação para fomentar a internacionalização, demonstradas no relatório da Assessoria Internacional[18] do órgão, referente ao período de 2005 a 2007, foram estabelecidas com MERCOSUL, UNESCO, Organização dos Estados Ibero-americanos para Educação, Ciência e Cultura (OEI), Organização dos Estados Americanos (OEA), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), mencionando o lançamento do Espaço Regional de Educação Superior do Mercosul e o projeto da Universidade Latino-Americana (UNILA) e do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA). Ainda, houve a expansão da cooperação sul-sul com países da África, América Latina e Caribe, Oriente Médio e Ásia, com assinatura de acordos bilaterais de colaboração técnica, redes de pesquisa, educação à distância e difusão da língua portuguesa. Também menciona um memorando de entendimentos assinado com os Estados Unidos com ênfase na educação superior e profissional, pós-graduação e nas parcerias público privadas.

Outras pautas da Assessoria Internacional do MEC são os rankings universitários que publicaram universidades brasileiras: o World University Ranking 2007 e o Institute of Higher Education da Shanghai Jiao Tong

[18] BRASIL (2008). Ministério da Educação. Assessoria Internacional. Relatório 2005-2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/ai/arquivos/pdf/relatorio2005_07.pdf

University, cujos indicadores se baseiam em número de citações, a relação entre instituição e alunos, a abertura para professores de renome internacional e estudantes internacionais.

O Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e de Pós-Graduação (PEC-PG), já estabelecido antes do governo Lula, foi reforçado durante este período, permitindo a mobilidade de estudantes estrangeiros para instituições de ensino superior no Brasil, para o intercâmbio cultural e científico. Na gestão de Lula o programa priorizou a atração de estudantes do continente africano. Embora essa política de internacionalização tenha sido proclamada com "fins altruístas" (Romero Wimer et al., 2021), ela também refletia interesses políticos e econômicos do país, como parte de uma agenda mais ampla de inserção competitiva no cenário global. Regiões como América Latina, África e Ásia figuravam como principais mercados exportadores e de investimento do Brasil e tornaram-se prioritárias para as ações de cooperação.

Desde o início do governo, a estratégia de expansão educacional buscou promover a articulação com a integração regional por meio de uma lógica territorialista que visava estreitar relações com regiões estratégicas política e economicamente, que ficam evidentes durante todo o processo da reforma universitária e que culminaram com a criação das universidades de integração (Stoeckl, 2022).

Em 2004, os ministros de educação pertencentes à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assinaram um acordo de cooperação que estabelecia a criação de um Espaço de Ensino Superior da CPLP (EESCPLP)[19]. A comunidade é composta pelo Brasil, por Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste, ou seja, uma articulação entre os países africanos, latino-americano, europeu e asiático. Para o Brasil significava uma aproximação com a África e Ásia[20], além de aumentar sua importância dentro da União Europeia[21].

---

[19] Declaração de Fortaleza.

[20] É interessante notar nessa relação o posicionamento de Brasil e Portugal como doadores de cooperação e promotores da redemocratização e do desenvolvimento humanos nos países mais pobres da CPLP, bem como da agenda de cooperação em temas como o programa brasileiro de “Ação contra a Fome e a Pobreza”, e do compromisso dos dois países em “apoiar reciprocamente, sempre que possível as suas candidaturas em organismos internacionais” e do apoio de Portugal e da CPLP à candidatura do Brasil à categoria de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. (Stoeckl, 2022)

[21] No governo Lula houve um aumento das relações económicas e comerciais entre Portugal e Brasil, sobretudo durante o Governo do ex-primeiro-ministro português José Sócrates (2005 - 2010), tendo

Paralelamente, as intenções de cooperação na América do Sul também se manifestaram. Em um encontro entre os ministros da educação do Brasil e Argentina, em 2005, destacou-se a integração regional pela educação e do seu papel na qualificação profissional e no aumento da produtividade[22]. Em 2006, os ministros assinaram Protocolo para criação do Mecanismo Permanente Conjunto em Temas Educacionais em cumprimento a recomendação emanada da Reunião Presidencial entre os Presidentes Lula e Néstor Kirchner, em 2003 (Brasil, 2008), no qual o Brasil apresentou o projeto da Universidade do Mercosul, a partir de redes de universidades brasileiras e argentinas, e do Espaço Regional de Educação Superior do Mercosul.

