

Governança global e diretrizes internacionais para a educação na União Européia

Entrevista com Fátima Antunes

Palavras-chave: Antunes, Fátima–Entrevistas.

Global governance and international guidelines for education in European Union

Key words: Antunes, Fátima-Interview.

Olinda Evangelista: Professora, em primeiro lugar, quero agradecer-lá pela gentileza em conceder essa entrevista para a *Perspectiva*. Gostaria de conversar com a senhora acerca do tema política educacional e sobre a presença das grandes agências internacionais na definição das políticas educativas européias e, particularmente, sobre sua ação em Portugal.

Fátima Antunes: Dois aspectos que focou são importantes: por um lado, as agências internacionais ou as organizações internacionais e, por outro lado, os espaços ou níveis de actuação em que se vão constituir o que são as agendas da política educativa, considerando estas agendas em contextos nacionais e até locais. Começo por as organizações internacionais com a idéia de que estas organizações hoje representam uma constelação, um conjunto que protagoniza uma boa parte do que é a governação do mundo ou a governação global. Isto é, por um lado, essas organizações internacionais não são novas, sabemos que têm um protagonismo enraizado há décadas ao longo do último século, por outro lado, nas duas últimas décadas, têm vindo a assumir papéis de uma importância que é bastante distinta daquela que podiam ter até agora. É importante assinalar que, se há uma continuidade relativamente, ao menos, a uma boa parte das organizações internacionais,

Professora Auxiliar, doutorada na área de conhecimento de Sociologia da Educação, do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho. Entrevista concedida a Olinda Evangelista, em agosto de 2004, na Universidade do Minho, Braga, Portugal. Transcrição de fita por Mariana Schutel.

elas hoje estão a assumir em conjunto esta governação do mundo ou a governação global é partilhada entre as várias organizações, o que não significa que seja equitativamente partilhada. Isto é um desenvolvimento novo. Por outro lado, as organizações internacionais são mais activas, têm uma intervenção direta no campo da educação e portanto na definição das políticas da agenda educativa. Organizações como OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico) e Banco Mundial têm uma grande continuidade em termos de influência nas políticas educacionais, embora tenham tido alterações nos seus papéis, nas suas formas de influência, nas suas formas de atuação. Parece que a UNESCO tem perdido boa parte do seu protagonismo, embora continue tendo alguma influência. O Conselho da Europa tem uma intervenção no domínio da educação, sobretudo ultimamente tem estado associado a várias iniciativas com o papel de dar algum suporte, mas também com iniciativas autónomas. Há outras organizações nas últimas duas, três décadas, mais especificamente nas últimas três décadas e na última década, se afirmaram; nas últimas três décadas aquela que é hoje a União Europeia ampliou significativamente o seu campo de ação no domínio da educação e, na última década (desde 1994), há que contar ainda com a Organização Mundial do Comércio. Estas duas últimas são relativamente recentes quanto à sua intervenção na área da educação, mas a sua importância tem crescido de uma forma quase alucinante, quase não se consegue acompanhar os acontecimentos. É possível mencionarmos as organizações internacionais de uma forma genérica e saber que elas de fato são hoje artífices fundamentais no governo do mundo em geral, mas, depois, quando pensamos na educação as organizações internacionais, para além de terem características diferentes, têm também formas diferentes de atuação, formas de influência, desenvolvimentos, importâncias, inclusive até formas de sublinhar ou de enfatizar ou de desenvolver até aspectos educacionais que são distintas. Sobretudo as formas são diferentes, isto é, elas têm alguns aspectos em comum; no entanto, mesmo estas de que estamos a falar só sobre educação – pois as outras deixamos de lado –, este universo de seis ou cinco tem características diferentes nas suas formas de atuação. O que interessa no momento atual, muito genericamente, parece-me que aquilo que é a agenda educacional ou agenda educativa tem hoje como atores fundamentais e como espaços também fundamentais a União Europeia, por um lado, e a Organização Mundial do Comércio, por outro, e também o Banco Mundial e a OCDE; estas são as organizações internacionais que

hoje influenciam, que são atores fundamentais no campo das políticas educativas e de modos muito diferentes relativamente aos países, aos continentes, alguns por razões óbvias, como a União Européia, no continente europeu. E o Banco Mundial, que é extremamente influente a nível de educação, tem uma intervenção muito diferente na Europa, junto aos chamados países desenvolvidos ou países do centro e junto dos continentes dos países semi-periféricos e periféricos. A intervenção e as políticas são diferentes. A intervenção assume um caráter de influência mais programática, mais ideológica, no caso dos países centrais, no caso da Europa, e tem uma influência fortíssima, que chega à imposição de políticas, os Programas de Ajustamento Estrutural, no caso dos países semiperiféricos e periféricos.

