

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITO INTERNACIONAL III

BRUNO MANOEL VIANA DE ARAUJO

LITON LANES PILAU SOBRINHO

VALÉRIA SILVA GALDINO CARDIN

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito internacional III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Bruno Manoel Viana De Araujo, Liton Lanes Pilau Sobrinho, Valéria Silva Galdino Cardin – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-321-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Internacional. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO INTERNACIONAL III

Apresentação

O XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Curitiba/PR, entre os dias 7 a 10 de dezembro de 2016, proporcionou visibilidade à produção científica na seara jurídica acerca das mais diversas temáticas, em especial, aquelas controvertidas e originais, tendo por objetivo integrar e divulgar as linhas de pesquisa, os trabalhos desenvolvidos nos programas de mestrado e doutorado, bem como possibilitar a troca de experiências entre os pesquisadores e os centros acadêmicos de pesquisa.

Foi com grande satisfação que registramos a nossa participação como coordenadores da mesa do grupo de trabalho de Direito Internacional III, a qual trouxe à tona a abordagem de inúmeras controvérsias que devem ser solucionadas para que prevaleça, a partir dos atores sociais no Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana, a cidadania e o desenvolvimento sustentável.

Em torno das apresentações, debateu-se, sob a perspectiva do Direito Constitucional Brasileiro e do Direito Internacional, temas relacionados à proteção internacional ao consumidor turista ou viajante estrangeiro, aos princípios do acordo TRIPS, ao processo de elaboração de tratados de direitos humanos, ao sequestro internacional de crianças, aos sistemas financeiros internacionais, à transnacionalidade, ao ensino superior no Mercosul, ao meio ambiente, ao constitucionalismo universal, ao comércio internacional, ao direito penal internacional, à maternidade substitutiva, ao petróleo brasileiro, dentre outros.

Como o maior evento de pesquisa na área jurídica do Brasil, o CONPEDI permite discussões de elevado nível de profundidade científica entre especialistas, mestrandos, mestres, doutorandos e doutores. Trata-se de uma relevante oportunidade de divulgação dos resultados de estudos e de investigações realizados em pós-graduação, seja por meio da apresentação de artigos, de pôsteres, seja de palestras de renomados doutrinadores, colaborando para a propagação do conhecimento mais atual no espaço da academia, como também da sociedade.

O referido encontro científico demonstra, a partir da seleção dos mais qualificados trabalhos, a preocupação com as mazelas que acometem o ser humano e o espaço ao qual está inserido,

para que, com as reflexões dos operadores do Direito, consolide-se a efetiva proteção e respeito dos direitos fundamentais e de personalidade, tanto em âmbito nacional como internacional.

Profa. Dra. Valéria Silva Galdino Cardin - UEM e UNICESUMAR

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UNIVALI

Prof. Dr. Bruno Manoel Viana de Araujo - UPE

INTEGRAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO MERCOSUL: ANÁLISE DAS DIFICULDADES DE CONVERGÊNCIA A PARTIR DA COMPARAÇÃO COM A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO DE BOLONHA NA ESPANHA.

TO INTEGRATE MERCOSUL HIGHER EDUCATION: AN ANALYSIS OF THE DIFFICULTIES TO CONVERGE BY COMPARISON WITH THE BOLOGNA PROCESS IMPLEMENTATION IN SPAIN.

Guilherme Henrique Hamada ¹

Resumo

Partindo de um panorama geral sobre a integração do ensino superior europeu através do Processo de Bolonha, que alterou os paradigmas integracionistas até então existentes, buscase, através do método analítico-dedutivo, comparar as críticas espanholas ao ingresso da Espanha no Espaço Comum Europeu do Ensino Superior com as críticas brasileiras às tentativas de internacionalização do ensino superior do Brasil. Comparam-se, também, os processos de integração da Europa com os do Mercosul, que embora mantenha uma evolução constante, não conseguiu concretizar seus objetivos na mesma velocidade dos países europeus.

Palavras-chave: Educação, Desenvolvimento, Políticas públicas, Direitos fundamentais, Integração regional

Abstract/Resumen/Résumé

From a general overview of the European higher education integration implemented by the Bologna Process, which have altered the integration standards used so far, this paper seeks, through the deductive analytic method, to compare the Spanish critics to the access of Spain to the European Higher Education Common Space with the brazilian critics to the attempts to internationalize higher education in Brazil. The paper also compares both integration process in Europe and in Mercosul, which, although in constant progress, wasn't able to achieve its goals at the same speed as the European countries.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Education, Development, Public policies, Fundamental rights, Regional integration

¹ Mestrando em Direito Econômico e Socioambiental na PUC/PR. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Gama Filho. Procurador do Estado do Paraná.

1. INTRODUÇÃO

Constituído a partir do Tratado de Assunção de 1991, o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL – possui como objetivo a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre seus membros. Desde sua criação, a integração da educação superior teve sua importância reconhecida como necessária para viabilização da circulação econômica e social dentro do bloco.

A regulamentação de algumas profissões e a exigência de formação acadêmica específica, dificulta a mobilidade humana e a circulação de serviços em países com sistemas de educação e requisitos profissionais distintos. A garantia da qualidade do serviço prestado por um estrangeiro ou a certificação da sua aptidão, sem desrespeitar a pluralidade sócio-cultural de cada região, é uma dificuldade a ser superada pela integração da educação superior.

No MERCOSUL, busca-se a convergência educacional através de mecanismos de consenso, como a harmonização de critérios de avaliação universitária e de validação de diplomas estrangeiros, ou de instituições de ensino plurais. Embora o processo de integração da educação superior esteja em constante evolução, ainda não foi possível sua concretização.