Ainda em 2006, foi criado o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados (Programa MARCA) voltado ao intercâmbio de estudantes dos cursos de graduação credenciados pelo Sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do MERCOSUL (ARCU-SUL) pertencentes a instituições do bloco. Tanto o MARCA como o programa PEC-G tiveram como objetivo atrair estudantes estrangeiros para as universidades públicas brasileiras, sendo o primeiro voltado às nações sul-americanas.

Foram diversos os debates capitaneados pelo governo brasileiro em torno do projeto de espaços e universidade(s) de integração junto aos espaços regionais dos quais o Brasil era membro. Convencido de sua capacidade diplomática e como potência regional, formaliza em 2007, ano de instituição do REUNI, os projetos legados de seu interesse: Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e a Universidade da Integração Latino-Americana (UNILA), pensadas para integração sul americana a partir do Mercosul; e a Universidades do Oeste do Pará (UFOPA), com sede em Santarém e concebida para “integração amazônica” juntamente com o contexto de integração sul americana. Logo depois da formalização desses projetos voltados à América Latina, em abril de 2008, o presidente Lula anunciou na cerimônia de comemoração do Dia do Diplomata, em Brasília, a criação de uma

---

sido assinados acordos em várias áreas, além das relações com representantes das empresas brasileiras Votorantim e Camargo Corrêa, Embraer, acionista da OGMA, Alpargatas (calçados), da CSN, controladora da Lusosider, e Cisa Trading, Petrobras, Vivo, grupo Odebrechet, e empresas portuguesas como EDP, TAP, CGD, Cimpor e BPN, entre outras (Agencia Lusa, 2018). Disponível em https://www.dn.pt/lusa/relacoes-luso-brasileiras-na-era-lula-marcadas-pelo-reforco-das-relacoes-economicas-9064848.html.

[22] BRASIL (2005). Ministério da Educação. **A integração regional será pela educação**. O Papel Educação na Aliança Estratégica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/198-conhecaomec-1447013193/gabinete-do-ministro-1533592959/384-artigos . Acesso em 20 jun 2021.

universidade para os países africanos, tentando “provar que a relação com a com a África não era apenas comercial”: a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), multicampi, localizada no interior do Ceará e da Bahia, com objetivo de integração entre os países lusófonos (CPLP), sobretudo na África e Portugal.

A formação desses espaços demonstra a tendência sobre a necessidade da compatibilização dos sistemas de educação com vistas à consolidação de espaços transnacionais de educação superior. Siebiger (2018) e Silva (2019) reforçam a semelhança desses projetos brasileiros com o modelo europeu de educação superior, propagado pela UNESCO, e que refletem as orientações internacionais para a elaboração de políticas educacionais articuladas com um projeto político que atenda a uma construção de hegemonia.

A Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), fruto da política de expansão das universidades federais, criada em 2005, também é vocacionada à cooperação internacional e pode ser considerada uma universidade de integração pela sua localização e funcionamento junto às fronteiras com o Uruguai e Argentina (Romero Wimer et. al., 2021).

Apesar dessas quatro universidades terem em sua essência de criação a cooperação internacional e, sobretudo, motivadas por interesses comerciais e políticos (Heleno, 2014), relacionados à projeção internacional brasileira, apenas dois projetos, UNILA e a UNILAB, foram definidas em lei como instituições voltadas à internacionalização, prevendo o intercâmbio de estudantes e profissionais e um currículo diferenciado. Estas universidades se consolidaram exclusivamente por iniciativa do governo brasileiro, estando inseridas nas estratégias da PEB sob o interesse nacional de integração, indicando o projeto político brasileiro de estabelecer-se como um ator global relevante e como liderança e influência sobre regiões estratégicas para o desenvolvimento nacional.