Olinda Evangelista: É o caso do Brasil, América Latina e Caribe.

Fátima Antunes: Timor também. Para mim foi chocante quando descobri que as crianças de Timor (que têm problemas de sub-alimentação, passam fome, o desemprego atinge 80% da população) pagam mensalidade na escola elementar e esta é uma medida que tem um padrinho, que é o Banco Mundial, que assessorava os ministros e os políticos. Tudo isso para dizer que as atuações do Banco Mundial são diferentes.

Olinda Evangelista: Sim, depende também da posição do país na estratégia de poder no sistema mundial.

Fátima Antunes: E é por isso que uma das formas que temos de discutir esta questão das políticas educativas em um contexto global na sequência de um sociólogo inglês que estuda estas questões, Roger Dale¹, é falarmos de uma agenda globalmente estruturada, principalmente no sentido de que ao nível local e ao nível nacional se apresenta com uma agenda educativa fortemente modelada pelos processos e os constrangimentos e as relações globais e pela condição do contexto nacional neste sistema de relações. A agenda é globalmente estruturada no Brasil, como em Portugal, mas é diferentemente estruturada não só porque se trata de contextos distintos, mas porque a posição no sistema internacional é diferente.

Olinda Evangelista: Uma coisa é o país fazer parte da União Européia, que dialoga de igual para igual, outra é o caso do Brasil, por exemplo, que não tem diálogo de igual para igual, é de subalterno para dominante.

Fátima Antunes: As políticas de empréstimo do Banco Mundial têm um mecanismo próprio. O Banco Mundial tem uma influência muito grande a nível da definição das políticas sociais na Europa também. É uma das agências que é fonte inspiradora de políticas neste contexto em que a orientação mais de tom neoliberal tem um desenvolvimento muito intenso e aí o Banco Mundial tem uma influência muito forte. Os mecanismos, os processos através dos quais se insinua e atua são processos normativos, são processos cognitivos, são as reuniões, são os encontros de especialistas. É toda esta intervenção a nível técnico, a nível dos relatórios, a nível dos estudos, dos indicadores, das propostas, dos modelos etc. No caso dos países periféricos e semi-periféricos há imposição pura e simples. Por isso encontramos programas e políticas mais violentamente neoliberais nos países mais pobres. As crianças que pagam propinas (mensalidade) na escola básica é uma política preconizada pelo Banco Mundial, um modelo de educação que desde o ensino básico remete parte dos custos para as famílias, o que é extremamente agressivo num país como Timor ou outro em que de fato a cobertura da escolaridade básica é 60%.

Olinda Evangelista: Há aí uma questão para pensarmos: a própria capacidade interna dos países de resistir. No Brasil, o Banco Mundial interfere muito, mas ainda não conseguiu tornar o ensino secundário pago, pois há resistências. O BM ainda não conseguiu transformar a universidade pública em paga devido ao movimento docente que ainda faz frente a esta política.

Fátima Antunes: Relativamente à OCDE, quanto mais conheço dos processos que estão hoje em curso, mais reconheço que a OCDE é um ator central nas políticas de educação. Absolutamente central. Não porque tem a capacidade que tem a União Europeia de definir e articular políticas entre os Estados, mas porque, de fato, é a fonte de onde são difundidos, desenvolvidos, os modelos, as metodologias, as categorias que têm vindo a tornar-se dominantes no campo da educação. Já depois de 2000, autonomizou-se a educação face às áreas do trabalho e dos assuntos sociais no seio da OCDE, o que desperta algumas interrogações no sentido de saber se, eventualmente, a educação que estava associada à direção das questões sociais teria alguma influência por se situar neste espaço. E se a autonomização da educação significaria que a criação de uma direção da educação poderia ou não estar associada a uma definição da educação de caráter mais tecnicista, com menos