As mesmas dificuldades foram enfrentadas pela União Europeia, que buscou a integração da educação superior através do Processo de Bolonha, cujas críticas e avaliações podem ser observadas em países que já adaptaram seus sistemas de ensino com as diretrizes comunitárias, como a Espanha.

O presente trabalho busca verificar, através do método analítico-dedutivo, os processos para integração do ensino superior no MERCOSUL e na União Europeia a partir das críticas existentes no Brasil e na Espanha. Comparando as diretrizes sul-americanas e europeias, buscam-se alternativas para que o ensino superior impulsione a integração regional e a internacionalização da educação brasileira.

2. O PROCESSO DE BOLONHA

A partir da década de 1950, surgiu na Europa uma preocupação de coerência entre os Estados (AZEVEDO, 2008b). Embora o espírito convergente estivesse presente, até o início dos anos de 1990, a preocupação dos governos com relação à educação superior era interna. Surgiram programas de estudo esporádicos no Reino Unido e, em menor medida, na França e na Alemanha. Foram criados o Instituto Universitário Europeu de Florença em 1971 e o programa de mobilidade de alunos e professores Erasmus, em 1987 (ROBERTSON, 2009).

Todas essas iniciativas almejavam a melhoria da qualidade das instituições de ensino ou, de modo geral, do ensino superior dos países. Os projetos e decisões governamentais destinavam-se primordialmente para “dentro” dos Estados, afastando-se do espírito de convergência existente.

Em 1992, o Tratado de Maastricht reconheceu a ideia de cidadania europeia e a necessidade de políticas comunitárias em áreas sociais, inclusive a educação (REIS; CAMACHO, 2009). O desenvolvimento social comum estava inserido dentre os objetivos descritos no Artigo B como um dos requisitos para criação de um espaço sem fronteiras, coeso econômico e socialmente e destinado ao estabelecimento de uma União Econômica e Monetária.

No âmbito educacional, todavia, a atuação da União Europeia era limitada a atividades suplementares (ROBERTSON, 2009). Duas dificuldades estavam presentes na unificação do ensino superior. A primeira era o pluralismo cultural europeu, parte da identidade do próprio continente (CACHAPUZ, 2010). O outro entrave era a autonomia universitária, cuja referência está atrelada ao próprio surgimento das instituições de ensino superior. A Universidade de Paris, por exemplo, surgiu da união de mestres de escolas da cidade de Paris no século XII, tendo sua independência reconhecida pelo Estado no séc. XIII (RANIERI, 2013). É da essência das universidades europeias a existência de elementos particulares de ordem político-social, com projetos, estruturas e organizações acadêmicas próprias (LIMA, 2008).

Os entraves começaram a ser superados a partir de uma reunião ocorrida em 1998, durante as celebrações dos oitocentos anos da Universidade de Sorbonne (SIEBIGER, 2011). Naquela ocasião os ministros da educação da França, Alemanha, Itália e Reino Unido subscreveram a denominada Declaração de Sorbonne, contendo as perspectivas para elaboração de um espaço europeu de educação superior (LIMA, 2008). O documento reconheceu o período de grandes transformações na área educacional e no mercado de trabalho, que passaram a exigir uma amplitude de cursos profissionais e de permanente estudo e treinamento das pessoas. Reconheceu, também, que os alunos e a sociedade mereciam a chance de buscar as melhores oportunidades dentro das respectivas áreas. Diante dessas ideias, a criação de uma área europeia de ensino superior passou a ter boas perspectivas.

O desdobramento dessa declaração foi a subscrição por vinte e sete ministros da educação, no ano seguinte (1999) da Declaração de Bolonha, que refletiu uma lógica mercantil do ensino superior, pois trazia consigo a perspectiva de que a Europa conseguisse se transformar no núcleo do fornecimento de um serviço educacional (LIMA, 2008). Seis objetivos foram apontados em relação ao sistema de ensino a ser adotado: facilidade de identificação e

comparação entre os graus; divisão em dois ciclos; criação de um sistema de créditos; promoção da mobilidade de alunos, professores, pesquisadores e suas equipes; cooperação para garantia de qualidade; e incentivo da dimensão europeia do ensino superior.

Berit Karseth destaca que a Declaração de Bolonha alterou o discurso curricular tradicional do ensino superior. A formação era usualmente dividida entre a formação acadêmica e a formação profissional. Na primeira o ensino ocorre através de um professor que transmite determinado conteúdo teórico, enquanto na segunda a transmissão é de um ensino multidisciplinar que integra teoria e prática. Pelo sistema de créditos e mobilidade inicialmente proposto, prevaleceria o ensino multidisciplinar de acordo com a demanda dos alunos, que se tornariam consumidores (2006). Na prática, as universidades deixariam suas grades curriculares estanques e dependeriam da demanda dos alunos, que poderiam completar seus estudos da forma que considerassem mais interessantes para si, seja aliando o conteúdo teórico de diversas instituições distintas, seja privilegiando a teoria ou a prática.

Dentre as principais medidas previstas, Ralf Hermes Siebiger destaca, ainda, a criação do Sistema Europeu de Acumulação e Transferência de Créditos, mediante créditos disciplinares específicos e pré-reconhecidos, e a adoção do Suplemento ao Diploma, documento bilíngue padrão que permitiria a rápida identificação dos estudos concluídos, dos créditos obtidos e das atividades extracurriculares dos alunos (2011).

Portanto, ao prever um sistema de créditos unificados e o incentivo à mobilidade dos alunos, professores e pesquisadores, a Declaração de Bolonha não almejava meramente uma forma de equiparação de graus ou de certificados, mas sim uma profunda reestruturação do ensino superior. Para Berit Karseth os objetivos superavam a retórica e impunham uma padronização curricular que gerava um paradoxo: numa sociedade descrita como complexa, plural e incerta, o sistema educacional seria único e simplificado (2006).

