

MUDANÇAS E PERSPECTIVAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: ESTUDOS NO BRASIL E EM PORTUGAL

CHANGES AND PERSPECTIVES IN HIGHER EDUCATION: STUDIES IN BRAZIL AND PORTUGAL

CAMBIOS Y PERSPECTIVAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ESTUDIOS EN BRASIL Y PORTUGAL

Claisy Marinho-Araujo¹

<http://orcid.org/0000-0001-5411-8627>

Leandro S. Almeida²

<http://orcid.org/0000-0002-0651-7014>

¹ Universidade de Brasília, Distrito Federal – Brasil. E-mail: claisy@unb.br.

² Universidade do Minho, Braga – Portugal. E-mail: leandro@ie.uminho.pt.

Resumo

A educação superior tem atraído o interesse de vários pesquisadores em âmbito mundial nas últimas décadas, especialmente a partir dos processos de democratização e inclusão, que têm apresentado maiores oportunidades de acesso dos cidadãos a níveis mais avançados de formação. Brasil e Portugal fazem parte desse cenário. Dadas as particularidades históricas e o contexto contemporâneo dos sistemas de ensino superior nesses países, será objetivo deste artigo, a partir de levantamento bibliográfico, apresentar reflexões acerca dos indicadores da expansão ocorrida no sistema de ensino superior no Brasil e em Portugal, nomeadamente as relações entre democratização, igualdade de acesso, equidade dos processos e resultados de efetiva inclusão. Acrescidas a esses pontos, as políticas de internacionalização que têm influenciado a inserção da educação superior em um contexto mundial cada vez mais complexo e competitivo serão igualmente objeto de reflexão.

Palavras-chave: Educação Superior. Democratização. Expansão. Internacionalização.

Abstract

Higher education has attracted the interest of several researchers worldwide in recent decades, especially since the democratization and inclusion processes that have provided greater opportunities for citizens to access more advanced levels of education. Brazil and Portugal are part of this scenario. Given the historical particularities and the contemporary context of higher education systems in these countries, it will be the objective of this article, based on a bibliographic survey, to present reflections on the indicators of the expansion that occurred in



the higher education system in Brazil and Portugal, namely the relations between democratization, equal access, equity of processes and results of effective inclusion. In addition to these points, the internationalization policies that have influenced the insertion of higher education in an increasingly complex and competitive world context will also be the object of reflection.

Keywords: *Higher Education. Democratization. Expansion. Internationalization.*

Resumen

La educación superior ha atraído el interés de varios investigadores en el ámbito mundial en las últimas décadas, especialmente a partir de los procesos de democratización e inclusión que han facilitado mayores oportunidades de acceso de los ciudadanos a niveles más avanzados de educación. Brasil y Portugal forman parte de este escenario. Dadas las particularidades históricas y el contexto contemporáneo de los sistemas de enseñanza superior en estos países, será objetivo de este artículo, a partir de análisis bibliográfico, la presentación de reflexiones acerca de los indicadores de la ampliación ocurrida en el sistema de enseñanza superior en Brasil y Portugal, principalmente las relaciones entre democratización, igualdad de acceso, equidad de los procesos y resultados de una inclusión efectiva. Se suman a estos puntos las políticas de internacionalización que han influenciado la inserción de la educación superior en un contexto mundial cada vez más complejo y competitivo y que serán igualmente objeto de reflexión.

Palabras clave: *Educación Superior. Democratización. Expansión. Internacionalización.*

1 Introdução

A busca por inclusão social e maiores oportunidades de acesso dos cidadãos a níveis mais avançados de educação vem impactando políticas públicas e influenciando a expansão da educação/ensino superior (ES) em vários países. Essa ampliação tem originado reflexões acerca da relação entre democratização, igualdade de acesso, equidade dos processos e os resultados de efetiva inclusão (ALMEIDA; VASCONCELOS, 2008; ALMEIDA; MARINHO-ARAÚJO; AMARAL; DIAS, 2012; MARINHO-ARAÚJO; POLIDORI, 2012; POLIDORI, MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006).

Tomando Brasil e Portugal, por suas semelhanças históricas, a expansão do ES levou a mudanças significativas em diretrizes, organização curricular, processos de avaliação e novos perfis estudantis. Em Portugal, as orientações da Declaração de Bolonha, há 20 anos, exigiram readaptações na oferta formativa. No Brasil, a implantação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) (BRASIL, 2003), no início dos anos 2000, do Programa Universidade para Todos (PROUNI), em 2004 (BRASIL, 2005), e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), em 2008 (BRASIL, 2007),

conduziu à ampliação de vagas e à reconfiguração de abordagens na práxis acadêmica (ALMEIDA *et al.*, 2012; POLIDORI *et al.*, 2006).

As questões relativas à expansão da oferta de ES nesses países, no entanto, não se manifestaram linearmente nos sistemas de ensino, principalmente em decorrência de contradições estruturais históricas entre políticas, legislações e as reais demandas da sociedade (DIAS SOBRINHO, 2013; LIMA, 2013). Por um lado, o ES é chamado a formar recursos humanos altamente qualificados para alicerçarem o crescimento econômico dos países e sua integração mundial. Em contraponto, essa formação é oportunidade de acesso ao conhecimento e aos bens culturais hegemônicos, bem como à formação de uma consciência crítica e política. Existe, assim, uma tensão no interior das Instituições de Ensino Superior (IES) que é acirrada com a massificação: práticas e processos sutis de alienação e dependência, em paralelo com inúmeras possibilidades para o exercício da emancipação e a visibilidade das potencialidades.

