

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**



DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Leonardo Renner Koppe

TRANSFORMAÇÕES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA EUROPA
A reforma da educação superior na Alemanha pós-Processo de Bolonha

**Porto Alegre
Novembro de 2008**

Leonardo Renner Koppe

TRANSFORMAÇÕES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA EUROPA

A reforma da educação superior na Alemanha pós-Processo de Bolonha

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^a Dr^a Clarissa Eckert Baeta Neves

Banca examinadora:

Prof^o Dr^o Emil Albert Sobottka – PUC-RS

Prof^a Dr^a Fernanda Rios Petrarca – PPGS/UFRGS

Prof^o Dr^o Renato de Oliveira – PPGS/UFRGS

AGRADECIMENTOS

Um agradecimento todo especial dedico à pessoa que me ensina todos os dias o significado mais importante de nossos atos, o amor. Com carinho e admiração agradeço por todo o apoio e incentivo de minha esposa e companheira, Danusa Thais de Almeida.

Também agradeço à minha orientadora, Clarissa Eckert Baeta Neves, por todo o incentivo para a realização desse e de outros trabalhos acadêmicos.

Agradeço também à CAPES e ao CNPq, que tiveram um importante papel através de suas atividades de incentivo à pesquisa.

RESUMO

Esta dissertação tem por tema a reforma da educação superior implantada na Alemanha, após o processo de Bolonha. A partir do contexto europeu de discussões sobre um projeto de construção da Europa do Conhecimento através do denominado processo de Bolonha, procurou-se investigar como ocorreu a reforma nas universidades de um modelo que já fora uma referência mundial, o modelo humboldtiano de educação superior. Os métodos empregados para a compreensão do processo europeu e da reforma alemã foram análises de conteúdos dos principais documentos relacionados aos encontros de ministros europeus, ao governo federal alemão, aos Estados, aos reitores e às universidades. Pode-se constatar ao longo do estudo que o sistema de educação superior alemão percebeu o seu tradicional modelo como inadequado frente às transformações sociais do final do século XX. Na medida em que avançaram as discussões internas e externas à Alemanha sobre a educação superior foi sendo substituído o modelo tradicional pelo novo modelo de ciclos do Processo de Bolonha, preservando-se a autonomia das instituições universitárias alemãs.

Palavras-chave: Educação Superior, Processo de Bolonha, Alemanha, Reforma.

ABSTRACT

This dissertation is focused on the reform of higher education located in Germany, after the Bologna process. From the European context of discussions on a project to build the Europe of Knowledge through the so-called Bologna process, this study tried to investigate how occurred a broad reform in universities of a model that was already a world reference, the Humboldtian model of higher education in Germany. The methods employed for understanding the process of European and German reforms were analysis of content of key documents related to meetings of European ministers, the German federal government, the states, the rectors and universities. It can be seen throughout the study that the traditional model of higher education in Germany, with the social transformations of the end of the twentieth century, did not meet the demands of a more global society, having been gradually replaced by new structures for higher education. Despite the changes, they occurred within the maintaining the autonomy of universities.

Key-words: Higher Education, Bologna Process, Germany, Reform.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Taxas de crescimento do número de matrícula de estudantes, total, alemães e estrangeiros e proporção (%) do número de matrículas de estudantes estrangeiros na educação superior alemã – 1975-2000.	108
Gráfico 2: Taxas de crescimento do número de matrícula de estudantes ingressantes, total, alemães e estrangeiros – 1976-2000.....	109
Gráfico 3: Proporção de estudantes estrangeiros sobre o total de estudantes ingressantes na educação superior alemã – 1975 – 2000.....	110
Gráfico 4: Gastos em educação superior (<i>Hochschulen</i>) em milhões de Euros*, anual, Alemanha - 1975 – 2000.	113
Gráfico 5: Gastos em educação superior (<i>Hochschulen</i>), Governo Federal e Estados em milhões de Euros – 1993 – 2000.	114
Gráfico 6: Tempo de duração dos cursos de Bachelor segundo o tipo de instituição de educação superior na Alemanha – Semestre de Inverno 2008/2009.....	130
Gráfico 7: Tempo de duração dos cursos de Master segundo o tipo de instituição de educação superior na Alemanha – Semestre de Inverno 2008/2009.....	131
Gráfico 8: A mediana de idade dos estudantes matriculados na educação superior, União Européia (27 países), Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Espanha – 1998 - 2006...	133
Gráfico 9: Taxas de crescimento do número de estudantes, total, alemães e estrangeiros e proporção (%) do número de estudantes estrangeiros na educação superior alemã – 1992-2007.	134
Gráfico 10: Número de estudantes de cursos de formação de professores matriculados em disciplinas de Biologia, por tipo de curso e semestre que frequenta, na Universidade de Münster - Semestre de Inverno 2008/2009.	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Organização do Curso de Bachelor os Science in Biology na Universidade de Münster – 2008.	139
Quadro 2: Formação de professores na Universidade de Münster, cursos de Bachelor e Master – 2008.	147
Quadro 3: Estrutura do Curso de Bachelor de formação multidisciplinar para atuação com crianças e adolescentes, Universidade de Münster, 2008.....	148
Quadro 4: Estrutura do curso de Master de formação multidisciplinar para atuação com crianças e adolescentes, Universidade de Münster, 2008.....	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número total de Instituições de Educação Superior, segundo o tipo na Alemanha - 2007/2008.	103
Tabela 2: Número de alunos, total, por instituição e proporção (%), 2003 – 2007.....	103
Tabela 3: Estudantes na educação superior alemã, número total, estudantes alemães, estrangeiros, taxa de crescimento anual e participação do número de estudantes estrangeiros no total de estudantes na educação superior 1975 – 2000.....	107
Tabela 4: Tempo de Estudo para a conclusão de Curso, Universidades e Escolas superiores técnicas, 1989 – 2000.....	111
Tabela 5: Número de total de cursos, número de cursos de Bachelor e de Master e proporção sobre o total, semestre de inverno 1999/2000 – semestre de inverno 2008/2009.....	127
Tabela 6: Número total de cursos, tipo de cursos, segundo o tipo de instituição, semestre de inverno 2008/2009.....	128
Tabela 7: Número total de cursos, número de cursos de Bachelor e Master e proporção sobre o total, segundo as áreas do conhecimento do curso – semestre de inverno 2008/2009.....	129
Tabela 8: Número total de cursos, número de cursos de Bachelor e Master e proporção sobre o total, segundo os Estados (Länder) – semestre de inverno 2008/2009.....	132
Tabela 9: Custo médio para conclusão de estudos da graduação na Alemanha – 2005.....	135
Tabela 10: Estrutura do curso de Bachelor of Science in Biology da Universidade de Münster – 2008.....	140
Tabela 11: Estrutura dos módulos, créditos e horas de trabalho para o curso de Master of Science in Biology – Biociências da Universidade de Münster – 2008.....	141
Tabela 12: Total de cursos de graduação abertos a novos estudantes na Alemanha, segundo o tipo de formação – 2008.....	143