sensibilidade e responsabilidade social, menos influenciada pelos técnicos ligados às questões sociais. Isto é, questiona-se se a educação seria, a partir daí, mais pensada, mesmo do ponto de vista técnico, através de concepções e com base em formas de ver mais marcadamente tecnicistas na medida em que se separou daquela área em que esteve integrada desde que existe como questão de trabalho no seio da OCDE. Portanto, esta autonomização, por um lado, significa que a OCDE tem vindo a dar uma importância crescente à educação. Por outro lado, a autonomização pode também significar um virar de costas e um divórcio relativamente às preocupações com questões de natureza social. Pelo menos uma porosidade entre aqueles campos que com a autonomização pode perder-se. A OCDE tem vindo também a ampliar a sua influência com intervenções que são hoje típicas da sua atuação, como relatórios, indicadores, avaliações, exames das políticas, conferências, toda esta construção do consenso e da difusão de modelos, categorias, de formas de organizar e desenvolver a educação. Mais recentemente a OCDE em outras áreas, mas também na educação, continua a organizar estas conferências, mas tem vindo a procurar um protagonismo relacionado com a sua maior capacidade de construir relações e se constituir como mediadora entre as várias organizações internacionais. A OCDE trabalha com o Banco Mundial, com a União Européia, com a Organização Mundial do Comércio, com a UNESCO; então, a OCDE, de alguma forma, tem surgido com um perfil que vai no sentido de ser uma interface entre estas várias organizações. Relativamente ao ensino superior, a OCDE foi co-organizadora de uma reunião com os Estados Unidos, dois ministérios americanos, o da educação e o do comércio, uma associação de empresas, que intervém na avaliação da educação e o Banco Mundial, para estudar o comércio internacional de serviços educativos. Isto foi em Washington em 2002. Propôs-se a servir como mediadora entre estas várias organizações no sentido de pesquisar como é que poderia desenvolver-se com mais facilidade a questão do ensino superior. Tem um papel não só de difusão e de construção de modelos e de formas de desenvolver e implementar políticas educativas, mas também, num certo sentido, de ser um ator fundamental na reunião entre estas várias organizações internacionais que vão atuando, simultaneamente autônomas e com articulações em regulamentar alguns aspectos em alguns momentos. Mais recentemente (estas organizações

internacionais intervêm há décadas no domínio da educação), a União Européia e a Organização Mundial do Comércio (OMC) aparecem como duas organizações particulares, que não têm as características destas duas anteriores (mais antigas), que são diferentes entre si, embora tenham em comum o fato de serem constituídas por Estados, uma é uma organização regional (União Européia), outra pretende celebrar acordos em uma área, que é o comércio. A Organização Mundial do Comércio tem uma intervenção direta no que diz respeito à educação, pois realizou e produziu – em 1994 – um Acordo Geral de Comércio de Serviços (AGCS), que inclui a educação. Portanto, neste sentido, há aqui uma ruptura e um momento fundamental que, não sei quanto ao Brasil, em Portugal e na Europa passou totalmente despercebido. Em termos de público e de todas as instituições de ensino, universidades, este acordo, que já tem mais de 10 anos e pode ter um significado decisivo para a educação, passou completamente despercebido. A Organização Mundial do Comércio, sendo uma organização com uma intervenção decisiva a nível da educação, só muito recentemente tem vindo a ser objeto de discussão e de conhecimento por aqueles que estão interessados em educação, por aqueles que discutem e que intervêm no campo da educação. Por exemplo, sabemos que a Organização Mundial do Comércio, mesmo relativamente ao seu funcionamento, é uma organização de quase 150 Estados, de todo o mundo, mas cujo funcionamento não é transparente, não se sabe como é que os acordos e as regras são definidos. Havia negociações que eram secretas e chegou a acontecer, na União Européia, que o comissário responsável pelo comércio argumentasse que não poderia dizer o que é que estava em negociação, porque era secreto, isso diminuiria a capacidade de negociação. É inaceitável a falta de transparência não só em relação ao público, mas também em relação aos próprios membros, no sentido de que há negociações em que apenas os países mais poderosos participam. Relativamente ao Acordo Geral de Comércio de Serviços representa neste momento um processo de liberalização. Preocupantes, nesse sentido, são, sobretudo, situações de países periféricos e semiperiféricos, que tem menos capacidade de desenvolver os seus sistemas educativos e que, de fato, se propuseram liberalizar o seu setor de educação. No que toca aos países centrais, que são os «campeões» no processo de liberalização, são os que promoveram a Organização