A ideia de abrir a educação a processos de integração se conforma, como já foi descrito, em uma estratégia diplomática e ferramenta de *Soft Power* a serviço do Estado, visando ampliar relações com outros países mediante o envio e recebimento de estudantes e profissionais. Além disso, atua como uma medida de expansão de mercados educacionais, mobilidade acadêmica e técnica, e de atração de estudantes, professores e pesquisadores (Fernández Hellmund e Prettel, 2021).

Leite (2010) e Romero Wimer et. al (2021) interpretam que a universidade se insere no contexto das relações imperialista entre países semiperiféricos (ou subimperialistas) e periféricos. Leite (2010) considera que essa iniciativa de internacionalização foi uma estratégia diplomática que, ao invés de exportar talentos para o norte global, retém os cérebros no sul global. Da mesma forma, Romero Wimer e Fernández Hellmund (2021), apontam que o estímulo à internacionalização se relaciona com a “ca[oo]ptación” de profissionais, com a concorrência internacional e a disputa por hegemonia.

A reforma universitária promovida pelo governo Lula, embora embasada em discursos de inclusão social, desenvolvimento econômico e integração regional, demonstrou-se profundamente atrelada às demandas de uma ordem internacional hegemônica. A internacionalização da educação superior, apresentada como uma política para a educação superior e como um caminho para a cooperação e o desenvolvimento solidário entre os povos, revelou-se uma estratégia de projeção geopolítica e expansão de influência, tanto regional quanto global. A criação de universidades como a UNILA e a UNILAB são exemplos de como se materializou esse objetivo, destacando-se a reprodução de uma hegemonia de modelos pelo Brasil por interesses também dominantes em regiões de profunda assimetria, como América Latina e África. No entanto, a análise crítica desse processo expõe contradições evidentes, como o alinhamento às políticas neoliberais e o favorecimento do capital privado e das grandes corporações. Essas tensões, entre o discurso oficial e as práticas efetivas, caracterizam o legado da reforma universitária, refletindo as complexas dinâmicas que atravessam a política de internacionalização da educação superior no Brasil durante o período em questão.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das políticas para a educação superior em geral e, especificamente, da internacionalização durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) revela um processo complexo e contraditório. De um lado, a retórica se tratava de uma política doméstica de democratização de acesso, de expansão, de inclusão e de qualidade do nível superior, ao mesmo tempo em que se efetivaram normas como as Leis da Parceria Público-Privada (PPP) e da Inovação Tecnológica e do Programa Educação para Todos (PROUNI), que representaram mais os interesses

do setor privado. O REUNI, marcos da reforma universitária, teve como objetivo ampliar o acesso ao ensino superior, aumentar a taxa de conclusão dos cursos e promover a inovação pedagógica dos currículos. Ênfase ao termo “ensino”, porque pesquisa e extensão não apareceram como prioridade. A intenção foi a formação de recursos humanos para atuar no mercado de trabalho. Ainda, teve como uma de suas diretrizes centrais a internacionalização da educação.

Ao longo de todo seu processo de construção, que aqui nos referimos ao período de 2003 a 2010, a reforma universitária foi concebida de forma muito próxima das recomendações disseminadas pelos organismos multilaterais, evidenciando práticas que um alinhamento com as demandas das agendas internacionais. Todo esse processo esteve ligado ao modelo hegemônico de internacionalização universitária, seguindo os preceitos das agendas neoliberais.