Essas contradições internas podem favorecer processos de mudança e a própria comunidade acadêmica pode instituir-se em pilar de transformações sociais (ALMEIDA *et al.*, 2012; MARINHO-ARAÚJO, 2009, 2014, 2016; MARINHO-ARAÚJO; FLEITH; ALMEIDA; BISINOTO; RABELO, 2015; POLIDORI *et al.*, 2006). Se a produção de conhecimento de valor econômico move o ES em ambos os países, o compromisso com a formação política e social dos jovens permanece também na missão das IES (DIAS SOBRINHO, 2013; DOURADO, 2011; MARINHO-ARAÚJO, 2009, 2014, 2016). Nas brechas dessas forças contraditórias são forjadas outras possibilidades formativas e de conscientização, exigindo políticas assentes no princípio da equidade, consolidação da democracia, defesa de direitos humanos, redução de desigualdades e promoção da cidadania.

O cenário da expansão do ES no Brasil e em Portugal se configura, portanto, de forma muito complexa. Um dos aspectos que deve ser constantemente analisado de forma crítica é o quanto as políticas e ações governamentais favorecem o direito de acesso, permanência, humanização, mobilidade e efetiva democratização de oportunidades. Nem sempre maior democratização no acesso se traduz em maior diversidade social nas taxas de sucesso.

2 Educação superior no Brasil – Políticas de expansão

O ES no Brasil tem seu marco legal contemporâneo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996), que define objetivos, prioridades e condições para

a política educacional brasileira, da educação básica à educação superior. Em 2006, o Decreto nº 5.773 (BRASIL, 2006) classificou as IES em Faculdades, Centros Universitários e Universidades, demarcando sua regulação, supervisão e avaliação. Esse mesmo decreto estabeleceu a legislação atual sobre o Sistema Federal de Ensino Superior, composto por instituições federais de educação superior (IFES), sobre as IES criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação superior. As instituições privadas podem ser sem fins lucrativos (como é o caso das instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas) e com fins lucrativos (particulares).

No presente, o ES no Brasil apresenta um total de 8.450.755 estudantes matriculados em 2018, em cursos presenciais (6.394.244) e a distância (2.056.511), dos quais 59% são de bacharelado; 20,5%, de licenciatura; e 20,9%, tecnológicos. Dessas matrículas, 2.077.481 são em IES públicas e 6.373.274 na rede privada (MEC/INEP, 2018). De acordo com o Censo da Educação Superior (MEC/INEP, 2018), o país tem, hoje, 2.537 IES: 88,2% de instituições privadas (2.238) e 11,8% de instituições públicas (299), divididas entre 110 federais (4,3%), 128 estaduais (5%) e 61 municipais (2,4%). A maioria das universidades é pública (53,8%) e concentra 52,9% das matrículas. No conjunto, as IES oferecem 37.962 cursos. Os cursos com maior número de matrículas na graduação são Educação, Administração e Direito, contabilizando 3.145.572 matrículas (MEC/INEP, 2018). As IES agregam 384.474 docentes, sendo 173.868 (45,2%) nas instituições públicas e 210.606 (54,8) nas privadas. Nas instituições públicas, 64,3% são doutores e 86,3%, docentes em regime de tempo integral; nas privadas, sendo em maior número (54,8%), apenas 25,9% são doutores e 27,5% estão em regime integral (MEC/INEP, 2018).

Para alguns autores (DIAS SOBRINHO, 2013; DOURADO, 2011; MARINHO-ARAÚJO, 2009, 2014, 2016; MARINHO-ARAÚJO; POLIDORI, 2012; POLIDORI *et al.*, 2006), a expansão quantitativa é apenas uma das faces da “democratização” do ES, pois esta não se confina à ampliação de oportunidades de acesso ou vagas. A permanência sustentável, com dignidade, especialmente dos jovens provenientes de minorias histórica e socialmente vulneráveis, alarga o conceito de “democratização”. Assim, alguns autores apontam que a expansão acarretou diversificação e diferenciação institucional em um processo que fez proliferar instituições não universitárias de caráter predominantemente privado. Para Dias Sobrinho (2013), “...embora o setor público tenha crescido, é nas IES particulares e com finalidade lucrativa que está ocorrendo a maior expansão” (p. 118). A ampliação do ES ocorreu,

principalmente, por meio do aumento do número e da capacidade dos estabelecimentos, da construção de prédios, e de uma acelerada e indiscriminada abertura de cursos e instituições em diversos estados e municípios brasileiros, sem os necessários processos de regulação e avaliação da qualidade (DOURADO, 2011; MARINHO-ARAÚJO, 2009, 2014, 2016).

Por outro lado, marcaram as universidades públicas as confessionais, novos modelos nos processos de organização e gestão, a maior qualificação do quadro docente, a consolidação da pesquisa e pós-graduação, a melhoria dos indicadores de produção acadêmica e a efetivação de processos de autoavaliação (DOURADO, 2011; FERREIRA, 2012; LIMA, 2013). Areladas à expansão das matrículas e à inclusão, tais mudanças foram alavancadas pela implementação de um conjunto de políticas governamentais: processos de avaliação, regulação e controle implantados com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (BRASIL, 2004); programas de ações afirmativas (cotas, assistência estudantil) (BRASIL, 2012); Programa Universidade para Todos (PROUNI) (BRASIL, 2005); Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (BRASIL, 2007).