Mundial do Comércio, são extremamente cautelosos, pelo menos em relação às suas próprias propostas e demandas para os outros países. Os Estados Unidos, por exemplo, apenas ofereceram o setor da educação de adultos e nenhum outro setor foi aberto à liberalização, portanto são muito prudentes. A União Européia, inicialmente, quase secretamente – pois muito mais tarde é que se soube publicamente –, começou em 1994, pois a União Européia na Organização Mundial do Comércio negocia em nome de todos os países-membros, mas com mandato dos chefes de Estado. Pode estar a negociar na ignorância dos ministros da educação, mas tem sempre um mandato do Conselho Europeu. Os chefes de Estado dão um mandato explícito que autoriza o Comissário do comércio. Portanto, aquilo que acontece na área da educação e da cultura tem que ter um mandato expresso, porque são áreas em que há uma competência partilhada entre os Estados e a União Européia, não são políticas comunitárias. Isto provavelmente não é muito claro para quem não conhece a forma como a União Européia funciona. A política comercial – o comércio externo – é uma política comunitária e, por isso, é negociada pelo Comissário do comércio. Simultaneamente estão aí integrados serviços que nos Estados Europeus são serviços públicos e que são governados com uma competência partilhada entre os Estados-membros e a União Européia. A Comissão Européia não pode tomar iniciativas nestas áreas sem mandatos políticos expressos por parte dos governos dos Estados. De momento, a educação, a saúde e a cultura estão em *stand-by* no sentido de que não há qualquer oferta de liberalização por parte da União Européia, no âmbito do AGCS, mas em 1994 a União Européia foi pioneira em oferecer os setores da educação que está dividido em sub-setores, primário, secundário, ensino superior e educação de adultos e outros serviços. Ofereceu a liberalização de todos estes setores naqueles “serviços” que fossem “privadamente financiados”. Esta situação gera hoje ao nível do público e das organizações que intervêm na área da educação uma grande preocupação, pois, por um lado, percebe-se que, quando a União Européia oferece os cinco sub-setores, quando se trata de “serviços privadamente financiados”, está a estabelecer uma restrição quanto aos serviços públicos – publicamente financiados. Por outro lado, a terminologia, “serviços privadamente financiados” não existe no Acordo Geral de Comércio de Serviços. E, nessa medida, coloca-se a possibilidade de, a qualquer

momento, esta terminologia, esta expressão poder ser posta em causa, pois ela não está prevista, não está adquirida, não se sabe muito bem o que é que num dado momento será posto em causa, e qual é, do ponto de vista jurídico, a resolução de um eventual diferendo.

Olinda Evangelista: Em outras palavras, como poderia ser usada.

Fátima Antunes: Exatamente. Sabemos que na OMC os acordos têm valor jurídico e, portanto a questão é, como é que isto juridicamente será resolvido. Nessa medida, nesse momento, relativamente à União Européia não se sabe muito bem qual será a situação, embora se saiba que, por grande pressão de organizações ligadas à educação, a União Européia não faz, por agora, qualquer nova oferta de liberalização no âmbito do AGCS, na OMC, qualquer nova oferta referente à educação e t**Olinda Evangelista:** No Brasil, a OMC atua nos acordos que são feitos relativamente à privatização da escola pública, particularmente ensino médio e superior. As resistências existem e, por enquanto, não se chegou à privatização das universidades públicas e das escolas médias públicas.

Fátima Antunes: Tem sido importante a intervenção dos países organizados, inclusivamente sabemos que a reunião da OMC em 2003, em Cancun, falhou por resistência dos países periféricos e semiperiféricos, liderados pelo Brasil. Então se descobre aí um enfrentamento que, pelo menos na altura, foi avaliado como significando que eventualmente alguma coisa poderia estar a mexer; por outro lado também há quem diga que não se sabe até que ponto os Estados Unidos não estariam interessados em que as negociações também não avançassem, dado que o que estava em causa eram os produtos que são dos Estados Unidos. De qualquer forma, no que diz respeito à educação, a pressão que tem sido feita e aquilo que são as reivindicações das Organizações Não Governamentais e para o Desenvolvimento é que a educação seja colocada fora do Acordo Geral de Comércio de Serviços e tem tido alguns efeitos, pelo menos retardando o ímpeto liberalizador ao nível dos serviços sociais, designadamente da educação, da saúde, e também na área da cultura. Portanto, nestes 10 anos, por um lado, abriu-se esta possibilidade de liberalização relativamente à Educação, de a educação ser tratada como um qualquer bem privado, por efeito das negociações da Organização Mundial do Comércio, por outro lado, a resistência tem impedido que este ímpeto vá mais longe.

A resistência vem de organizações não governamentais internacionais e que também têm intervenção no domínio da educação, e aqui têm tido um papel importante. Neste momento há de alguma forma uma possibilidade de que a liberalização do comércio e de serviços educativos, nomeadamente no ensino superior, possa progredir, aliás ela está a progredir em alguns países, inclusivamente as negociações da OMC já avançaram no sentido da liberalização de alguns setores, como é visto sobretudo com os países que tem o sistema educativo mais frágil. Em Moçambique, por exemplo. A intervenção do Banco Mundial e também da OCDE, sobretudo do BM, no sentido de reformas privatizadoras da educação tem um efeito muito intenso, por exemplo, na América Latina, na África.

Olinda Evangelista: Na Argentina foi devastadora a interferência no ensino superior.

Fátima Antunes: No Chile também.