O pensamento do modo como deveria ser estruturada a educação superior e de como deveriam ser formadas as grades curriculares foram alterados. Passaram a focar nas exigências do mercado e na preparação do aluno para o trabalho. Enrique Javier Díez Gutiérrez, que refuta o argumento de que a educação deve atender as demandas sociais em razão do reducionismo da interpretação das demandas sociais, criticou o novo pensamento. Para o autor, alterou-se a concepção de que o papel público da educação é servir de campo de treinamento da democracia e da cidadania democrática, substituindo-o pela ideia de que a educação é um campo de treinamento para atender as necessidades das empresas (2008).

Por outro lado, Andreas Fejes destaca a perspectiva de sociedade de informação, que acompanha a ideia de que o ensino deve ocorrer durante toda a vida. Para o pesquisador, o

estudo constante é uma realidade e um pré-requisito para que um país possa competir com conhecimento, habilidade técnica e altas competências no mundo atual. Partindo dessa ideia de mundo competitivo, a disputa global só poderia ser enfrentada dentro da perspectiva de constante aprendizado (2006).

A escolha da política educacional por um Estado não pode se basear unicamente nas conclusões e vontades surgidas dentro das universidades. A educação é um mecanismo de redução das desigualdades sociais e fundamental para o combate da injustiça social (ANDRADE, 2010). Numa sociedade do conhecimento, este está no centro da competição entre os países e serve de base para construção social (FEJES, 2006). A educação é uma decisão de Estado, a quem incumbe decidir sobre a inserção de um país, ou não, na competição global do conhecimento.

Em que pesem as discussões e críticas existentes, a Declaração de Bolonha foi seguida do Comunicado de Praga de 2001, no qual ocorreu a adesão de seis novos ministros da educação; do Comunicado de Berlim de 2003, que contou com a adesão de sete novos ministros da educação; do Comunicado de Bergen de 2005; do Comunicado de Londres de 2007, quando o número de participantes chegou a quarenta e sete países; da Declaração de Lovaina de 2009, contando com a participação de países não aderentes; e da Declaração de Vienna-Budapeste por uma Área Europeia de Educação Superior de 2010 (ZACARIAS; VIEIRA, 2013).

O processo de transformação do ensino superior Europeu inaugurado com a Declaração de Bolonha e que busca a construção da Área Europeia de Educação Superior foi denominado de Processo de Bolonha (DIAS SOBRINHO, 2007). Trata-se de um processo pois envolve uma série de etapas, internas e externas, que culminará na integração da educação europeia a partir da atuação de cada um dos países que o aderiram.

A regulação supranacional da educação, embora programática, tornou-se efetiva, pois ainda que no âmbito da União Europeia tivessem sido tratadas as matrizes da política a ser desenvolvida, houve uma tendência de vinculação dos Estados que implementaram as medidas nos respectivos ordenamentos. Criou-se uma agenda comunitária para a educação (ANTUNES, 2007). O sucesso do Processo de Bolonha, todavia, ultrapassa as barreiras educacionais. Como destaca Susan L. Robertson, em 1991 a Comissão Europeia já reconhecia a educação superior como fundamental na coesão econômica e social para a União Europeia, e um imperativo para o progresso da Europa nos seus projetos político e econômico de modo mais geral (ROBERTSON, 2009).

Não é possível pensar em mobilidade das pessoas ou integração profissional sem que a educação de todos os países esteja integrada. Substituiu-se o pensamento baseado na

acreditação para um sistema de contínua formação em diversas instituições. Não se autoriza o exercício de uma profissão por um profissional formado em outro país. Permite-se que o profissional de outro país complemente sua formação e, portanto, esteja apto para exercer a profissão no local da nova certificação.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO DE BOLONHA NA ESPANHA

Maria del Carmen Cazorla González-Serrano trouxe uma interessante perspectiva sobre os pontos positivos e negativos do Processo de Bolonha nas universidades espanholas. Para a professora, afeta negativamente a supressão do planejamento teórico conectado com as exigências profissionais e sociais em prol de uma aplicação prática, deixando de lado a tradição da universidade espanhola. São fatores negativos, também, o problema da massificação do ensino superior com o crescimento das turmas e a resistência de alguns alunos à submissão a um sistema de avaliação contínua. Ainda, o controle e obrigatoriedade da presença dos alunos em grandes salas de aula desmotivam os alunos espanhóis. Por fim, a formação especializada e a mobilidade estudantil beneficiam apenas alguns alunos privilegiados, enquanto a maioria será obrigada a realizar uma pós-graduação para obter melhores condições de trabalho, o que também dependerá de sua capacidade econômica (2011).

Do ponto de vista positivo foram sete os benefícios percebidos pela professora: (i) mobilidade maior dos estudantes; (ii) fomento da aprendizagem de idiomas; (iii) possibilidade de que a qualificação não dependa de poucos exames no qual o aluno é aprovado ou reprovado; (iv) surgimento da oportunidade de alcançar o mercado de trabalho a partir da própria universidade; (v) qualificação dos estudantes ao final dos cursos de modo mais homogêneo com as demais universidades da União Europeia; (vi) abertura das oportunidades de trabalho além das fronteiras dos países; e (vii) noção de que a criticada mercantilização da universidade não implica na transferência das universidades públicas para a iniciativa privada (GONZÁLES-SERRANO, 2011).

A implementação do Processo de Bolonha dentro da Espanha teve início com os *Decretos Reais 55/2005 e 56/2005*, que estabeleceram uma estrutura curricular compatível com as diretrizes supranacionais, com divisão em três níveis (graduação, mestrado e doutorado) e créditos pelo sistema europeu. A grande novidade do novo modelo foi o desaparecimento do catálogo de títulos do governo, pois os diplomas deixaram de ser emitidos pelo Estado e passaram a ser atribuição das próprias universidades (GARCIA-VELASCO, 2007).