O SINAES (BRASIL, 2004) organiza a avaliação do ES levando em conta a dimensão formativa e de regulação, além de evidenciar a importância dada aos processos avaliativos como dispositivos para monitorar a qualidade da educação. Seu principal objetivo consiste em assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de ES, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, combinando diversos instrumentos, tanto de informação quanto de avaliação.

O PROUNI destina-se à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (50% ou 25%) para estudantes de baixa renda de cursos de graduação ou sequenciais de formação específica em instituições privadas de ES, com ou sem fins lucrativos, que tenham aderido a esse programa nos termos da legislação aplicável, priorizando a democratização do acesso ao ES (BRASIL, 2005).

O REUNI visa a criar condições de ampliação do acesso e permanência no ES, no nível de graduação, por meio do melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, como, por exemplo, aumento de vagas, expansão dos cursos noturnos, redução das taxas de evasão, aproveitamento de vagas ociosas, otimização da mobilidade estudantil, reorganização curricular, diversificação de cursos, ampliação de políticas de inclusão e assistência aos estudantes, articulação entre os diversos níveis de

educação, inovação pedagógica, aumento da taxa de aprovação para 90% nos cursos de graduação presenciais, entre outros (BRASIL, 2007; DOURADO, 2011; FERREIRA, 2012).

A Lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012), ou “Lei de cotas”, instituiu o regime de cotas sociais no ES brasileiro, garantindo 50% das vagas das universidades federais e dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos que realizaram o ensino médio em escola pública. Essa medida visa a beneficiar contingentes de jovens pertencentes a grupos sociais tradicionalmente desfavorecidos, permitindo que os estudantes das escolas públicas, grande parte com baixa renda familiar, tenham maiores condições de ingressar nas universidades públicas. Além disso, há um percentual de vagas para as cotas raciais, destinadas a estudantes negros, pardos ou indígenas.

O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) (BRASIL, 2010) objetiva apoiar a permanência dos discentes nas IES, garantindo a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes. Além disso, contribui para a melhoria do desempenho acadêmico a partir do combate a situações de repetência e evasão, oferecendo assistência a moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico.

Em termos de organização administrativa, a reconfiguração do cenário nacional ocorreu com a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, da qual centros federais, universidade tecnológica e institutos federais fazem parte (BRASIL, 1979). Para Feitosa e Marinho-Araújo (2018), “a expansão e interiorização dos Institutos Federais foram também justificadas pela necessidade de democratização e ampliação do número de vagas na educação profissional e tecnológica, de formação de profissionais qualificados nas mais diferentes localidades do país e de consolidação de uma política de governo em favor de uma educação de caráter desenvolvimentista” (p. 72).

Outro importante componente no acesso ao ES, principalmente para a população entre 18 e 24 anos, é o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), documento que orienta a organização das políticas públicas da educação brasileira. Nele estão definidos objetivos e metas para o ensino em todos os níveis, considerando etapas e modalidades; qualidade, avaliação e gestão; financiamento educacional e valorização dos profissionais da educação. A Lei nº 13.005/2014 aprovou o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) e as estratégias para alcançar as metas para a educação nacional no decênio 2014/2024 (DOURADO, 2015). A Meta 12 do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) refere-se ao ES prevendo “Elevar a taxa bruta de matrícula da educação superior para 50% da população entre 18 a 24 anos, assegurando a qualidade, e

expandir as matrículas no setor público em pelo menos 40%” (BRASIL, 2014). Após seis anos da aprovação do PNE, essa meta parece longe de ser cumprida. Em 2018, a taxa bruta de matrículas no ES era de 37,5%, bem distante da meta de 50% para 2024.

A participação da rede pública na expansão das matrículas no ES era de 11,8% em 2017, enquanto a meta para 2024 é de 40%. A população de 18 a 24 anos que frequenta ou já concluiu cursos de graduação era de 25,6% em 2018, e a meta para 2024 é de 33%. O contexto político do atual governo, com desinvestimentos para a educação como um todo e contingenciamentos no orçamento do Ministério da Educação (MEC), especialmente no ES, compromete recursos adequados para avançar nas políticas de expansão previstas no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014).

Acredita-se que ao ES compete a formação cidadã de seus atores e a disseminação de um compromisso ético e político entre os sujeitos que participam dessa trajetória de formação, por isso é necessário alertar-se para a não naturalização da massificação que acarreta uma complexidade crescente no cotidiano universitário com impactos produzidos desde os novos perfis discentes e docentes até os desafios nos processos de ensino, gestão e qualidade pedagógico-científica. A expansão do ES precisa ser problematizada à luz das relações simbólicas e contraditórias que comparecem nas aproximações entre culturas, conhecimentos e ideologias, mas também nas hierarquias, na distribuição desigual de poderes, na exclusão às avessas, na naturalização das desigualdades e nas sutis prescrições hegemônicas.