Olinda Evangelista: No Brasil, no ensino superior público, o movimento dos professores tem impedido um avanço maior dessa política. Contudo, apenas 10% das instituições de ensino superior são públicas, cabendo ao setor privado 89% das instituições².

Fátima Antunes: Esse é um setor enormíssimo. Um setor imenso.

Olinda Evangelista: Estou falando de ensino superior, não de universidade. Acontece que o ensino superior privado não se concentra nas universidades. Concentra-se nas escolas, institutos, faculdades, centros universitários. Na verdade, as contingências que a OMC e o BM colocam para a América Latina estão no plano das políticas, da privatização entendida – para além do pagamento de mensalidades – como o tipo de conhecimento produzido e veiculado por estas instituições.

Fátima Antunes: É correto falar em reforma privatizadora. Parece-me que as políticas de privatização, em alguns contextos, em alguns países, em alguns continentes, constituem um conjunto de tal forma desenvolvido que, de fato, assumem uma dimensão em que se pode falar já em reforma privatizadora. Ela tem alcançado uma dimensão que é uma dimensão tendencialmente planetária. E quem está mais a resguardo são aqueles países que têm um sistema educativo mais desenvolvido. Podemos falar de uma

agenda globalmente estruturada, mas isto é muito vago. Por outro lado, os contextos nacionais e locais são extremamente marcados por essa agenda. Se podemos falar numa reforma privatizadora, que faz parte desta agenda global e globalmente estruturada e que teve e tem como grandes protagonistas organizações internacionais, esta agenda continua a ser desenvolvida, continua em cima da mesa. Este desenvolvimento é ainda, em algumas latitudes, um embrião e, no entanto, podemos falar em reforma privatizadora porque ela é tendencialmente planetária e suponho que há uma regra que genericamente podemos verificar, hoje, vinte anos passados, é que os sistemas educativos que mais resistiram foram os mais desenvolvidos, nomeadamente os sistemas europeus e norte-americanos. Sem dúvida, os EUA têm um sistema de educação superior com um setor privado, mas de fato a maioria esmagadora dos estudantes está em instituições públicas e, quando falamos da Europa, Portugal é um dos países que tem – ou tinha até poucos anos – o maior setor de ensino superior em porcentagem da Europa. É o país que tinha o sistema de ensino superior menos desenvolvido e menos capaz de responder à procura. Num momento em que a procura foi exponencial, esta apareceu como uma oportunidade para o estabelecimento de um setor de ensino privado forte e, por outro lado, para aliviar o Estado que, de qualquer forma, tinha que mobilizar recursos muito vastos para responder à procura. Portugal tinha também o sistema de ensino superior mais frágil.

Olinda Evangelista: Este é um dos aspectos que quero discutir com a senhora. Como vivo num país periférico...

Fátima Antunes: Uma grande economia, uma potência regional...

Olinda Evangelista: O Brasil é estratégico na América Latina, por isso os interesses internacionais são muito fortes e eles se configuram como política de contenção dos potenciais de rebelião. É diferente o diálogo entre União Europeia e Estados Unidos relativamente ao projeto para os países periféricos. Eles não abrirão seu mercado. O interesse é justamente captar o mercado alheio. No caso do Brasil, o mercado educacional seria rentabilíssimo.

Fátima Antunes: Isto me fez lembrar de uma coisa que provavelmente acontecerá. Centramo-nos na União Europeia como uma organização regional que no movimento da educação ganhou uma

importância decisiva há uns 30 anos. De uma forma absolutamente alucinante nos últimos 10 anos. A União Européia, ou para ser mais rigorosa, deve falar-se de uma plataforma de Estados europeus, porque os últimos desenvolvimentos têm produzido mudanças nos processos políticos e nos sistemas políticos. Às vezes temos até dificuldade em definir os processos, os desenvolvimentos que estão em curso, porque de fato quase ultrapassam, se é que não ultrapassam as nossas capacidades de acompanhamento, análise e compreensão; refiro-me ao chamado *Processo de Bolonha*. Tal *Processo* está em desenvolvimento desde 1999, mas já com um primeiro lançamento em 1998, portanto há cinco, seis anos. Isso não é nada, é um momento, mas desenvolveu-se de tal forma que, como sabemos, em 2005, os Estados que estão envolvidos neste processo pretendem estabelecer já um sistema de graus e um sistema de créditos que permitam a mobilidade e a equivalência e transferência de créditos. Isto tem cinco anos. Dá para se ter uma idéia do modo como o desenvolvimento das políticas no domínio da educação assume formas que temos dificuldades em conhecer e definir e que colocam os atores perante fatos consumados, por um lado, e, por outro lado, não deixa espaço para que seja compreendido ou discutido ou sequer conhecido, um processo como o de Bolonha que está prestes, dentro de um ano, a ter estabelecido os seus primeiros modos harmonizados de funcionamento em resultado de uma série de alterações no ensino superior dos países europeus. Por outro lado, é bem significativo o modo como estes processos têm vindo a ser desenvolvidos. Já houve uma proposta de alteração da Lei de Bases do Sistema de Ensino. Prevê-se no próximo ano que os cursos do ensino superior, portanto, as formações, aquilo que é o trabalho das instituições, estejam alterados em diversos aspectos. Por exemplo, aqui na minha universidade isto começou a ser discutido há menos de um ano.