SUMÁRIO

1 Introdução.....	10
1.1 Apresentação	10
1.2 Problema.....	13
1.3 Objetivos.....	14
1.4 Hipóteses	14
1.5 Métodos e Técnicas	15
1.6 Estrutura da Dissertação	19
2 A globalização e a teoria dos sistemas sociais	21
2.1 A globalização	21
2.1.1 A globalização e seus impactos no mundo contemporâneo	31
2.1.2 A sociedade do conhecimento	38
2.1.3 Efeitos da globalização na educação superior	43
2.2 A teoria dos sistemas sociais	47
2.2.1 A teoria dos sistemas sociais: conceitos	48
2.2.2 Sociedade como sistema.....	52
2.2.3 Educação como sistema social	54
2.2.4 Universidades, organizações e processos de decisão	55
3 O Processo de Bolonha – A Educação Superior em Debate	60
3.1 Prelúdio do Processo de Bolonha.....	64
3.2 O sistema de educação reage.....	75
3.3 Proposta para uma reforma da educação superior na Europa.....	90
4 A Educação superior na Alemanha	100
4.1 O tradicional modelo de Educação Superior Alemão	100
4.2 Necessidade da reforma: toda observação é uma auto-observação.....	105
5 A Implantação da Reforma na Alemanha.....	117
5.1 Duas estruturas: um sistema (Diplom x Bachelor/Master).....	123
5.2 A substituição de estrutura: A implantação dos cursos de Bachelor/Master.....	126
6 Universidade à la Bolonha.....	137
6.1 A autonomia das universidades: diversificação dos modelos implantados.....	137
7 Conclusão	150
Referências	153

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

O final do século XX e o início do século XXI destacam-se por intensas transformações econômicas, políticas e sociais em um contexto de globalização. Diversos autores devotaram parte de seus estudos para compreender e explicar as origens e implicações das mudanças nas relações de poder e de produção ao redor do globo (ARRIGHI, 1997, 2001; CASTELLS, 2000; FEATHERSTONE, 1999, GIDDENS, 1991 E 2000; IANNI, 1996, 2000 e 2004; SANTOS, 1994). As principais conclusões apontam para a expansão do capitalismo, uma crescente intensificação das inter-relações de pessoas, instituições, empresas e governos ao redor do mundo, uma mudança paradigmática do modo de desenvolvimento e uma situação de instabilidade e incertezas quanto ao futuro.

Os sistemas de educação superior também fazem parte dessas transformações, seja como sujeitos ou como objetos da globalização (SCOTT, 1998). Nesse contexto de mudanças gerais, um evento singular destaca-se e instiga a curiosidade dos pesquisadores preocupados em compreender e explicar questões relativas à educação superior e à globalização. Trata-se de um processo de reforma que envolve 48 países europeus e seus sistemas de educação superior.

Em 1998, Alemanha, França, Itália e Grã-Bretanha, representados por seus ministros da educação reuniram-se e divulgaram uma *carta-convite* aos países europeus, que ficou conhecida como a “Declaração de Sorbonne¹”. O objetivo do

¹ Sorbonne declaration (1998), Sorbonne joint declaration: Joint declaration on harmonization of the architecture of the European higher education system, signed by the four Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom, Paris, 25 de maio. Disponível em: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Sorbonne_declaration.pdf, consultado em 26 de março de 2008.

documento foi de propor a harmonização dos diferentes sistemas de educação superior através de um modelo padrão.

Em resposta a esse primeiro documento, no ano seguinte (1999), ocorreu um encontro que mobilizou os ministros da educação de 29 países da Europa na cidade de Bolonha. O resultado dessa reunião foi a adesão ao compromisso comum de promover a compatibilização dos sistemas de educação superior citada acima (denominado a partir dessa data de *Processo de Bolonha*). Tal atitude foi justificada no documento final do encontro, como a necessidade de aprofundar o processo de integração entre os países e construir a “*Europa do conhecimento*”.

O processo europeu tem-se tornado uma realidade cada vez mais concreta e relevante para a União Européia e para os seus cidadãos, graças às extraordinárias realizações dos últimos anos. As perspectivas de alargamento assim como as estreitas relações com os outros países europeus acrescem uma maior dimensão a esta realidade. Simultaneamente, temos vindo a testemunhar uma conscientização crescente em largas faixas da esfera política, académica e da opinião pública, da necessidade de criar uma Europa mais completa e abrangente, em especial no que respeita à construção e ao reforço das suas dimensões intelectual, cultural, social, científica e tecnológica (Declaração de Bolonha, 1999²).

O *Processo de Bolonha* previa a introdução de um novo modelo de organização da educação superior, caracterizado por ciclos, por um sistema de créditos e a possibilidade de comparabilidade internacional tendo por finalidade principal a mobilidade de estudantes e docentes. Essa estrutura ficou conhecida como *modelo 3-2-3* (ou *4-1-3*) de educação superior; de forma que, para o *Bachelor*, 1º ciclo, o período de formação é de 3 (ou 4) anos; para o *Master*, 2º ciclo, o período é de 2 (ou 1) anos; e para o Doutorado, 3º ciclo, o período é de 3 anos. Também constituiria fator importante para o desenvolvimento de estruturas comuns de avaliação e acreditação de cursos.