Quanto aos colégios técnicos e às profissões reguladas, tornaram-se alvo de conflito entre o Ministério de Educação espanhol e as diversas categorias profissionais, como, por exemplo, a de médico e de dentista. Na Espanha, a regulação de uma profissão apenas retira das universidades o poder de dizer se determinada pessoa está ou não apta a exercer o trabalho, impondo requisitos específicos para tanto (GARCIA-VELASCO, 2007). Não criam obstáculos à integração do ensino superior europeu. Exigem que os estudantes dos outros países obedeçam aos mesmos requisitos dos estudantes espanhóis para exercício de algumas profissões dentro da Espanha, através de algum reconhecimento das respectivas formações.

A mobilidade estudantil proposta pelo Processo de Bolonha evitou a mera acreditação espanhola de diplomas de universidades estrangeiras como único requisito para o exercício das atividades reguladas. Privilegiou o sistema de migração do aluno que desejasse ingressar no mercado de trabalho espanhol para uma universidade espanhola. Ou seja, os requisitos legalmente exigidos para a profissão, que ultrapassem o diploma de conclusão do curso, são cumpridos dentro da Espanha, não fora dela.

Houve ainda uma progressiva melhora do controle de qualidade do ensino universitário com a criação da *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación*, primeiro pela *Orden ECD/2368/2002* e depois pela *Lei 28/2006*, que alteraram a legislação que regulamentava as universidades na Espanha (PRADO, 2007). A existência de um órgão autônomo para controle da qualidade do ensino, nos mesmos moldes do controle dos demais serviços públicos espanhóis, trouxe para a educação os mesmos benefícios e problemas gerados por uma agência reguladora de outros setores.

Analisando os impactos do Processo de Bolonha na Espanha dez anos após a Declaração, Demetrio Loperena Rota conclui que as ideias básicas foram ao encontro do que muitos professores desejavam e das necessidades dos alunos universitários, mas o operativo normativo e organizacional teve contradições e lacunas. Para o autor, universidades e governo deveriam avaliar a coerência e a viabilidade econômica, social e de capacidade dos centros de estudo antes de sua efetivação (2010).

Através do *Decreto Real 1393/2007*, modificado pelo *Decreto Real 861/2010*, todas as universidades tiveram de adaptar sua grade curricular aos parâmetros europeus, possibilitando a organização, já em 2011, da educação superior espanhola em quatro níveis: técnico, graduação, mestrado e doutorado (*Decreto Real 1027/2011*) (MÉNDEZ, 2012). Encerrou-se, desse modo, o ciclo de adaptação do ensino superior espanhol aos parâmetros do Processo de Bolonha, o que não encerrou as críticas às reformas implementadas.

Miguel Garcia, em 2014, continuava criticando o fato de que as reformas surgiram do governo para as universidades e da prevalência de um sistema influenciado pela economia. Mas reconheceu uma virtude das reformas: *“Es cierto que en algunos países como el nuestro, la educación se había distanciado en exceso de la realidad económica y laboral. El nuevo sistema ha introducido cambios acertados y adecuados en ese sentido.”* (2014).

Portanto, a principal mudança no ensino superior espanhol não foi a mera padronização da grade curricular segundo parâmetros europeus generalizados. Ocorreu a transferência do poder sobre os rumos da educação superior das universidades espanholas para o governo. Com isso as universidades foram obrigadas a se adaptarem às demandas do mercado de trabalho, evitando a formação de “ilhas de conhecimento”.

O Estado espanhol controlou a educação e os serviços profissionais sem retirar a autonomia das instituições de ensino superior, que possuem liberdade de conteúdo dentro dos parâmetros curriculares baseado no sistema de créditos pré-aprovados. O papel das universidades foi fortalecido com a transferência da atribuição de certificação para elas, cabendo ao governo o controle da qualidade do ensino de forma ampla. Os mecanismos de acreditação foram substituídos pela aceitação, ou não, dos alunos estrangeiros pelas próprias universidades que complementarão as respectivas formações acadêmicas.

4. PROCESSO DE BOLONHA E INTEGRAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA E NO MERCOSUL

O Processo de Bolonha também movimentou o ensino superior na América Latina, especialmente pela possibilidade de projetos convergentes para melhorar as relações de intercâmbio estudantil e profissional intercontinentais (OLAVERA, 2009). Na relação entre as instituições de ensino superior latino-americanas e europeias há o desejo de internacionalização, mas o fluxo estudantil é majoritariamente dos países latinos para os europeus (DIAS SOBRINHO, 2007).

Para Rene Bugarín Olavera a viabilização dessa convergência exige, além da adoção dos parâmetros europeus, uma estratégia geral e conjunta a longo prazo, que contemple o financiamento de novos projetos e de novos mecanismos de avaliação de programas, de cooperação educativa e de interlocução regional, nos moldes da Comissão Europeia (2009). Essas conclusões evidenciam deficiências do ensino superior na América Latina, como a falta de recursos e de parâmetros para avaliação da qualidade das instituições de ensino superior.

Aponta o pesquisador, ainda, três entraves: o político, pois seriam necessários critérios para compatibilidade geral da educação superior; o econômico, uma vez que é mais viável a padronização do ensino dentro de um sistema de aliança econômica; e a lógica, posto que não se sabe se é viável a convergência de espaços do ponto de vista da realidade educacional de cada país (OLAVERA, 2009). Esses parâmetros, assim como na Europa, deveriam ser supranacionais, cabendo a cada país dirigir as respectivas reformas em consonância com o fixado transnacionalmente.