O fomento à internacionalização foi, sem dúvida, uma importante estratégia geopolítica do Brasil, fortalecendo seu *soft power*, especialmente na América Latina e África, já que seu projeto de inserção internacional e de projeção de poder para além das fronteiras nacionais passava pela sua presença diplomática, política e econômica nessas regiões estratégicas e de interesse para o país. A cooperação internacional, portanto, buscou formar a imagem de um país solidário, mas em troca de apoio político, de expansão de seus mercados e da integração do imponente Brasil com o restante do hemisfério sul, reforçando desigualdades estruturais. Mesmo as universidades de integração, embora nascidas com a promessa de fomentar a cooperação entre povos, acabam inseridas em um contexto de mundialização do capital, refletindo os interesses de uma política externa que buscava, simultaneamente, aumentar a influência brasileira e também se adaptar às demandas do mercado global.

Esse estudo permitiu uma compreensão das contradições e dos legados das políticas para a educação superior do governo Lula, que revelam as tensões entre o discurso da inclusão e solidariedade e as práticas de subordinação à lógica capitalista, e refletem os desafios enfrentados por países emergentes como o Brasil ao tentar navegar entre as expectativas internas de desenvolvimento social e as pressões externas por competitividade no cenário mundial.

REFERÊNCIAS

AKKARI, A. **A internacionalização de políticas educacionais: transformação e desafios**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

AZEVEDO, M. L. N. de. Internacionalização ou transnacionalização da educação superior: entre a formação de um campo social global e um mercado de ensino mundializado. **Crítica Educativa**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 56–79, 2015. https://doi.org/10.22476/revcted.v1i1.24.

BANCO MUNDIAL. **Construir sociedades de conhecimento**: novos desafios para a educação terciária. Washington, D.C.: The World Bank Group, 2003.

BAUMGRATZ, D. Internacionalização da Educação Superior Brasileira: Panorama das universidades de fronteira. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 54, n. 1, p. 139–156, mar./jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Assessoria de Comunicação. **Relatório 2005-2007**. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Referenciais orientadores para os bacharelados interdisciplinares e similares.** Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **PARECER CNE/CES Nº: 204/2010:** Consolidação do credenciamento dos campi fora de sede implantados e em processo de implantação, decorrentes dos programas de expansão das Universidades Federais. D.O.U de 25/07/2011, seção 1, p. 13. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012 . Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012. Brasília, 2012.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"?. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

FERNANDEZ HELLMUND, P. D.; PRETTEL, J. M. H. Educação, Internacionalização e Capitalismo: o caso do curso de medicina na Região Trinacional. In: FERNANDEZ HELLMUND, P. D; STOECKL, B. P. (Organizadoras). **Educação e Integração regional: Experiências Sul-Americanas**. Curitiba: Editora CRV, 2021.

FRANÇA, C. L.; BADIN, M.R.S. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. **Análises e propostas**, N.40. São Paulo, 2010.

IESALC/UNESCO Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. **La movilidad en la educación**

superior en América Latina y el Caribe: retos y oportunidades de un convenio renovado para el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas. Caracas: IESALC, 2019.

KNIGHT, J. Do soft power à diplomacia do conhecimento. **Ensino Superior UNICAMP**. International Higher Education: Especial 20 anos. 2015. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/international-higher-education/do-soft-power-a-diplomacia-do-conhecimento>. Acesso em: 30 set. 2024.

LEAL, F.; MORAES, M.; OREGIONI, S. Hegemonia e contra-hegemonia no contexto da internacionalização da educação superior: Critérios para uma análise crítica e reflexiva do campo. **Revista Integração e Conhecimento**, Córdoba, n. 2, p. 106-132, 2018.

LEHER, R. Contra-reforma universitária . **Revista Verinotio**, Nº 1, Ano I. 2004. Disponível em:<http://www.verinotio.org/conteudo/0.97400066812895.pdf> Acesso em: 15 set 2024

LEHER, R. A Educação Superior no Governo Lula . **Revista Adusp**. 2005. Disponível em: https://adusp.org.br/files/revistas/34/r34a06.pdf .