3 Ensino superior em Portugal – Expansão e democratização

Até o ano de 1974, Portugal esteve sob um regime autoritário que manteve um ES fortemente elitista, com uma taxa de participação escassa. Em 1973, em face dos sintomas de crise na universidade, o regime tenta reformar esse sistema e garantir a sua expansão; no entanto, em abril de 1974, uma revolução popular derrubou a ditadura, dando início a um período totalmente diferente de desenvolvimento do ES no país (A3ES, 2012, 2015; AMARAL, 2007).

Na sequência da revolução de 1974, verificou-se um grande aumento da procura pelo ES. Os esforços governamentais para expandir o acesso a uma geração jovem, em busca de mobilidade social, originaram duas iniciativas principais: a abertura do ES à iniciativa privada

e a criação de um sistema público de formação superior politécnica, mais curta do que a universitária e de ênfase mais profissional.

O crescimento populacional acelerado entre os anos de 1970 e 1990, o aumento do acesso às escolas em todo país, a redução das taxas de analfabetismo e a democratização do acesso ao ES foram os primeiros indicadores de que, nas últimas quatro décadas, as mudanças no ES em Portugal foram significativas (ALMEIDA *et al.*, 2012; AMARAL, 2007). A necessidade de alinhar o sistema educacional português com a realidade de outros países, em particular europeus, também contribuiu para a expansão e a reorganização do ES, bem como para a mobilidade social no acesso.

Em 1998, os ministros da Educação da Alemanha, da França, da Itália e do Reino Unido assinaram a Declaração de Sorbonne, que tinha como meta criar um espaço europeu de ES em que os diferentes sistemas nacionais partilhassem os mesmos critérios e princípios formais de educação. Essa declaração seria a precursora da Declaração de Bolonha, assinada em 1999 por 30 países (atualmente são quarenta e sete), que está na gênese da criação do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) e que influenciou fortemente o ES no continente (EAPN, 2011).

A Declaração de Bolonha visava a promover a mobilidade dos estudantes, a empregabilidade dos diplomados no espaço europeu e a competitividade internacional do ES. Para Feitosa, Marinho-Araújo e Almeida (2016), as prioridades que compareceram nesse acordo foram: “(a) adoção de um sistema convergente de graus acadêmicos entre os países, (b) implementação da oferta da educação superior em três ciclos, (c) estabelecimento e generalização de um sistema de créditos acumuláveis, (d) promoção de mobilidade acadêmica, (e) garantia de qualidade e incremento da dimensão europeia nesse nível de ensino” (p. 372).

A União Europeia apoia políticas para a consolidação do Processo de Bolonha. Alinha-se com essa perspectiva a Estratégia “Europa 2020”, que se constitui em um quadro de referência para as políticas europeias, no sentido de promover o crescimento econômico, o aumento do emprego, a produtividade e a coesão social no espaço de uma década. Esse conjunto de orientações integradas prevê o crescimento “inteligente”, “sustentável” e “inclusivo” como estratégia de desenvolvimento para a União Europeia de 2010 a 2020. Os objetivos da Estratégia “Europa 2020” deverão ser concretizados por meio de um investimento mais eficaz na educação, na pesquisa e na inovação (EAPN, 2011).

Todo esse complexo cenário sinaliza a influência dos sistemas de ES dos países-membros da União Europeia na democratização das diferentes sociedades no continente. visto que proporciona, pela massificação do acesso, um aumento de oportunidades de formação e preparação para uma carreira profissional. Por outro lado, as IES europeias enfrentaram mudanças internas à sua estrutura e dinâmica, reflexo das tensões entre o Estado e a sociedade criadas em decorrência de políticas neoliberais que fragilizaram as autonomias institucionais do setor público, intensificando tendências privatistas e a superioridade da gestão privada, tendo o ES português espelhado essas novas diretrizes (AMARAL, 2007).

A adesão de Portugal à Declaração de Bolonha ocorreu oficialmente em 1999 (PORTUGAL, 2004). Entrou em vigor no país a proposta de se estabelecerem sistemas educativos mais coerentes, compatíveis, competitivos, com qualidade reconhecida e, principalmente, a equivalência dos graus de ensino em todas as instituições da União Europeia. Em 2006, a formação foi organizada em três ciclos de estudos referentes aos cursos de licenciatura, mestrado e doutorado, sendo os dois primeiros comuns às universidades e institutos politécnicos e o último, confinado às universidades (ALMEIDA; VASCONCELOS, 2008; AMARAL, 2007). Apesar de a alteração mais visível ter sido a redução da duração dos ciclos de estudo (em especial das licenciaturas de cinco ou quatro anos para três anos), as grandes diferenças residiram no reconhecimento europeu das qualificações acadêmicas, no exponencial aumento da mobilidade estudantil, na facilidade de acesso ao ES e no grande aumento da população com formação superior. Em 2005, o percentual da população portuguesa com formação superior era de 9,4%; em 2018, subiu para 18,7% (A3ES, 2015).