Há, ainda, o desinteresse dos Estados latino-americanos de adotarem o modelo europeu, contrariando as políticas educacionais vigentes e os interesses das universidades locais. Esse desinteresse está relacionado à história dos países latino-americanos, que atravessou períodos de aproximação e de afastamento entre as nações (AZEVEDO, 2008), aliado ao fato de que qualquer mudança no âmbito educacional sofre influências de forças internas e externas às instituições públicas (VIEIRA, 2003).

No âmbito do MERCOSUL, ainda que existam diferenças entre os sistemas educacionais dos países membros, são pequenas as barreiras culturais que impediriam a integração e a mobilidade dos alunos (RAIZER, 2007). Mesmo lento, o processo de convergência da educação tem avançado continuamente dentro do bloco econômico (SILVEIRA, 2015).

Desde sua fundação, o MERCOSUL tem se preocupado com o setor educacional. Os Ministros da Educação dos países-membros se reuniram pela primeira vez na cidade de Brasília em 1991, firmando protocolo de intenções que reconheceu o papel fundamental da educação na concretização da integração dos países. É o marco inicial do Setor Educacional do MERCOSUL - SEM, consolidado em 1992, através de reunião na cidade de Buenos Aires que definiu o primeiro plano trienal da educação do bloco econômico (ESCUJURI; GUARDIA, 2006). Ralf Hermes Siebiger (2011, p. 124) esclarece os principais objetivos do SEM:

No que tange à área educacional e, especificamente, à educação superior, tem-se uma instância denominada Setor Educacional do Mercosul (SEM), que por sua vez defende a necessidade de se estabelecer um espaço acadêmico regional com a finalidade de propiciar a formação de recursos humanos bem como facilitar o reconhecimento da produção local, creditando sua relevância de modo que possa ter representatividade regional.

Em 1994 surgiram as primeiras experiências para examinar as possibilidades de confeccionar tabelas de equivalência curricular que agilizassem os procedimentos de reconhecimento e revalidação de títulos de outros países. Em 1997 foi formado um grupo de trabalho específico que concluiu ser importante, no campo educacional, o reconhecimento mútuo para o processo de integração regional dos países. Seria preciso apoiar a melhoria da qualidade dos planos e programas das universidades e adotar critérios conjuntos que assegurassem a confiabilidade dos processos formativos de cada um dos países (ESCUJURI; GUARDIA, 2006).

Nos períodos seguintes, apesar das crises econômicas e políticas que afetaram os Estados-membros, continuou-se avançando na perspectiva de convergência da educação superior (ESCUJURI; GUARDIA, 2006). Em 1998 tem início o Mecanismo de Acreditação de Cursos de Graduação do MERCOSUL - MEXA, substituído em 2006 pelo Sistema de Acreditação de Cursos de Graduação do MERCOSUL – ARCU-Sul (SOLANAS, 2015).

Juan Escujuri e Alfonsina Guardia apontam como aspectos positivos das tentativas de convergência: a) o surgimento de uma cultura de integração regional; b) o fato de que os países que não instauraram processos de acreditação fomentaram políticas para melhorar a qualidade dos cursos de graduação; c) o compromisso de novas políticas coincidentes que foram mantidos mesmo com a troca de governantes; e d) a noção de qualidade que acabou atrelada à construção de capacidades e habilidades que permitem enfrentar as condições do mundo atual. Como aspectos negativos, apontam: a) a heterogeneidade das universidades dos países do MERCOSUL; b) os problemas internos para compatibilização dos mecanismos de acreditação; c) as dificuldades financeiras para implementar novos mecanismos de avaliação e de acreditação; e d) a pouca participação das comunidades acadêmicas locais na internalização e socialização das novas pautas (2006).

Apenas a partir de 2007 o SEM passa a se aproximar do Processo de Bolonha (SÁ, 2008). Em 2008, na XXXIV Reunião dos Ministros da Educação do MERCOSUL, formalizou-se um programa de mobilidade com a União Europeia. Todavia, a postura impositiva das equipes europeias, tornou a relação tensa e cautelosa (KRAWCZYK; SANDOVAL, 2012). Facundo Solanas comparou os progressos da convergência educacional da União Europeia e do MERCOSUL. Até 1998 ambos possuíam discussões e tratativas envolvendo acreditação. Com o lançamento do Processo de Bolonha, as diretrizes da educação superior na Europa foram traçadas até 2001, enquanto os países do MERCOSUL insistiram buscando um mecanismo de acreditação, substituído em 2006 pelo ARCU-Sul. Após 2001 a

integração dos países europeus passou a depender apenas da vontade e esforço interno para adoção da padronização, o que ainda não ocorre nos países sul-americanos (SOLANAS, 2009).

Os países da União Europeia acolheram os argumentos defendendo a importância da mobilidade e aboliram a noção de unanimidade na fixação de critérios educacionais. Por ser uma região politizada e com desenvolvimento cultural diversificado, o intercâmbio depende de estruturas curriculares simplificadas e comparáveis entre si (DIAS SOBRINHO, 2007). Os complexos mecanismos de acreditação caminhavam no sentido contrário e propiciavam um ambiente de disputas regionais.