Olinda Evangelista: E este seria o lugar por excelência dessa discussão.

Fátima Antunes: Estes fatos são absolutamente desconhecidos. Nós não sabemos o que é. Por isso é que realmente há uma grande dificuldade, nós não sabemos o que é, como entender o que se passa e como reagir. Quando digo nós, estou a falar em nós, docentes, em nós, investigadores, em nós, departamentos, em nós, sindicatos, isto é, quem atua no campo da educação. Então, entre os meus colegas uns falavam em Convenção de

Bolonha, outros em Tratado de Bolonha. Havia as mais diversas designações, estas estavam erradas, mas estavam erradas ao nível do termo, porque as pessoas chamavam de “tratado”, de “convenção” por que aparece por parte do Ministério da Educação como um compromisso assumido. Não é esta a situação. O que é que se passa? O *Processo de Bolonha*, do ponto de vista jurídico, formal, não tem nenhum tipo de institucionalização que permita que tenha qualquer valor reconhecível ao nível jurídico, ao nível legal, ao nível das relações internacionais. Não há uma Convenção. Não é um Tratado. São Conferências Ministeriais. Os ministros estão em Conferências. E assumem compromissos. Portanto, a figura é uma Conferência Interministerial que, no final, assume publicamente uma Declaração. O que é que isto significa? Isto significa que a fórmula que está aqui em presença é uma *plataforma intergovernamental e regional*, porque nem sequer tem a ver com a União Europeia. No início (1998) foi uma iniciativa de quatro países da União Europeia – França, Itália, Inglaterra e Alemanha –, depois foi subscrita por 29 países europeus (1999). Portanto, é uma plataforma intergovernamental regional que ultrapassa a União Europeia. O que acontece? Os chefes de Estado, os nossos ministros (que são vários), quando vão a conferências ministeriais não têm que ir ao parlamento, não têm que discutir com os sindicatos, não têm que fazer coisa nenhuma. O fato de a *plataforma intergovernamental* ser uma instituição *ad hoc* não obriga a que haja uma consulta aos sindicatos, às instituições. O governo assume, subscreve compromissos. Os compromissos que são assumidos no contexto das conferências são compromissos muito precisos. São compromissos, por exemplo, de constituir um sistema de graus com dois graus: graduação e pós-graduação, em que há o compromisso de estabelecer o sistema europeu de transferência de créditos.

Olinda Evangelista: A pós-graduação é entendida como doutorado e mestrado?

Fátima Antunes: Exatamente. O mestrado (contando com a graduação) não pode exceder cinco anos e o doutorado (o conjunto dos três ciclos) não pode exceder oito anos. São alterações muito significativas para o ensino superior. Estes compromissos são firmados e depois são apresentados cá dentro como decisões. Os nossos compromissos no *Processo de Bolonha* obrigam, por exemplo, a alterar a lei. Portanto, não é discutido, nem negociado, nem comunicado tampouco. É apresentado

como um fato consumado. Agora é o próprio sistema político que está sendo alterado. As políticas educativas, por exemplo, o seu desenvolvimento a nível do ensino superior, tem uma configuração que altera completamente a definição e o modo de desenvolvimento das políticas educativas. As políticas educativas, no *Processo de Bolonha*, são definidas ao nível da plataforma intergovernamental e depois são aplicadas no contexto nacional. O que o Ministério da Educação chamou, em maio de 2004, de período de discussão pública do *Processo de Bolonha* foi a apresentação do conjunto de mudanças e de aspectos que estavam previstos e definidos nas várias Declarações desenvolvidas no processo. Comunicou-se quais eram os aspectos, as medidas, as políticas, os calendários, os conteúdos das várias Declarações – porque já houve a Declaração de Bolonha (1999), a de Praga (2001) e a de Berlim (2003). As medidas têm repercussões muito profundas, porque estas questões aparecem como relativamente consensuais. Três, quatro anos da graduação não parece ser decisivamente importante; onde aparecem os problemas é: como é que vai ser com os financiamentos? Mas este processo tem ramificações e desenvolvimentos que de fato podem alterar a face do ensino superior na União Européia. Além de que o que é central, para além destas questões de financiamento, é que se a graduação passa a três anos, apenas três anos são financiados, significa que as instituições de ensino superior vão cair. Significa mais: que a pós-graduação vai tornar-se socialmente obrigatória.