Outra forte transformação no ES português ocorreu a partir da criação do modelo binário de ES (universitário e politécnico), que provocou a diminuição das diferenças entre instituições voltadas para formações acadêmicas (universidades) e as orientadas para a formação técnica/profissional (institutos politécnicos) (PORTUGAL, 1979). A extensão aos politécnicos dos cursos de mestrado, não sendo mais exclusividade das universidades, qualificou ainda mais as oportunidades de formação em nível superior no país e o possível reconhecimento institucional em contextos não universitários. Diante desse cenário, a oferta de ES que, inicialmente, reforçava o caráter restrito e elitista passou a gerar mais oportunidades de acesso a diferentes públicos, desencadeando, conseqüentemente, o crescimento de instituições privadas e fortalecendo os espaços de formação superior não universitários, como o ensino politécnico (Balsa, 2008; Feitosa *et al.*, 2016; Ferreira, 2006). O crescimento da oferta de cursos

nos institutos politécnicos deu oportunidade a uma ampliação geográfica para regiões menos favorecidas economicamente no interior do país, assumindo essas instituições a responsabilidade de atrair diferentes públicos e de potencializar o desenvolvimento regional do país, incrementando a formação profissional e a empregabilidade (FEITOSA *et al.*, 2016).

A partir de toda essa conjuntura, em meados dos anos 1990, o ES em Portugal estava massificado, correspondendo a uma taxa bruta de participação acima de 50%. Essa expansão foi acompanhada por uma transformação do modelo de regulação, com a atribuição de mais autonomia às IES. O ensino privado cresceu muito rapidamente e chegou a representar mais de 35% do sistema; porém, durante esse período, foram feitos grandes investimentos que levaram a uma alteração do sentido de expansão do sistema, com crescimento do setor público e diminuição do setor privado, que hoje representa menos de 25% do total (A3ES, 2015). Ainda no cenário de transformações mais recentes no sistema educativo em Portugal, legislou-se sobre o acesso dos estudantes maiores de 23 anos ao ES, garantindo condições especiais de ingresso para adultos sem formação superior (PORTUGAL, 2014). Mudanças também ocorreram nos níveis dos subsistemas de ensino e das escolhas dos cursos superiores pelos estudantes em geral, balizados pela empregabilidade dos diversos ramos de atividade.

Em termos de avaliação do sistema, foi criada, em 2007, a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) (PORTUGAL, 2007). Coadunando-se às políticas da União Europeia, a A3ES apoia ativamente as prioridades do Processo de Bolonha, mesmo que a metodologia e as métricas de avaliação dos cursos e das instituições não sejam consensuais. Em síntese, o ES em Portugal sofreu, nas duas últimas décadas, profundas alterações, como a reconfiguração do regime jurídico das instituições públicas, a criação de uma agência de avaliação e acreditação, alterações no financiamento e na responsabilidade dos cargos de gestão, modificações na carreira docente e adequações nos planos curriculares dos cursos (Amaral, 2011; Amaral; Fonseca, 2012; Cabrito, 2011; CIPES, 2009, 2010; Fonseca; Encarnação, 2012; Veiga; Rosa; Amaral, 2006).

4 Internacionalização da educação superior– Demandas atuais

O processo de internacionalização do ES é uma realidade em vários países que visam, por meio da troca de conhecimentos, a expandir possibilidades de enfrentamento dos desafios mundiais cada vez mais complexos e competitivos. O diálogo científico internacional tem

ocorrido em forma de cooperações e intercâmbios, bolsas e incentivos para estudos avançados, parcerias em pesquisas e programas de ensino, mobilidade de docentes e discentes. No contexto da expansão e democratização, o ES no Brasil e em Portugal vive, atualmente, esse impacto da internacionalização acadêmica e científica. Ainda que em níveis diferenciados, os programas e políticas articulam cooperação interinstitucional, mobilidade em larga escala, reconhecimento de estudos e estratégias institucionais para pesquisa, inovação e desenvolvimento tecnológico.

A internacionalização em Portugal tem sido impulsionada, desde a adesão à Declaração de Bolonha, por meio de mobilidade, reconhecimento de diplomas estrangeiros, estruturas de graus comparáveis, sistema de transferência e acumulação de créditos. A agenda política da União Europeia fortalece as ações advindas da declaração, visando à dimensão internacional no ES (COLUCCI; COSTA; SILVA, 2015). As estratégias identificadas como prioridades da internacionalização passaram por mais oportunidades de mobilidade para os estudantes e aumento da colaboração internacional ao nível da pesquisa. Atualmente, um número crescente de estudantes estrangeiros tem sido atraído ao ES português, especialmente favorecido pelos programas e parcerias de cooperação, mobilidade e intercâmbio. O governo português criou um conjunto de recomendações para a internacionalização do ES, divididas por quatro áreas: (i) cooperação institucional, que visa a definir perfis de especialização e incentivos financeiros à adesão e ao desenvolvimento de novos projetos; (ii) mobilidade, com a criação de guias de acesso às IES e de acolhimento dos alunos, investigadores e professores tanto em Portugal quanto em cooperação bilateral com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e estrangeiros em geral; (iii) promoção, por meio de página *web*, onde estudantes, professores e investigadores estrangeiros podem se informar acerca da oferta formativa das IES portuguesas e das questões burocráticas do país; (iv) governação, com incentivos à cooperação e aos gabinetes das relações externas (CABRITO, 2011; COLUCCI; COSTA; SILVA, 2015).