A adoção do Processo de Bolonha foi diferente para cada país envolvido. No Reino Unido e nos países nórdicos, visto que já adotavam o modelo de ciclos e o uso de créditos, as mudanças foram pequenas. A França possuía um sistema mais

2 Declaração de Bolonha. Disponível em:

<http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Bologna_declaration.pdf>, Consultado em 28 de março de 2008.

diversificado, com mais “ciclos” que o modelo proposto, tendo realizado pequenas alterações para a compatibilização. Alguns países do leste europeu já haviam introduzido o sistema de dois ciclos durante os anos 90 e outros o fizeram tardiamente, mas sem dificuldades aparentes.

Neste cenário destaca-se a Alemanha por apresentar grandes diferenças entre seu modelo tradicional (a universidade Humboldtiana) e o novo modelo proposto. O compromisso assumido pelo ministro da educação alemão, Jürgen Rüttgers, implicaria em uma profunda reforma de um modelo de educação superior que fora considerado referência mundial, o modelo Humboldtiano caracterizado pela indissociabilidade entre pesquisa e ensino. Segundo alguns autores o *Processo de Bolonha* veio alterar significativamente o modelo de universidade alemão (OSTERMANN, 2002; PRITCHARD, 2004).

Outro elemento de destaque do processo de reforma do sistema de educação superior alemão é sua descentralização e autonomia. A educação superior na Alemanha é responsabilidade e consiste em objeto de jurisdição dos Estados federados, os *Länder*. O governo federal pode elaborar orientações para os Estados, mas esses decidem se adotam, ou não, o que é sugerido. Essa estrutura organizacional implica na necessidade de grande mobilização conjunta de diversas autoridades para a realização de reformas comuns, como a proposta pelo processo de Bolonha. Verifica-se, no caso alemão, que a reforma que surge como uma política pública europeia passou por outros dois níveis de decisão política, governo federal alemão e os Estados, antes de chegar às universidades. Outra dimensão importante a destacar é que o processo, aparentemente, não encontrou resistências nas universidades, nem por parte de professores, nem pelos alunos³. Isso, necessariamente, não implicaria em consentimento. É importante, pois, investigar e analisar como foi possível a transformação do sistema de educação na Alemanha, outrora considerado modelo acadêmico de referência internacional.

³ Durante a redação da dissertação foi noticiado uma grande mobilização de estudantes espanhóis contrários ao Processo de Bolonha. Disponível em: <<http://www.kaosenlared.net/noticia/madrid-desafia-seriamente-plan-bolonia>> , consultado em 21 de novembro de 2008.

1.2 PROBLEMA

Esta dissertação tem por tema a reforma da educação superior implantada na Alemanha, após o processo de Bolonha. A República Federal da Alemanha é formada por 16 Estados, denominados *Länder*, resultados da unificação da República Democrática Alemã e da República Federal da Alemanha em 3 de outubro de 1990. A Constituição alemã determina que os Estados têm autonomia e responsabilidade sobre a administração e a legislação do sistema educacional. Ao longo do século XIX e XX, a Alemanha destacou-se por seu modelo de educação superior reconhecido mundialmente, o modelo de Humboldt. Esse modelo caracterizava-se pela autonomia interna das instituições de educação superior apesar do financiamento do Estado, pela liberdade e pela indissociabilidade do ensino e da pesquisa (KMK, 2008).

Investigar o caso alemão permite uma maior compreensão de como ocorre uma reforma ampla na educação superior e em uma das mais importantes instituições sociais de nosso tempo, a universidade. Três questões serão investigadas e analisadas. Em primeiro lugar se a reforma implantada foi um processo de aprimoramento (*upgrade*) do modelo anterior (modelo Humboldtiano), ou, se na Alemanha experimentava-se o esgotamento de um modelo e sua substituição por outro. Em segundo lugar, a reorganização do sistema implicou na criação de novas estruturas ou trata-se apenas da reorganização das estruturas antigas? Em terceiro, quais foram os atores-chave na definição da agenda de mudanças?

O que efetivamente vem mudando no sistema de educação superior alemão, em especial nas universidades, com a implantação das reformas propostas pelo Processo de Bolonha?

As reformas iniciadas em 1998 no sistema educacional alemão podem ser associadas a uma maior complexificação do sistema?

Como foi possível um processo comum de mudanças, considerando a autonomia dos Estados, *Länder*, sobre a legislação da educação superior?

A base da educação superior alemã tradicional, pautada na unidade do ensino e pesquisa vem se modificando?

De que forma as universidades reagiram às novas orientações?

O que efetivamente vem mudando no sistema de educação superior alemão?

Buscou-se nas teorias da globalização e da sociedade da informação, assim como na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann os instrumentais teóricos para compreensão de como o sistema de educação superior alemão está processando essas reformas. De que maneira, as mudanças do entorno do sistema educacional, provenientes dos sistemas; político, econômico, social, são identificadas e interpretadas no interior do sistema, modificando-o.

1.3 OBJETIVOS

1. Descrever a formulação da proposta de reforma da Educação Superior Européia promovida pelo Processo de Bolonha.
2. Compreender as mudanças promovidas pelo Processo de Bolonha através da análise do caso particular do sistema de educação superior alemão.
3. Investigar e analisar como se deu a adoção da reforma e de que modo as transformações foram implantadas no sistema de educação superior alemão ao aderir ao processo europeu.
4. Investigar e analisar como estão sendo alteradas as estruturas do sistema de educação superior alemão, instituições, cursos, organização.

1.4 HIPÓTESES

Foram duas as hipóteses que orientaram este estudo:

1. Primeira hipótese: A reforma iniciada em 1998 na Alemanha correspondeu a um processo de complexificação do sistema de educação superior alemão visando à garantia da sua reprodução através da reorganização estrutural, implicando no aumento do acoplamento estrutural com o entorno, em especial com relação ao sistema econômico, mantendo suas principais características.