LEITE, D. Brazilian higher education from a postcolonial perspective. **Globalisation, Societies and Education**, 8:2, 219 - 233 . 2010.

LEITE, D.;GENRO, M.E. G. “Avaliação e Internacionalização da Educação Superior: Quo Vadis América Latina?.” **Avaliação** 17 (3): 763-785. 2012.

MANCEBO, D. Reforma da Educação Superior no Brasil: análises sobre a transnacionalização e privatização. **Revista Diálogo Educacional**, vol. 7, núm. 21, mayo-agosto, pp. 103-123. Curitiba, 2007.

MILANI, C.R.S. et.al. Cooperação Sul-Sul em educação e Relações Brasil-PALOP. **Caderno CRH**. v.29, n. 76,p. 13-32. Salvador, 2016.

MILANI, C. R. S. **Solidariedade e interesse**: motivações e estratégias de cooperação internacional para o desenvolvimento. 1 ed. Curitiba: Appris, 2018.

MOREIRA, L. C. P.; RANINCHESKI, S. M. Análise da internacionalização da educação superior entre países emergentes: estudo de caso do Brasil com os demais países membros dos BRICS. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 5. 2019. DOI: 10.20396/riesup.v5i0.8652804.

MOROSINI, M. C. Internacionalização da educação superior: um modelo em construção? En D. Ristoff, P. Sevegnani (Org). **Modelos Institucionais de Educação Superior.** (pp. 93-118). INEP. 2006.

OMC. Organização Mundial do Comercio. Comunicación de los Estados Unidos. Enseñanza superior (terciaria), enseñanza para adultos y capacitación. 2000.

ROMERO WIMER, F.G., FERNANDEZ HELLMUND, P.D.; STOECKL, B.P. A UNILA: Entre a integração regional e o projeto de liderança brasileiro. Em Fernández Hellmund, P. D; Stoeckl, B. P. (organizadoras). **Educação e Integração regional: Experiências Sul-Americanas** . Editora CRV. 2021

SGUISSARDI. V . **Rumo à Universidade Mundia l – e a Universidade será feita à sua Imagem e Semelhança.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília, 2005.

SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil: Democratização ou massificação mercantil?. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889. , 2015.

SGUISSARDI, V. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 66-77, jul./dez. 2000.

SIEBIGER, R. H. A atuação da Unesco como disseminadora das diretrizes do Processo de Bolonha em regiões não europeias. **Paidéia.** Univ. Fumec, Belo Horizonte. Ano 11 n. 16 p. 55-78 jan./jun. 2014

SIEBIGER, R. H. A expansão do Processo de Bolonha para a América Latina e as principais evidências de sua influência nas políticas de educação superior no Brasil. In: BARREYRO, Gladys; HIZUME, Gabriella (Orgs.). **Regionalismos e inter-regionalismos na educação superior:** projetos, propostas e influências entre a América Latina e a Europa. Curitiba: Editora CRV, 2018, p. 89-117.

SILVA, J.S. da. Universidade Da Integração Internacional Da Lusofonia Afrobrasileira (UNILAB): uma estratégia de cooperação solidária ou consolidação da internacionalização mercantil? Tese (Educação). Orientação Alda Maria Duarte Araújo Castro. Natal: UFRN, 2019.

STOECKL, B.P. **As Universidades de Integração Brasileiras (2003-2010)**: entre a política externa e a adaptação às agendas internacionais para a educação superior. Orientadora: Paula Daniela Fernandez. 2022. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

UNESCO. Educação superior: reforma, mudança e internacionalização . Anais. **Conferência Mundial sobre Educação Superior +5**. Brasília : UNESCO, 2003.

ZIBECHI, Raul. Brasil y el difícil camino hacia el multilateralismo. . **Pensamento Crítico**. Programa de las Américas del International Relations Center (IRC). 2006.

ZIBECHI, Raul. **Brasil potencia: Entre la integración regional y un nuevo imperialismo.** Bogotá: Ediciones desde abajo. 2012.