Por sua vez, os países do MERCOSUL continuam apostando em mecanismos mais complexos que exigirão, de algum modo, a uniformização do ensino superior. As críticas usuais sobre o respeito à diversidade e à pluralidade cultural, aliadas às barreiras oriundas da academia, tornam lento o processo de convergência. Algumas considerações sobre a opção sul-americana, sob a perspectiva brasileira, permitirão conclusões sobre processo integracionista do ensino superior.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE UMA ÁREA DE ENSINO SUPERIOR SOB A PERSPECTIVA BRASILEIRA

Embora o Brasil demonstre interesse na internacionalização de sua educação superior, ainda não foi possível a integração com os países do MERCOSUL, etapa aparentemente lógica para uma convergência maior, com universidades de outros continentes e, especialmente, as europeias, através do Processo de Bolonha. Existem pesquisadores que atrelam a dificuldade brasileira com seu modelo universitário. Transcrevemos a opinião de Maria Idati Eiró Nogueira Sá (2008, p. 240):

Acreditamos que o modelo latino-americano esteja mais interessado no desenvolvimento de um modelo educacional voltado para a formação de mão-de-obra, e, diferentemente do europeu, pesquisa de aplicação, não de base. A formação de mão-de-obra, também chamada de formação profissionalizante, é resultante de um modelo mercantilista da educação.

O que é novo é que a pesquisa estritamente acadêmica está ficando subordinada aos interesses econômicos. Isto certamente está ligado ao fato de que há baixos investimentos sociais; o foco é o mercado econômico-financeiro. [...]

A crítica da pesquisadora possui aspectos semelhantes às críticas dos pesquisadores espanhóis ao ingresso da Espanha no Processo de Bolonha. Todavia, o problema educacional brasileiro foi relacionado a questões como a ausência de recursos públicos, a subordinação aos interesses econômicos ou à própria formação dos Estados latino-americanos. Estes fatores, mesmo que verdadeiros, não explicam, por exemplo, a dificuldade de convergência entre os países integrantes do MERCOSUL. Também não abordam como o Processo de Bolonha alterou os paradigmas europeus de internacionalização da educação, diante de países com sistemas educacionais e realidades sociais variadas.

O Processo de Bolonha não reflete o sucesso das tentativas de convergência educacional através dos métodos utilizados pelos países sul-americanos. Foi uma nova forma de pensar o ensino superior. As críticas sofridas sob a perspectiva espanhola em muito se assemelham às críticas brasileiras, como, por exemplo, a mercantilização da educação e a não formação de cidadãos pelas universidades, em favor da formação de trabalhadores para o mercado.

Uma das dificuldades do MERCOSUL é a ausência de coesão entre o discurso e as políticas adotadas pelos países. A página do Mercosul Educacional na internet defende a criação de um espaço acadêmico regional entre os países membros. Existiriam três frentes de atuação: reconhecimento dos títulos acadêmicos em países diversos dos que os concederam; mobilidade estudantil; e cooperação interinstitucional, através de programas que fossem desenvolvidos através de parcerias entre diversas instituições de ensino (SIEBIGER, 2011). Todavia, o Brasil possui diversas iniciativas esparsas que contrariam e diluem os esforços políticos, acadêmicos e financeiros para fortalecimento dos projetos do SEM.

Na Declaração de Fortaleza de 2004, subscrita por ministros da educação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, foi acordada a criação de um espaço de ensino superior que propiciou, em 2008, a criação da Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira – UNILAB – na cidade de Redenção, Estado do Ceará. De forma semelhante, em 2007, por ocasião dos cinquenta anos da Universidade Federal do Pará, foi apresentado um projeto de criação da Universidade Federal da Integração Amazônica – UNIAM, contendo, dentre seus objetivos, a integração com os países fronteiriços. A universidade foi implantada em 2008 da junção de *campi* das Universidades Federais do Pará e Rural da Amazônia (SIEBIGER, 2011).

No âmbito do MERCOSUL o Brasil criou em 2010 a Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, afirmando, na sua lei de criação, sua vocação para o intercâmbio acadêmico (SIEBIGER, 2011). A ideia não era nova, já que a criação de uma

universidade do MERCOSUL transitou no SEM, mas foi rejeitada, sendo substituída pela criação do Espaço Regional de Educação Superior e pelo surgimento da própria UNILA (BARRAYRO; LAGORÍA, 2010).

Como se percebe, o Brasil optou por dar suporte a instituições de ensino superior que refletissem suas aspirações de convergência do ensino, mas que demandarão investimentos permanentes para que atinjam seus objetivos. Essas iniciativas guardam semelhança com a criação do Instituto Universitário Europeu de Florença em 1971, que não viabilizou a integração do ensino superior europeu.

Ao mesmo tempo, o MERCOSUL encontra dificuldades para sedimentar mecanismos de avaliação, acreditação e mobilidade do ensino superior. Em 1998 foi criado o MEXA, superado pelo ARCU-Sul e pela Rede de Agências Nacionais de Acreditação (BARRAYRO; LAGORÍA, 2010). No Brasil, essas iniciativas foram vistas pelos setores educacionais como meros projetos de cooperação, insignificantes dentro do contexto da educação superior brasileira (SOLANAS, 2015).

Ainda que representem um avanço nas tentativas de viabilizar uma maior mobilidade de estudantes e profissionais, são cerca de duas décadas de tentativas que não lograram êxito na implementação completa da livre circulação de prestadores de serviço. O MEXA buscava estabelecer padrões por cursos e sua sucessora, ARCU-Sul, também não possibilitava o exercício profissional em outros países. Ambos se limitavam ao reconhecimento acadêmico (SOLANAS, 2015). O sistema de certificação acadêmica, diferencial da ARCU-Sul, que permitiria a livre circulação de profissionais graduados nas universidades com padrão de qualidade aprovado, iniciando-se com os cursos de Agronomia, Arquitetura, Enfermagem, Engenharia, Medicina, Odontologia e Medicina Veterinária, também é baseada no consenso. Um dos problemas desses mecanismos é a forma de aferição da qualidade do ensino e a pertinência que um processo de homogeneização curricular teria em face da diversidade cultural (SILVEIRA, 2015).