2. Segunda hipótese: As transformações do sistema de educação superior alemão são o resultado do esgotamento de seu modelo tradicional devido ao aumento/intensificação das relações sociais e a conseqüente não correspondência entre sistema e entorno, implicando na sua substituição por outro mais adequado às novas dinâmicas sociais que caracterizam a sociedade contemporânea.

1.5 MÉTODOS E TÉCNICAS

Vários métodos e técnicas foram utilizados para a operacionalização deste estudo em diferentes etapas. Em primeiro lugar, foi realizada uma pesquisa exploratória para a identificação de sites com os principais documentos sobre o Processo de Bolonha. A partir dessa etapa, procurou-se identificar as instituições e atores-chave na promoção do processo de reformas. Por último, buscou-se através da análise de conteúdo dos documentos mais relevantes, verificar quais eram as propostas, como elas eram percebidas e como foram implantadas.

No início foram encontradas algumas dificuldades para identificar as instituições de maior relevância para a análise das propostas de reforma da educação superior europeia. Imaginava-se que o Processo de Bolonha consistia-se numa iniciativa estabelecida dentro dos limites de atuação da União Europeia (UE). Foi através do cruzamento de dados, principalmente das declarações dos encontros do Processo de Bolonha com os documentos da Comissão Europeia para Cultura, que se verificou o equívoco inicial. As reformas, que estavam em discussão na Europa, transcendiam os limites jurídicos da União, e implicavam em um movimento muito mais amplo, em termos internacionais, de transformação dos sistemas de educação nacionais. O papel da Comissão Europeia (órgão executivo da União Europeia), que era marginal no início do processo, ampliou-se no decorrer do processo e veio a ocupar a posição de membro

adicional às discussões. Essa mudança do status da União Européia fundamentou-se e cresceu a partir da definição da *Estratégia de Lisboa*⁴, em 2001.

Destacaram-se como as principais fontes de informações sobre o processo de reforma da educação superior na Europa, os sites do Grupo de Acompanhamento do Processo de Bolonha (Bologna Follow-Up Group)⁵, e das instituições parceiras (membros consultivos):

- Conselho da Europa (Council of Europe);
- União Européia (European Union);
- Associação de Universidades Européias (European University Association).

Para a dissertação, ficou definido que seria enfocada a reforma do sistema de educação superior da Alemanha. Essa escolha deu-se por se tratar do país que apresentava maiores diferenças em termos de características de oferta de cursos, entre o antigo modelo de educação superior (modelo Humboldtiano) e o novo modelo proposto pelo Processo de Bolonha.

Para a operacionalização da pesquisa utilizou-se da análise de documentos, trabalhos científicos e entrevistas. Os documentos analisados referem-se à União Européia e ao Processo de Bolonha (Declarações e Comunicados, que podem ser designados como documentos da dimensão da política européia para educação superior); em segundo lugar os documentos relativos à Alemanha, aos Estados (Länder), às Universidades. Em terceiro lugar, recorreu-se às análises e às interpretações sobre educação superior de pesquisadores e institutos de pesquisa que produziram trabalhos sobre o processo em questão. Em quarto lugar, foram realizadas entrevistas com professores alemães que estavam em visita ao Brasil (UFRGS e PUCRS).

4 Documento elaborado pela UE em resposta aos desafios da globalização, que tem por objetivo tornar a Europa uma economia baseada na produção e transmissão do conhecimento.

5 Diversos endereços hospedaram o material do Bologna Follow-Up Group, a cada encontro um novo grupo era formado com sede no país, aonde viria a se realizar o evento, ficando responsável pela organização dos materiais.

A opção pelo caso alemão baseia-se principalmente no fato de ser o sistema que frente às modificações propostas pelo Processo de Bolonha, sugere maiores adaptações/transformações do que os demais modelos. Uma segunda característica importante é a complexidade do modelo alemão, que atribui aos Estados da federação poderes legislativos sobre a educação superior, são detentores de autonomia legislativa sobre a educação superior. Isso implica que qualquer processo de reforma que visa à harmonização dos sistemas (interna à Alemanha ou externa a ela) exige um grande esforço político. Além disso, o sistema de educação superior, constituiu-se em um modelo para a Europa e para o mundo desde as reformas empreendidas por Wilhelm von Humboldt, em 1810 na Universidade de Berlim e que difere da proposta do Processo de Bolonha alemão (OSTERMANN, 2002; PRITCHARD, 2004). Por essas razões, o caso alemão é o que melhor se destaca para a compreensão de como um sistema de educação superior promove amplas reformas.

Ainda que faça pouco sentido, para a teoria dos sistemas, o uso, ou referência a “sociedades” (com o uso do plural), na concepção moderna⁶, como Alemanha ou sociedade alemã, por exemplo, é necessário o seu uso. Teoricamente entende-se essa forma de referir-se à Alemanha não como uma sociedade (dentre outras), mas uma diferença na sociedade (já que só existe um sistema social). A organização jurídica-política expressa como “Alemanha” faz parte do entorno do sistema de educação superior alemão. Assim como “Alemanha” é uma diferença na sociedade, o que se denomina de sistema de educação superior alemão é entendido como uma diferença no sistema de educação superior, sub-sistema da sociedade. Além dessa dimensão teórica destaca-se uma dimensão empírica. De acordo com Stormquist, pesquisadora da educação superior, os dados que existem e estão disponíveis para análise, encontram-se referidos ao nível nacional, tendo sido produzidos pelos Estados-nacionais (STORMQUIST, 2007).

O procedimento para a realização da pesquisa foi dividido a partir de três categorias de análise: 1) da reforma, 2) da reorganização do sistema, 3) dos atores-chave.

⁶ Como a noção empregada por Durkheim, sociedade alemã, francesa, etc.

1.5.1 A reforma, o Processo de Bolonha e suas dimensões.

Foi realizada uma análise de conteúdos dos documentos (declarações e relatórios) dos encontros dos ministros de educação sobre o tema e dos documentos provenientes do grupo de trabalho do processo de Bolonha (Bologna Follow-Up Group - BFUG). Pretendeu-se com isso a descrição das tendências do conteúdo da comunicação produzidas por esses processos de comunicação e a compreensão do processo e dos consensos estabelecidos. Esses são dados e informações produzidas no âmbito político internacional, constituindo-se de certa forma na formulação de uma política europeia para a educação superior.