Como exemplos de estratégias e medidas para a concretização de tais recomendações têm-se: (i) o estatuto do estudante internacional; (ii) a utilização de redes e definição de novas formas de parceria; (iii) o desenvolvimento de uma oferta educativa adaptada a um público mais internacional, incluindo o ensino a distância; (iv) a adoção de mecanismos que facilitem a mobilidade de estudantes e professores; (v) a criação do portal Study in Portugal, com o objetivo de fornecer informação necessária sobre o ES português para o estudante estrangeiro; (vi) a implementação da plataforma Study & Research in Portugal, para valorizar a

internacionalização do ES, da ciência e da tecnologia, dedicada a estudantes e investigadores, empresas e instituições de ciência e tecnologia estrangeiros.

No Brasil houve, nos últimos anos, várias iniciativas de fomento da internacionalização do ES. As principais agências governamentais envolvidas nessas ações são a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Na CAPES, podemos mencionar o Programa de Incentivo à Formação Científica de Estudantes de Cabo Verde, Moçambique e Angola (CAPES/PIFC); Escola de Altos Estudos; Programa Capes Bolsas de Doutorado para Docentes – Mercosul; Programa Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G) e de Pós-graduação (PECPG). Recentemente, a CAPES lançou o Programa Institucional de Internacionalização (PrInt), para incrementar: a ação institucional articulada, e não só individual; os projetos integrados entre grupos e programas de pós-graduação; a visibilidade da produção científica brasileira; os temas de pesquisa, áreas do conhecimento e países parceiros priorizados pelas IES. São objetivos do programa: (i) fomentar construção, implementação e consolidação de planos estratégicos de internacionalização das instituições contempladas nas áreas do conhecimento por elas priorizadas; (ii) estimular a formação de redes de pesquisas internacionais com vistas a aprimorar a qualidade da produção acadêmica vinculadas à pós-graduação; (iii) ampliar ações de apoio à internacionalização na pós-graduação das instituições contempladas; (iv) promover a mobilidade de docentes e discentes, com ênfase em doutorandos, pós-doutorandos e docentes para o exterior e do exterior para o Brasil, vinculados a programas de pós-graduação *stricto sensu* com cooperação internacional; (v) fomentar a transformação das instituições participantes em um ambiente internacional; (vi) integrar outras ações de fomento da CAPES ao esforço de internacionalização (BRASIL, 2017).

No CNPq, as oportunidades de financiamento incluem: (i) iniciação de uma nova colaboração por meio da mobilidade de pesquisadores inseridos em projetos de pesquisa conjunta; (ii) consolidação de parcerias institucionais efetivas; (iii) coordenação de colaborações por meio de redes internacionais; (iv) estruturação de parcerias com laboratórios virtuais, como os laboratórios internacionais associados. Entre os programas visando à internacionalização financiados pelo CNPq estão: PROSUL, PROÁFRICA, IBAS, PROSUL, CYTED, PEC-G e PECPG, TWAS, entre outros. Em especial com a União Europeia, alguns dos exemplos são: EULARINET, EULANEST, APORTA (COLUCCI; COSTA; SILVA, 2015).

Um dos marcos das políticas de internacionalização brasileira foi o financiamento do Programa Ciência sem Fronteiras (CsF), regulamentado pelo Decreto n.º 7.642 (Brasil, 2011), visando a promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional (Brasil, 2011). Após oferecer bolsas para quase 100 mil universitários estudarem fora do país, o programa acabou em 2017. A falta de recursos e a avaliação apontando a ausência de um significativo impacto para as universidades brasileiras e para a melhoria do ensino da graduação no Brasil foram os motivos apresentados pelo governo para a sua extinção (BRASIL, 2013).

Arelado a esse breve panorama das políticas e iniciativas de internacionalização do ES no Brasil e em Portugal, não se evidenciam algumas inquietações. A flexibilização das fronteiras para favorecer aproximações mundiais na troca de conhecimento ocorre de forma muito heterogênea e desigual: a internacionalização pauta-se, por vezes, em políticas assimétricas. A perspectiva de cooperação e partilhas acadêmicas, culturais e sociais desequilibram-se diante da cada vez mais forte ênfase competitiva de padronização mercadológica. Os fluxos para mobilidade, a formação de recursos humanos em centros de excelência internacionais, as diretrizes advindas dos *rankings* acadêmicos, as agendas de pesquisas globalizadas anunciam consequências controversas: a circulação acadêmica internacional vem gerando perda de capital humano qualificado na origem (a conhecida “fuga de cérebros”); a imersão no contexto universitário internacional pode reduzir-se à experiência pessoal do estudante, pouco aproveitada pela comunidade local; o distanciamento entre a produção científica e sua relevância social decorrente da sobreposição do produtivismo de publicações em face das próprias pesquisas e do seu impacto para a sociedade e para a ciência.

Os riscos de a competição substituir a cooperação na concepção da internacionalização são grandes, dados os indicadores para medir a internacionalização do ensino e da pesquisa ou as diferentes formas de engajamento internacional, de parcerias estratégicas, de programas conjuntos, de mobilidade ou vinculação de discentes, docentes e técnicos. É importante que a internacionalização não se torne um fim em si mesma, distanciando-se de sua proposição de alavancar a ciência no país e no mundo. É cada vez mais premente refletir acerca da função da internacionalização e questionar se a padronização, advinda da globalização não irá superar a cooperação, a solidariedade e o compromisso ético com a transformação social.