Olinda Evangelista: Estamos caminhando para isso.

Fátima Antunes: Provavelmente, os dois anos da pós-graduação se tornarão quatro obrigatórios. Ora, previsivelmente, os cursos de pós-graduação serão pagos pelos estudantes. Para as instituições de ensino superior isto significa uma redução de financiamento em relação a cursos que têm quatro e cinco anos, e passam para três. É uma redução de 20%, 25%, 30%. O financiamento ocorre em função do número de alunos no nível da graduação. Portanto, o financiamento pode diminuir drasticamente e, por outro lado, aquilo que se torna o grau socialmente equivalente à atual licenciatura, o mestrado de cinco anos, é pago 30%, 35% com recursos dos próprios estudantes. Previsivelmente pode vir a ser pago.

Olinda Evangelista: Este aspecto também está indicado no Brasil. É o que está em nosso horizonte.

Fátima Antunes: Esta é uma alteração fundamental que não foi minimamente discutida. Nunca, até ao momento.

Olinda Evangelista: Tal processo vai ter repercussões, imagino, sobre o trabalho de pesquisa do professor. Na medida em que se exclui o financiamento público, caem as condições de produção de conhecimento.

Fátima Antunes: E se os nossos cursos de graduação diminuem para três anos, como está proposto, até 2005 haverá que alterar o sistema de graus e implementar o sistema de transferência de créditos nestes dois anos pelas instituições de ensino superior. Cada vez é mais freqüente recebermos um telefonema qualquer da reitoria para comunicar ao responsável do curso ou do departamento ou do centro ou ao responsável pela disciplina que a partir daquele dia tem que ter um determinado trabalho feito, como se o trabalho de organização e de discussão, de concepção de um curso pudesse ser alguma coisa que se faz de hoje para amanhã. É uma pressão, para não dizer uma desvalorização do trabalho docente, dos responsáveis das instituições, que é realmente o que está a acontecer.

Olinda Evangelista: Temos aí um problema, não sei se isso acontece em Portugal, mas no caso do Brasil é evidente. Como não há privatização do ensino superior pelo ensino pago, o governo usa outras estratégias de exploração do trabalho docente. Por exemplo, professores que se aposentam ou morrem não são substituídos. Temos um déficit de oito mil vagas no ensino superior. A estratégia é aumentar o trabalho dos professores efetivos e, para o trabalho excedente necessário, contratar substitutos, cujas obrigações resumem-se às aulas. Eles não têm obrigações de pesquisa, até porque são encarregados de inúmeras disciplinas e de uma carga horária insana.

Fátima Antunes: Como é a avaliação, como vai ser o programa deles?

Olinda Evangelista: O substituto não tem nenhuma obrigação de reuniões e pesquisas, aliás, com toda justeza, porque o salário é muito baixo e tem que manter outros trabalhos. Estas políticas vão esvaziando a universidade, vão corroendo a capacidade de produção de conhecimento crítico, pois coloca o professor numa roda viva. Outro fenómeno digno de menção é o adoecimento dos professores em altíssimo nível pelo excesso de trabalho que incorporam.

Fátima Antunes: É exaustão.

Olinda Evangelista: Os professores estão exauridos.

Fátima Antunes: Apesar de não atingir os mesmos níveis de pressão aqui, acabamos vendo pessoas a sucumbirem àquilo que decorre do estresse altíssimo e prolongado. De fato tem acontecido isto.

Olinda Evangelista: Qual é a relação que a senhora faz entre este processo e o da europeização?

Fátima Antunes: Europeização é um processo que designa uma relação entre os sistemas políticos e as políticas educacionais e comunitárias (da responsabilidade da União Européia). Portanto, designa um processo de articulação e interligação de referência muito estreita entre os sistemas políticos nacionais e o sistema político comunitário e entre as políticas e as prioridades nacionais e comunitárias. É um processo de imbricação entre estes dois universos, níveis, âmbitos, em que vamos encontrar o processo de europeização da educação, que se desenvolve desde os anos 70, que passou por várias fases e que está neste momento numa fase de intensificação e de articulação sistemática. A União Européia está muito interessada no *Processo de Bolonha*. Há uma dimensão continental e esta é uma alteração ao nível da intervenção da União Européia no domínio da educação. Hoje a UE não só se posiciona como uma entidade que intervém tendencialmente ao nível continental, como no domínio da educação a intervenção é de fato de âmbito continental. A Comissão Européia é um dos membros efetivos do processo de Bolonha, que fornece todos os seus técnicos, todas as condições, apoia a elaboração de relatórios etc. Tem uma intervenção muito ativa. Um dos desenvolvimentos mais significativos é nos últimos cinco anos, após o período 1999-2000. Um dos desenvolvimentos mais significativos é exatamente o fato de a UE ter visto o processo de europeização colocar-se num âmbito que já não era da União apenas, mas no âmbito continental. E aí os processos de europeização extravasam a UE, há uma articulação daquilo que são os sistemas educativos nacionais com esta entidade regional, que é o *Processo de Bolonha*, que é uma plataforma intergovernamental.