1.5.2 A reorganização do sistema:

Foram analisados os documentos produzidos por diversas organizações alemãs relacionadas à educação superior. Destacam-se o Ministério da Educação do governo Federal Alemão, a Conferência dos Ministros da Cultura (KMK), a Conferência dos Reitores Alemães (HRK). Através dos documentos produzidos por essas organizações pode-se verificar como foram identificadas informações sobre o sistema de educação superior alemão e como se reagiu a elas.

A reorganização do sistema refere-se à dimensão nacional do processo de mudanças, no caso específico, da Alemanha. Analisaram-se as dimensões do processo, dos procedimentos que possibilitaram a realização da reforma, o processo de implantação das mudanças e os resultados obtidos.

1.5.3 Das instituições, atores-chave e o processo de implantação:

A terceira categoria de análise, dos atores-chave, refere-se à dimensão micro-social do processo, às universidades. Nessa categoria foi analisada a implantação das

orientações da proposta de reforma, como a introdução do sistema de ciclos, do sistema de créditos, da reforma curricular.

Também foram realizadas entrevistas com professores e pesquisadores de Universidades alemãs que se encontravam na UFRGS e PUCRS com o objetivo de coletar depoimentos sobre suas experiências com o processo de reforma.

Para a realização do trabalho foram ainda utilizadas análises, interpretações e relatórios produzidos por outros pesquisadores em Centros de Pesquisa sobre educação superior. Alguns exemplos de fontes que disponibilizam documentos relacionados, sejam sobre o processo ou sobre a situação das transformações propostas no caso do sistema de educação superior alemão, são os sites da: União Européia, *Bologna Follow-Up Group* (BFUG), *European University Association* (EUA), *Eurydice*, *Centre for Higher Education Policy Studies* (CHEPS), *Eurostat*, *Kassel Universität*, *Hochschulkopass*, entre outros que se mostraram relevantes ao longo do processo de pesquisa.

Também se utilizou para análise, dados estatísticos (econômicos, mercado de trabalho, culturais) que podem ser encontrados nos sites de agências internacionais como as listadas a seguir: Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Ministérios da educação dos países envolvidos.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está organizada em sete capítulos, sendo a introdução o capítulo primeiro. No capítulo 2 foi realizado um trabalho de revisão dos principais trabalhos teóricos relacionados ao tema proposto, globalização, sociedade do conhecimento, educação superior, teoria dos sistemas e educação como sistema social. No capítulo 3 são descritas e analisadas a dimensão européia do fenômeno de reformas da educação superior, o seu contexto de surgimento, sua constituição e implantação. No capítulo 4, são descritas e analisadas a educação superior alemã, seu tradicional modelo

(Humboldtiano) e o surgimento da necessidade da reforma. O capítulo 5 consistiu na análise das transformações empreendidas, tendo como enfoque dados estatísticos sobre a implantação dos novos cursos. No Capítulo 6 são analisados dois novos cursos de Bachelor e Master. O último capítulo consiste na conclusão.

2 A GLOBALIZAÇÃO E A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS

A compreensão das transformações da educação superior na Europa no final do século XX e no início do século XXI requer uma reflexão teórica sobre duas dimensões. A primeira dimensão refere-se ao contexto da globalização e da sociedade do conhecimento e os efeitos sobre a educação superior. A segunda dimensão refere-se à educação, entendida enquanto sistema da sociedade, como ela age e reage frente às transformações do contexto no qual está inserida.

2.1 A GLOBALIZAÇÃO

Para compreender as principais características da sociedade contemporânea é preciso compreender as origens, as características e os efeitos do fenômeno da globalização. Nesse estudo, entende-se por globalização a atual dimensão global da expansão do sistema mundial moderno. A partir dessa afirmação recorre-se, em especial, aos estudos de Arrighi, para a compreensão do funcionamento do sistema mundial moderno e seus ciclos de desenvolvimento até a sua fase atual, a global.

A concepção de ciclos de desenvolvimento é essencial para entender os processos de mudanças do sistema mundial moderno. Segundo o autor, a sucessão de ciclos e as mudanças econômicas, políticas e sociais que os acompanham são decorrentes das características do capitalismo que:

“(...) tende a gerar inovações que rompem qualquer ordem costumeira que tenha sido, ou esteja sendo, estabelecida em um momento dado. Essa tendência aumenta as pressões competitivas que, por sua vez, suscitam novas ordens costumeiras” (ARRIGHI, 1997, p.19).

No livro “A ilusão do desenvolvimento”, Arrighi (1997) utiliza-se dos conceitos de ordens costumeiras e de inovações para descrever o processo de sucessão de ciclos que alteram o sistema social capitalista. Tanto os acordos costumeiros, quanto as inovações são resultados das ações dos atores-chave dessas relações, Estados, domicílios e empresas. O papel das empresas é um dos fatores que diferenciam o sistema social capitalista de outros sistemas anteriores, segundo o autor:

Essa tendência a gerar ordens costumeiras é o que o capitalismo tem em comum com todos os sistemas sociais anteriores. (...) O que diferencia o capitalismo de todos os sistemas anteriores é a intermediação das empresas capitalistas no fornecimento de subsistência e proteção (ARRIGHI, 1997 p.21).

As empresas ao intermediar os meios de subsistência e proteção para domicílios e Estados possuem uma importância fundamental na manutenção de determinados arranjos (ordens costumeiras), mais ou menos estáveis. Essa estabilidade é vital para a manutenção, também, das empresas. No entanto, dentro das relações que se estabelecem entre as empresas, toda ordem tende a gerar pressões competitivas, seja pela generalização dos arranjos mais lucrativos a um número crescente de empresas, seja pela introdução de novos arranjos mais lucrativos.