5 Considerações finais

O ES tem atraído o interesse de vários pesquisadores nas últimas décadas e tem sido alvo de inúmeras políticas educacionais. O interesse da população pelo acesso ao ES igualmente tem aumentado, influenciado pela crescente demanda pela formação de quadros técnicos qualificados. Acredita-se que o ES representa a oportunidade de uma formação sólida, envolvendo não somente uma preparação profissional competente, como também a formação crítica e consciente de pessoas responsáveis e comprometidas com as questões sociais, econômicas, políticas e culturais.

A expansão do ES no Brasil e em Portugal levou a mudanças significativas, justificando novas diretrizes, abordagens metodológicas, organização curricular e sistemas de avaliação. Ocorreram transformações na oferta formativa, reorganização dos cursos e reconfiguração dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação. Os indicadores da forte expansão nos sistemas de ES em ambos os países têm suscitado reflexões quanto à qualidade da oferta e da dimensão social a partir de oportunidades concretas de acesso e de sucesso pelos estudantes. Torna-se cada vez mais premente assegurar apoios, subsídios e financiamentos para se garantir equidade, inclusão e excelência educativa.

Os registros das mudanças no ES são marcados por um interesse convergente: garantir uma formação acadêmica e profissional de qualidade em diálogo com as demandas do mundo do trabalho internacionalizado. Nesse sentido, estabelecer aproximações entre as questões do ensino e da prática ao longo de um processo formativo vai requerer importantes intervenções dos atores educativos para garantir o compromisso do ES com uma formação cívica e humana, técnica e científica. A conjuntura contemporânea apresenta o mundo do trabalho com características inovadoras e em acelerada transformação, exigindo profissionais cada vez mais qualificados para atuarem em uma sociedade que se configura de forma complexa, diversa e diferenciada. Nesse cenário, é esperado que o ES se afirme como fonte e contexto de ampliação de oportunidades para a formação. Uma consequente massificação do ES tornou-se realidade com as políticas de democratização; contudo, as taxas de permanência e sucesso são inferiores junto dos estudantes de grupos socioculturais menos favorecidos.

Tendo o estudante como foco, a análise da democratização associada ao fenômeno da expansão do ES em Portugal e no Brasil aponta para o crítico planejamento de trajetórias de formação e de desenvolvimento de competências para aqueles que buscam oportunidades de

progressão profissional e melhor qualidade de vida. É fundamental que, para além das premissas econômicas, a preocupação em ambos os países recaia nas possibilidades de desenvolvimento do perfil dos estudantes, na promoção do sucesso acadêmico em sentido amplo e no desenvolvimento de competências transversais, além das técnico-científicas. Em síntese, espera-se um aprofundado e atualizado conhecimento científico-tecnológico a par de oportunidades de desenvolvimento pessoal e social, inclusão social e construção de cidadania.

Referências

AGÊNCIA DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR – A3ES. **O sistema de ensino superior em Portugal** – Parte I. 2012. Recuperado de https://www.a3es.pt/sites/default/files/R4_MAPAS&Nos.pdf.

AGÊNCIA DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR - A3ES. **O sistema de ensino superior em Portugal** – Parte II. 2015. Recuperado de https://www.a3es.pt/sites/default/files/R5_UNIVERSID.pdf.

ALMEIDA, L. S.; VASCONCELOS, R. Ensino superior em Portugal: décadas de profundas exigências e transformações. **Innovación Educativa**, México, v. 18, p. 23-34, 2008.

ALMEIDA, L., MARINHO-ARAÚJO, C. M., AMARAL, A.; DIAS, D. Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil. **Avaliação**, v. 17, n. 3, p. 899-920, 2012.

AMARAL, A. C. (2007). A reforma do ensino superior em Portugal. *In*: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE) (Ed.), **Políticas de ensino superior** - Quatro temas em debate. Matosinhos: CIPES, 2012, p. 10-21.

AMARAL, A., TAVARES, O.; SANTOS, C. Higher education reform in Portugal: an historical and comparative perspective of the new legal framework for public universities. **Higher Education Policy**, v. 26, n. 1, p. 5-24, 2013.

BALSA, C. Processo de democratização e acesso ao ensino superior em Portugal. *In*: AMARAL, A. (ed.). **Políticas de ensino superior**. Quatro temas em debate. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. p. 249-289, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior 2018**. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 5.773**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília: Casa Civil,

2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 7.234** - Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 7824/2012**. Regulamenta a Lei das Cotas. Brasília, 2012.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011**. Regulamenta o Programa Ciência Sem Fronteiras. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação **Lei nº 8.948** – Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Ministério da Educação. Brasília, 1994.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Ministério da Educação. Brasília, 1996.

Brasil. Ministério da Educação. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Brasília, 2004

Brasil. Ministério da Educação. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o ProUni – Programa Universidade para Todos. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Referencial para as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN dos Cursos de Graduação**. Parecer nº: CNE/CES 67/2003. Ministério da Educação. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional da Educação. **Documento Técnico contendo estudo analítico, teórico e metodológico sobre o impacto e a organização do Programa Ciência sem Fronteiras nas políticas públicas da Educação Superior** (Relatório nº 914BRZ1136 – MEC). Brasília, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a. Seção 1 (ed. extra), p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. **Edital nº 41/2017** – Programa Institucional de Internacionalização – Capes/PrInt. Brasília, 2017

CABRITO, B. G. O Ensino Superior em Portugal: Percursos contraditórios. **Educativa** (Goiânia), v. 14, n. 2, p. 209-227, 2011.