Os vetores da convergência internacional da educação superior são a avaliação e a mobilidade (SILVEIRA, 2015). Uma deve propiciar a outra. Não se trata de ranquear as instituições de ensino ou de difundir o conhecimento das “melhores” para as “piores”. Mas de permitir a expansão do conhecimento local agregando-se o conhecimento internacional.

Como bem apontam Gladys Beatriz Barreyro e Silvana Lorena Lagoria, muitos acordos firmados entre instituições de educação superior não possuem fins acadêmicos, o que coloca em risco o poder estatal de controle das políticas educacionais no futuro (2010). Diante

da necessidade de internacionalização da educação, caso esta não seja regradada pelos Estados, será implementada pelas universidades como demanda por um ensino de qualidade.

Mas a qualidade da educação precisa ser controlada através de critérios estabelecidos previamente de forma democrática (GABARDO; DOTTA, 2013). Isso não significa que o Estado deva suplantar a autonomia universitária nem permitir que as próprias instituições de ensino fixem os parâmetros qualitativos.

O modelo espanhol de adaptação ao Processo de Bolonha, ainda que sujeito a críticas, permite um aprendizado de que é possível superar dificuldades para integrar o ensino superior. O governo espanhol adotou como objetivo da educação sua internacionalização, nos moldes do Processo de Bolonha. Para isso criou uma agência autônoma de avaliação da qualidade e impôs uma estrutura curricular, desfazendo-se do controle de certificação dos alunos.

As universidades espanholas perderam influência nas políticas públicas educacionais, mas ganharam autonomia didático-científica dentro das estruturas curriculares pré-estabelecidas. Passaram a controlar a certificação dos alunos e tornaram-se essenciais para o exercício das profissões regulamentadas.

Atravessar fronteiras não pode significar que as instituições de ensino superior perderão autonomia científica ou limitarão o conhecimento, como bem aponta Mario Luiz Neves de Azevedo (2008a, p. 877):

Enfim, é necessário que as IES regionais, no concerto global das nações, não interpretem que devam aceitar um papel subalterno na produção científica e tecnológica. Atentar para questões locais não significa descartar o domínio do conhecimento mais sofisticado e universalizado. Não é desconhecido o caminho de se combinar a produção de conhecimento baseado nos problemas locais em diálogo com a ciência global. (...)

Insistir em instituições autônomas e de conhecimento plurais, como a UNILA e a UNILAB, podem atingir outros objetivos, mas não permitirá a convergência do ensino superior. Do mesmo modo, a adoção de mecanismos de acreditação, ainda que facilite a circulação de alunos ou de profissionais, acaba reduzindo a importância das instituições de ensino no mercado de trabalho regional.

A solução europeia permitiu o fortalecimento científico das universidades ao mesmo tempo em que os Estados assumiram o controle da educação superior. As tentativas sul-

americanas não têm possibilitado os mesmos resultados, caminhando lentamente para a integração do ensino superior sem objetivos e políticas públicas coesos.

6. CONCLUSÃO

O Processo de Bolonha alterou o paradigma para integração do ensino superior na União Europeia. Ao invés de instituições de ensino plurais em si, de programas de intercâmbio ou da padronização curricular, adotou-se uma sistemática de aprendizado constante, complementar e multi-institucional do indivíduo. Substituiu-se a busca de um sistema único de acreditação por um sistema de formação complementar que permite a mobilidade estudantil e profissional.

Na Espanha, o processo de adaptação aos novos paradigmas foi duramente criticado, principalmente por trazer ao setor educacional uma lógica mercantilista, que privilegia a formação do aluno para o mercado de trabalho. Passados os períodos de adaptação e de desconfiança, percebeu-se um maior controle da qualidade do ensino seguida de maior autonomia didático-científica das instituições de ensino.

Embora na América Latina o Processo de Bolonha tenha sido visto como uma oportunidade para aumentar o fluxo de alunos e professores entre as universidades locais e as europeias, o MERCOSUL tem apresentado resistência a mudanças de paradigmas para projetos de convergência educacional, privilegiando as concepções presentes desde sua fundação.

Ainda que o processo de integração sul-americano tenha avançado continuamente desde o início da década de 1990, não foi possível sua concretização. Soluções que dependem de consenso, como mecanismos de acreditação e padronização curricular, dificultam o processo de convergência em face das pluralidades cultural e de sistemas educacionais.

O Processo de Bolonha apresenta-se como um modelo bem-sucedido de integração do ensino superior, com a vantagem de propiciar uma coesão dos sistemas educacionais dos membros do MERCOSUL com o dos países da União Europeia, respeitando as diferenças culturais. Sua influência global permitiria a livre circulação de pessoas e serviços no bloco sul-americano e nos demais países que implementarem o Processo.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Cassio Cavalcante. Direito educacional: interpretação do direito constitucional à educação. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ANTUNES, Fátima. O espaço europeu de ensino superior para uma nova ordem educacional? **Educação Temática Digital**, v. 9, n. esp., p. 1-28, dez. 2007.

AZEVEDO, Mario Luiz Neves. A formação de espaços regionais de educação superior: um olhar meridional - para o Mercosul. **Avaliação**, v. 13, p. 875-879, 2008.

AZEVEDO, Mario Luiz Neves. A integração dos sistemas de educação superior na Europa: de Roma a Bolonha ou da Integração Econômica à Integração Acadêmica. **ETD. Educação Temática Digital**, v. 9, p. 133-149, 2008.

BARRAYRO, Gladys Beatriz; LAGORÍA, Silvana Lorena. Acreditação da Educação Superior na América Latina: os casos da Argentina e do Brasil no Contexto do Mercosul. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 9, p. 7-27, 2010.