Na busca por (mais) lucro reside um dos elementos que introduz dinamismo a essas relações. Segundo Arrighi (1997), há uma tendência, inerente ao funcionamento das empresas, de produzir inovações, novas combinações insumo-produto com maior potencial de lucro. As novas combinações, ou inovações, de que fala Arrighi, são alterações, rearranjos que aumentam os graus de competitividade dentro do sistema e provocam rompimentos na ordem anterior. O aumento da competitividade acaba por resultar em transformações no nível das relações do sistema interempresas e do sistema Inter-Estados.

O novo arranjo ao consolidar-se como um modelo a ser seguido, e ao ser adotado por outras empresas perde seu potencial de garantir a obtenção de maiores margens de lucros. Ao reduzirem-se as margens de lucro, inicia-se um novo processo de acirramento competitivo, que leva a novos rearranjos e/ou processos de economia e substituição (corte de custos) por parte das empresas.

Segundo o autor, esse equilíbrio mutável, é dirigido pela luta travada dentro do sistema Interempresas pela acumulação de capital entre as empresas que se aferram a determinados padrões de relações (costumeiras) e as empresas que se apropriam de novas relações (inovadoras). Essas disputas desenrolam-se no tempo, com períodos de menor ou maior competição entre as empresas, podem ser entendidas como ondas, ciclos de desenvolvimento econômico, também denominados de ciclos de *Kondratieff* (ARRIGHI, 1997, p.25).

A sucessão de ciclos da história do capitalismo é a responsável pelos processos de mudança, que implicaram em descontinuidades e reorganizações mais abrangentes, e sobre novas bases. Os ciclos com os quais trabalha Arrighi caracterizam-se por duas fases que se sucedem no tempo, fases A e B. Elas denotam, respectivamente, um movimento de ascensão/expansão (fase A) e declínio/caos (fase B) de determinado arranjo e sua substituição por outro, dando início a um novo ciclo.

A fase A, no sistema capitalista, é marcada pelo estabelecimento de relações inovadoras dentro de uma ordem de relações estáveis e lucrativas. Baseadas em uma “ordem costumeira”, as relações estabelecidas nessa 1ª fase de todo ciclo de desenvolvimento tendem a gerar meios e incentivos para novos rearranjos. Essas reformulações são promovidas sejam por aqueles que já estão ganhando a maior parte da rendas empresariais e desejam mantê-las, quanto por aqueles que buscam inovar as formas de obter os fluxos de capitais e atrair rendas para si. De acordo com Arrighi, “qualquer que seja a motivação, a nova combinação levará a rodadas secundárias de inovações, assim como maior demanda por recursos existentes” (ARRIGHI, 1997, p.23).

O aumento constante da competição pelos recursos e pelas rendas geradas na 1ª fase cria as condições para o início da segunda fase de todo ciclo. A fase B caracteriza-se pelo estreitamento das margens de lucro possíveis, através da acirrada competição pelos recursos entre os velhos arranjos (inovadores no início da fase A) e os novos arranjos (secundários) estabelecidos e/ou em estabelecimento. Nesse momento de um ciclo de desenvolvimento, a competição pelas margens de lucro provoca processos de economia e substituição, em geral significando a substituição dos “nichos superlotados do sistema Interempresas por outros mais vazios” (ARRIGHI,

1997, p.24) a fim de 'economizar' o máximo possível. Do acirramento da competição dos processos de substituição decorre uma redistribuição dos ganhos obtidos na fase A. As empresas que não forem capazes de competir "são eliminadas da disputa ou são subordinadas às empresas que são mais capazes de substituir e economizar" (ARRIGHI, 1997, p.24). Esse estágio de intensa competição encerra-se com o estabelecimento de novos arranjos costumeiros que cessam a acirrada competição, reiniciando uma nova fase A, de expansão e prosperidade de outro ciclo.

Entender a evolução do sistema mundial moderno através sucessão de ciclos de desenvolvimento, caracterizados por uma fase de ascensão/expansão (fase A) e uma fase de declínio/caos (fase B), é importante para a compreensão do surgimento da globalização. As origens do fenômeno da globalização estão relacionadas ao ciclo de desenvolvimento do sistema mundial moderno iniciado na segunda metade do século XX que será explorada no item a seguir.

Para a compreensão das origens da globalização recorre-se às constatações e às análises realizadas por Arrighi e Silver na obra "Caos e Governabilidade no moderno sistema mundial" (ARRIGHI e SILVER, 2001). Segundo os autores:

Nossa investigação procurou indícios do que poderiam ser esses padrões subjacentes na atual turbulência, descobrindo padrões em situações comparáveis de mudança sistêmica no passado. O resultado é uma história da expansão do sistema mundial moderno até suas atuais dimensões globais, através de uma série de reorganizações fundamentais. Essas reorganizações ocorreram em períodos de transição hegemônica, definidos como momentos de mudança do agente principal dos processos mundiais de acumulação de capital e das estruturas político-econômicas em que tais processos estão inseridos (ARRIGHI e SILVER, 2001, p.31).

As reorganizações fundamentais e o período de transição hegemônica, que interessam ao presente trabalho para a compreensão das origens da globalização, são o surgimento das empresas verticalmente integradas, a consolidação dos Estados Unidos como Estado hegemônico, a ascensão do capitalismo de corporações norteamericano à dominação global e a atual crise de hegemonia. Esses são os processos de reorganizações sistêmicas ocorridas na segunda metade do século XX que estão na

origem do fenômeno da globalização (ou expansão do sistema mundial moderno a dimensões globais).

A fase final de um ciclo de desenvolvimento econômico, conforme foi visto anteriormente é marcado pelo acirramento competitivo no sistema interempresas. As características dos arranjos que darão início a um novo ciclo surgem nesse período como respostas e/ou soluções a esse aumento das pressões competitivas. A transição do século XIX para o século XX, marcado pelo acirramento das pressões competitivas, criou as condições para o surgimento da resposta norte-americana do capitalismo de corporações.