CIPES. **A Rede do Ensino Superior em Portugal II**. (coord. Alberto Amaral). Porto: CIPES, 2009.

CIPES. **A Rede do Ensino Superior em Portugal III**. (coord. Alberto Amaral) Porto: CIPES, 2010

COLUCCI, E., COSTA, A. S.; SILVA, R. Estratégias de Internacionalização na Europa e no Brasil e o Impacto do Programa Ciência Sem Fronteiras. Projeto ALISIOS: Documento de Trabalho nº 2. **Programa Erasmus Mundus da União Europeia**, 2015.

DGEEC - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Disponível em: <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: Bem público, equidade e democratização. **Revista de Avaliação da Educação superior**, v. 18, n. 1, p. 107-126, 2013.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 1, p. 53-65, 2011.

EAPN - European Anti-Poverty Network. **A Estratégia Europa 2020**. Bruxelas, 2011.

FEITOSA, L. R. C.; MARINHO-ARAÚJO, C. M. O papel do psicólogo na educação profissional e tecnológica: Contribuições da Psicologia Escolar. **Estudos em Psicologia** (Campinas), v. 35, n. 2, p. 181-191, 2018.

FEITOSA, L. R. C., MARINHO-ARAÚJO, C. M.; ALMEIDA, L. S. Serviços de psicologia na educação superior em Portugal: O caso dos Institutos Politécnicos. **Psicologia, Educação e Cultura**, v. XX, p. 364-383, 2016.

FERREIRA, J. B. Globalização e ensino superior: a discussão de Bolonha. **Perspectiva**, v. 1, p. 229-242, 2006.

FERREIRA, S. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff. **Linhas Críticas**, v. 36, p. 455-472, 2012.

FONSECA, M. P.; ENCARNAÇÃO, S. **O Sistema de Ensino Superior em Portugal em mapas e números**. Lisboa: A3ES, 2012

LIMA, P. G. Políticas de educação superior no Brasil na primeira década do Século XXI: alguns cenários e leituras. **Avaliação**, v. 18, n. 1, p. 85-105, 2013.

MARINHO-ARAÚJO, C. M. Psicologia Escolar na Educação Superior: novos cenários de intervenção e pesquisa. *In*: MARINHO-ARAÚJO, C. M. (org.). **Psicologia Escolar: novos cenários e contextos de pesquisa, formação e prática**. Campinas: Alínea, p. 155-202, 2009.

MARINHO-ARAÚJO, C. M. Psicologia Escolar na educação superior: Desafios e potencialidades. *In*: GUZZO, R. S. L. (ed.). **Psicologia Escolar: Desafios e bastidores na educação pública**. Campinas: Alínea, p. 219-239, 2014.

MARINHO-ARAÚJO, C. M. Inovações em Psicologia Escolar: O contexto da Educação Superior. **Estudos de Psicologia** (Campinas), v. 33, n. 2, p. 199-211, 2016.

MARINHO-ARAÚJO, C. M.; POLIDORI, M. M. (org.). Análise dos sistemas de educação superior no Brasil e em Portugal: O que apontam as políticas educacionais. Porto Alegre: EdUPUCRS, 2012.

MARINHO-ARAÚJO, C. M., FLEITH, D., ALMEIDA, L., BISINOTO, C.; RABELO, M. Adaptação da Escala Expectativas Acadêmicas de Estudantes Ingressantes na Educação Superior. **Avaliação Psicológica**, v. 14, n. 1, p. 133-141, 2015.

POLIDORI, M. M., MARINHO-ARAÚJO, C. M.; BARREYRO, G. B. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 14, p. 1-30, 2006.

PORTUGAL. Diário da República nº 230/2016, Série I de 2016-11-30. **Decreto-Lei nº 113/2014, de 16 de julho**. Provas especialmente adequadas destinadas a avaliar a capacidade para a frequência do ensino superior dos maiores de 23 anos, 2014.

PORTUGAL. Ministério da Educação. **Decreto-Lei nº 369/2007**. Instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, 2007

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 513-T/1979** - Define a rede de estabelecimentos do ensino superior politécnico. Diário da República: I série, nº 29, 1979.

PORTUGAL. **Lei nº 62 de 10 de setembro de 2007**. Regime jurídico das instituições de ensino superior. Portugal: MCTES, 2007.

PORTUGAL. Ministério da Educação. **Parecer nº 6, de 25 de agosto de 2004**. Implementação do Processo de Bolonha - parecer do Conselho Nacional de Educação, 2004.

VEIGA, A., ROSA, M. J.; AMARAL, A. The internationalisation of Portuguese Higher Education: How are higher education institutions facing this new challenge? **Higher Education Management and Policy**, v. 18, n. 1, p. 113-128, 2006.

VARGAS, H. M.; PAULA, M. DE F. C. Inclusão do estudante-trabalhador e do trabalhador-estudante na educação superior: desafio público a ser enfrentado. **Avaliação**, v. 18, n. 2, p. 459-485, 2013.

Recebido em: 30/03/2020

Aprovado em: 28/09/2020

Publicado em: 03/11/2020