Olinda Evangelista: Não se sabe direito o que é, mas possui um poder de mando...

Fátima Antunes: A europeização é um processo, em primeiro lugar, e é neste processo de referência, de inter-relação, em que os sistemas políticos nacionais e o sistema político comunitário tendem a constituir uma totalidade, mas não no sentido de integrados, homogêneos. É muito fragmentado, é conflitual. Mas o contexto comunitário (no âmbito da União Européia) é decisivo na definição das políticas nacionais. É neste nível que encontramos a europeização. O pólo máximo da europeização são as políticas comunitárias. Isto é, as políticas que são integralmente assumidas pelas instituições da Comunidade/União Européia. No caso da educação, nós temos um marco de europeização em 1992. As políticas de educação são uma competência partilhada entre os Estados e a UE, mas, antes de 1992, nem sequer era uma competência que formalmente estivesse atribuída à UE, mas ela já tinha uma intervenção fortíssima. Todos os *programas de ação* no domínio da educação foram desenvolvidos a partir de 1986. O Tratado de Maastricht (Tratado da União Européia, assinado na cidade de Maastricht) é em 1992, apenas seis anos depois. Portanto, os sistemas políticos estão numa mutação que é alucinante. Em maio passado (2004) houve uma conferência de ministros da educação dos países da CPLP, em Fortaleza, na qual produziram a *Declaração de Fortaleza* em que assumiam a vontade de constituir um *Espaço Lusófono do Ensino Superior*. Os objetivos desta *Declaração* são os objetivos do *Processo de Bolonha*: equivalência de diplomas, sistema de reconhecimento dos diplomas, sistema de transferência de créditos que potencia a mobilidade.

Olinda Evangelista: O Brasil tem acordos com o Mercosul sobre isso.

Fátima Antunes: A *Declaração de Fortaleza* tem como ponte de partida uma proposta de Portugal, que procurou desenvolvê-la. O *Processo de Bolonha* tem grandes aspirações do ponto de vista econômico, do ponto de vista da comercialização de serviços do ensino superior. Portugal levou uma proposta de constituição de sistemas de garantia de qualidade, uma cópia daquilo que são os princípios acordados no *Processo de Bolonha*. São as intenções, os objetivos que os signatários subscreveram nesta proposta. Uma das afirmações do Secretário de Estado português do ensino superior dizia que os Espaço Lusófono do Ensino Superior contempla mais de 200 milhões de pessoas. Quem é que vai ter capacidade de atrair estudantes?. É possível pensar que a constituição deste *Espaço* pode

permitir a estas entidades abrangerem um universo de 200 milhões e também o contrário, ou seja, que estes 200 milhões venham para a Europa. Vamos ver qual vai ser o desenvolvimento desta outra plataforma intergovernamental de um conjunto de Estados que produz uma Declaração e que subscreve compromissos políticos relativamente à constituição de um *Espaço Lusófono de Ensino Superior*.

Notas

- 1 Ver Dale, Roger (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14 (1), p. 1-17; (2000). Globalization: a new world for comparative education? In J. Schriewer (ed.), *Discourse Formation in Comparative Education*. Berlin: Peter Lang, p. 87-109; (2001). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma «cultura educacional mundial comum» ou localizando uma «agenda globalmente estruturada para a educação»? *Educação, Sociedade & Culturas*, n. 16, p. 133-169.
- 2 Dados atualizados do *Informativo INEP* n° 103 de 25/08/2005 disponível em <http://www.inep.gov.br/informativo/informativo103.htm>. Acesso em: 08/set./2005.

Fátima Antunes
Instituto de Educação e Psicologia
Universidade do Minho
Campus de Gualtar
4710-Braga-Portugal
E-mail: fantunes@iep.uminho.pt

Olinda Evangelista
Professora do Centro de Ciências da Educação da UFSC
Doutora em História da Educação pela PUC/SP
E-mail: olindaevangelista35@hotmail.com