A resposta norte-americana à competição excessiva no sistema Interempresas para economizar e garantir as margens de lucro foi uma resposta essencialmente organizacional, de internalização dos mercados. Foi através da integração vertical de múltiplas divisões especializadas dos processos de produção e de circulação de mercadorias, que as empresas asseguraram uma maior velocidade de produção e garantiram as margens de lucro:

A maior velocidade com que os insumos primários podiam ser transformados em produtos finais pelas empresas verticalmente integradas permitiu que estas reduzissem os custos e aumentassem a produção por trabalhador e por máquina, em um ritmo mais rápido e em maior grau do que as empresas de uma só unidade ou as empresas de muitas unidades e menos especializadas. À medida que os grandes e regulares fluxos de caixa gerados por essas “economias de velocidade” foram reinvestidos na criação de hierarquias de executivos de níveis alto e médio, especializados na monitorização e na regulação de mercados e processos de trabalho, as vantagens competitivas das empresas verticalmente integradas aumentaram ainda mais (ARRIGHI e SILVER, 2001, p.138)

Esse modelo de empresas, por suas vantagens competitivas, passou a disseminar-se a outras áreas da produção e da comercialização de mercadorias. De acordo com os autores, “o resultado foi um crescimento e disseminação rápidos da nova estrutura organizacional” (ARRIGHI e SILVER, 2001, p.138). Contraditoriamente, a nova estrutura organizacional, em um primeiro momento, sucumbiu a seu próprio sucesso. As empresas norte-americanas passaram a produzir mais rápido e em maior quantidade, do que o consumo, interno e externo aos Estados Unidos, pudessem dar conta para sustentá-las. O resultado desastroso desse sucesso das empresas norte-

americanas foi a superprodução que levou à quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929. Essa situação reverteu-se com a importante participação e atuação do governo norte-americano. De acordo com os autores:

O que acabou tirando as grandes empresas do abismo da Grande Depressão da década de 1930 não foram suas próprias estratégias de sobrevivência, mas os gastos governamentais maciços durante e depois da Segunda Guerra Mundial (ARRIGHI e SILVER, 2001, p.146).

De acordo com Arrighi e Silver (2001), após a Segunda Guerra mundial, os Estados Unidos foram alçados à condição de nação hegemônica no sistema Inter-Estados, ao concentrar poder econômico e militar sem precedentes anteriores. Em consequência das condições de superpotência econômico-militar e de liderança política hegemônica, foi possível aos Estados Unidos, sob seu incentivo e proteção, garantir a sustentação e a ascensão do capitalismo de corporações de estilo norte-americano ao predomínio global, assim como promover uma redução das soberanias (*de fato*) dos demais Estados (ARRIGHI e SILVER, 2001, p.102). De acordo com os autores:

O governo dos Estados Unidos desempenhou um papel tão decisivo no fomento da expansão transnacional do capital das corporações norte-americanas quanto o fizera na criação das condições para sua consolidação nacional (ARRIGHI e SILVER, 2001, p.148).

Os esforços realizados pelo governo dos Estados Unidos, para o fomento das corporações norte-americanas em suas trajetórias de transnacionalização, foram muito além da proteção político-militar, dos incentivos fiscais e dos planos de seguro. O fomento do governo norte-americano incluiu, até mesmo, a formação de mercados externos para essas empresas. Mais uma vez, nesse exemplo deve-se ressaltar a violação da soberania dos Estados, que é colocada de lado frente às necessidades do governo dos Estados Unidos e suas empresas. De acordo com Arrighi e Silver:

O governo dos Estados Unidos não poupou dinheiro nem energia para criar na Europa um espaço político-econômico suficientemente grande para permitir que o capital de corporações norte-americanas remoçasse em uma segunda juventude do outro lado do Atlântico. Mediante o uso habilidoso de incentivos econômicos (muito especialmente o Plano Marshall), ele estimulou a

cooperação europeia e a redução das barreiras econômicas intra-europeias. (...) Dessas e outras maneiras, o governo deu um respaldo essencial à criação da União Europeia de Pagamentos e da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, com isso iniciando o processo que culminou na formação da Comunidade Econômica Europeia em 1957 (ARRIGHI e SILVER, 2001, p.149).

Tanto as estratégias adotadas pelo governo dos Estados Unidos quanto, o modelo de organização das corporações norte-americanas passaram a ser uma referência a ser seguida por outros Estados e empresas. No período posterior à Segunda Guerra, estabeleceram-se as condições, os arranjos, sobre as quais foi possível um período de ascensão/expansão da economia capitalista, uma reorganização mais abrangente e sobre novas bases. A reorganização mais abrangente foi a expansão do sistema capitalista a todo o globo, e suas bases, as empresas multinacionais verticalmente integradas e multidivisionais. Num primeiro momento essa liderança norte-americana no sistema Inter-Estados e no sistema Interempresas, resultou em um período de crescimento econômico relativamente generalizado ao redor do globo. Esse foi o período de expansão (fase A) do ciclo econômico sob hegemonia norte-americana, compreendido entre 1935/45 e 1967/73. De acordo com Arrighi e Silver:

À medida que o capital das corporações norte-americanas aproveitou as oportunidades de expansão interna e transnacional criadas pelo governo estadunidense, o capitalismo mundial passou a funcionar em um sistema inteiramente novo, do ponto de vista de suas empresas líderes. Durante uns 25 anos depois de terminada a Segunda Guerra Mundial, a empresa multidivisional e multinacional norte-americana tornou-se o modelo que as firmas do mundo inteiro procuravam imitar. (...) Com isso, estava preparado o cenário para uma nova grande intensificação da concorrência interempresarial e para uma nova metamorfose do sistema dominante de empresas (ARRIGHI e SILVER, 2001, p.149).

Os autores chamam a atenção para a inauguração de uma nova fase do ciclo de desenvolvimento econômico sob liderança e hegemonia norte-americana a partir da intensificação da concorrência interempresarial. Na medida em que as vantagens da integração vertical e da transnacionalização das corporações norte-americanas foram adquiridas por outras empresas, aumentaram progressivamente as pressões competitivas entre essas estruturas empresariais. Conforme foi visto anteriormente, o

início de uma fase B caracteriza-se pelo acirramento da competitividade no sistema Interempresas dentro de um determinado ciclo de desenvolvimento econômico. Essa competitividade ao intensificar-se leva à implantação por parte das empresas de estratégias de economia e substituição para a manutenção das margens de lucro.