CACHAPUZ, Antonio Francisco Carrelhas. O Espaço Comum Europeu de Ensino Superior, o processo de Bolonha e a autonomia universitária. **Revista Iberoamericana de Educación**, n.53/2, p. 1-9, jul. 2010.

Consejo de Redacción. Bolonia hora cero: un balance sobre la situación actual de la universidad española. **CIAN-Revista de Historia de las universidades**, v. 1, n. 18, p. 11-20, 2015.

DIAS SOBRINHO, José. Processo de Bolonha. **Educação Temática Digital**, v. 9, n. esp., p. 107-132, dez. 2007.

ESCUJURI, Juan; GUARDIA, Alfonsina. Mercosur y educación superior: una relación posible para la integración regional. *In: III Congreso de Relaciones Internacionales* (La Plata, 2006). 2006.

FEJES, Andreas. The Bologna Process – governing higher education in Europe through standardisation. **Revista Española de Educación Comparada**, n. 12, p. 203-231, 2006.

GABARDO, Emerson; DOTTA, Alexandre Godoy. A qualidade da educação superior no Brasil: aspectos históricos e regulatórios das políticas de avaliação. **CIGU2013 - XII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria en América del Sur: rendimientos académicos y eficacia social en la Universidad**. Buenos Aires: Edutecne, 2013, v. 1, p. 1-15.

GARCIA, Miguel Ángel Sendín; MARTÍN, María Teresa Espinosa. La universidad tras el proceso de Bolonia: ¿Una universidad reformada o una universidad necesitada de reforma? **AFDUC**, n. 18, p. 525-548, 2014.

GARCIA-VELASCO, Javier. El proceso de Bolonia. Situación Actual. **Revista de Derecho de la Unión Europea**, n. 12, p. 31-37, 2007.

GONZÁLEZ-SERRANO, María del Carmen Cazorla. Una aproximación a los aspectos positivos y negativos derivados de la puesta em marcha del plan Bolonia em la universidad española. **Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa**. n. 4, p. 91-104, jun. 2011.

GUTIÉRREZ, Enrique Javier Díez. El capitalismo académico y el plan Bolonia. **Eikasia. Revista de Filosofía**. Año IV, n. 23, p. 351-365, mar. 2008.

KARSETH, Berit. Curriculum restructuring in higher education after the Bologna Process: a new pedagogic regime? **Revista Española de Educación Comparada**, n. 12, p. 255-284, 2006.

KRAWCZYK, Nora; SANDOVAL, Salvador Antonio Mireles. O processo de regionalização das universidades do Mercosul: um estudo exploratório de regulação supranacional e nacional. **Educ. Real.**, v. 37, n. 2, p. 647-668, maio/ago. 2012.

LIMA, Licínio C. et. al. O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação**, v. 13, p. 7-36, 2008.

MÉNDEZ, Cristina Elías. El proceso de Bolonia y su aplicación em España: consideraciones críticas. **Revista Universitaria Europea**, n. 17, p. 23-36, Jul./Dez. 2012.

OLIVERA, René Bugarín. Educación superior em América Latina y el proceso de Bolonia: alcances y desafíos. **REMO**, v. VI, n. 16, p. 50-56, jan./jun. 2009.

PRADO, Pilar Mellado. La educación em la Unión Europea: una panorámica general. **Revista de Derecho de la Unión Europea**, n. 12, p. 13-29, 2007.

RAIZER, Leandro. Educação para a integração: rumo ao Mercosul Educacional? **Políticas Educativas**, v. 1, n. 1, p. 156-169, out. 2007.

RANIERI, Nina. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. 2ªed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

REIS, Pedro Rocha dos; CAMACHO, George. A avaliação da concretização do processo de Bolonha numa instituição de ensino superior portuguesa. **Revista Española de Educación Comparada**, n. 15, p. 41-59, 2009.

RICHTER, Thomas et. al. Juristenausbildung in Europa zwischen tradition und reform.(Formação de juristas em Europa entre tradição e reforma). Mohr Siebeck, 2008. 388 p. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, n. 103, p. 1129-1132, 2008.

ROBERTSON, Susan L. O processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção do Estado? Trad.: GOMES, Alfredo Macedo; KAY, Roderick Somerville. **Revista Brasileira de Educação**, n. 42, v. 14, p. 407-422, set./dez. 2009.

ROTA, Demetrio Loperena. Los retos de Bolonia. **R.V.A.P.**, n. 96, v. II, p. 121-131, 2010.

SÁ, Maria Idai Eiró Nogueira. Unificação da educação superior na América Latina. **Revista CESUMAR**, v. 13, p. 233-245, 2008.

SIEBIGER, Ralf Hermes. O processo de Bolonha e os novos espaços transnacionais de educação superior latino-americanos: a universidade brasileira em movimento. **Revista da Faculdade de Educação** (Universidade do Estado de Mato Grosso), v. 15, p. 115-138, 2011.

SILVEIRA, Zuleide Simas. Mercosul educacional e reforma da educação superior no Brasil. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**, v. 6, p. 107-122, 2015.

SOLANAS, Facundo. De la europeización a la mercosurización de las políticas públicas: una comparación del proceso de Bolonia europeo y el estado acreditador em el Mercosur. **Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, 2015.

SOLANAS, Facundo. El impacto del Mercosur em la educación superior: un análisis desde la “mercosurización” de las políticas públicas. **Archivos analíticos de Políticas Educativas**, v. 17, n. 20, p. 1-18, 2009.

VIEIRA, Euripedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n.4, p. 899 - 920, jul. 2003.

ZACARIAS, Maria; VIEIRA, Carlos. O Processo de Bolonha. **Essentia**, n. 2, v. 14, p. 117-129, dez. 2012/maio 2013.