O constante aumento do número empresas integradas verticalmente teve por conseqüências o aumento da competição no sistema interempresas. Na medida que o modelo organizacional das empresas americanas passaram a ser copiadas em outros lugares do mundo (especialmente Europa, ocidental, e Ásia, Japão), diminuía-se as possibilidades da manutenção de ganhos generalizados e acirravam-se as disputas econômicas. O aumento da competição dentro do sistema interempresas levou ao encerramento da fase A desse ciclo de desenvolvimento do capitalismo e o início da fase B, de “excessiva” competição entre as empresas (ARRIGHI, 1997, p.25).

A competição no sistema Interempresas, a partir da década de 1970, gerou uma pressão para a implantação de processos de substituição e de economia, para garantir a manutenção das empresas e suas margens de lucro. De acordo com Arrighi:

A corrida ao corte de custos das décadas de 70 e 80 tem suas raízes mais profundas nessa situação de superpopulação – isto é, uma situação na qual havia estruturas corporativas demais em ‘busca’ de localidades de menos que ofereciam oportunidades rentáveis de expansão (ARRIGHI, 1997, p.329).

Três formas seguiram-se para o corte de custos nesse período. Duas dessas formas referem-se à substituição de fontes de mão-de-obra caras por outras mais baratas. A primeira forma é a substituição de fontes de mão-de-obra realizada no *interior* dos Estados do núcleo orgânico. A segunda forma refere-se à substituição de fontes de mão-de-obra *através* das fronteiras dos Estados.

É importante destacar a terceira forma que se desenvolveu como estratégia de corte de custos nesse período de acirramento da competitividade no sistema Interempresas. Essa terceira forma deu-se através da “substituição de força de trabalho proletária por força de trabalho intelectual e científica” com destaque à automação e ao uso de tecnologias como características mais importantes (ARRIGHI, 1997, p.330-331).

As duas primeiras formas de substituição sugerem somente uma re-alocação de matrizes produtivas. As chances de sucesso de manutenção das margens de lucro

estão mais relacionadas à possibilidade de manutenção dos baixos preços da mão-de-obra nas novas localizações, do que qualquer outro fator. A consequência que essas duas estratégias parecem engendrar é da redistribuição dos benefícios econômicos e sociais, até então restritos ao núcleo orgânico da economia, para a periferia e semi-periferia⁷.

No entanto, a substituição da força de trabalho proletária por força de trabalho intelectual e científica, constituiu-se numa novidade para a competição no sistema Interempresas. Essa estratégia requer a existência de recursos humanos qualificados para determinadas funções e/ou conhecimentos tecno-científicos avançados e aplicados. Nesse sentido, essa estratégia agiu como um elemento de demanda por qualificações que atingiram pessoas e instituições.

O aumento “excessivo” da competição gerado pela equiparação organizacional das empresas, segundo Arrighi, levou a um aumento da importância dos aspectos relacionados às tecnologias da informação. Segundo o autor:

A assim chamada Revolução da Informação deu um grande salto nesse período e, inicialmente, foi instrumental no estabelecimento ou fortalecimento das relações de cooperação e complementaridade entre as corporações norte-americanas e o resto da economia mundial. Mas tão logo os principais agrupamentos de empresas (notadamente os agrupamentos japoneses e europeus ocidentais) alcançaram o nível das vantagens organizacionais das empresas norte-americanas, como ocorreu entre 1976 e 1973, os aspectos competitivos da Revolução da Informação vieram para primeiro plano, e a economia mundial foi lançada numa nova fase B (ARRIGHI, 1997, p. 29-30).

A importância das tecnologias da informação cresceu na medida em que foram incorporadas pelas empresas, para garantir vantagens competitivas na produção (por exemplo, uso da robótica, biotecnologias, produtos geneticamente modificados) e/ou no comércio (telecomunicações e internet) transnacionais. A crescente velocidade da incorporação de novas tecnologias promoveu, ainda mais, a intensificação da competição dentro do sistema interempresas e o aumento da sua escala de atuação, global.

⁷ A conceituação de núcleo orgânico, semi-periferia e periferia não é explorada nesse estudo. Maiores detalhes podem ser encontrados no livro “A ilusão do desenvolvimento” de Arrighi (1997).

Nesse período de acirramento competitivo, o desenvolvimento e uso de novas tecnologias da informação surgiram como diferenciais para a competição no sistema interempresas. Na medida em que as novas tecnologias permitiam a diminuição das distâncias e dos tempos para as relações de criação, produção e distribuição, garantiam-se melhores condições para a sobrevivência no sistema interempresas. As empresas integradas verticalmente, diversificadas regionalmente e adaptadas à atuação global, intensificaram suas ações com as possibilidades logísticas abertas pelas novas tecnologias da informação.

Outra consequência que aponta Arrighi, para esse processo de aumento de escala da atuação das empresas verticalmente integradas e transnacionalizadas é que elas deixaram de estar sob controle ou tutela de qualquer Estado. De acordo com os autores:

O legado do sistema de empresas multinacionais criado sob a hegemonia norte-americana, em contraste, foi um grande enfraquecimento da capacidade reguladora até mesmo das nações mais poderosas, não somente no nível da economia global como um todo, mas também no de suas próprias economias internas (ARRIGHI e SILVER, 2001, p.156)

Para concluir o processo de transformações do sistema mundial moderno que levaram às origens do fenômeno da globalização é importante ressaltar o contexto de incertezas e inseguranças que a caracteriza atualmente. Segundo Arrighi, o que fica claro nas atuais transformações econômicas, políticas e sociais é que:

Certamente, a atual fase B se transformará, mais cedo ou mais tarde, numa nova fase A. (...), as fases B não são nada mais do que períodos de competição 'excessiva' que, ao mesmo tempo tendem a gerar acordos costumeiros nas relações interempresas e inter-Estados capazes de trazer a competição de volta a níveis 'suportáveis'. As reuniões anuais do 'Grupo dos 5 mais 2', que visam regular as taxas de câmbio e coordenar as políticas monetárias dos principais Estados do núcleo orgânico, são um dos exemplos mais recentes e significativos dessas tentativas⁸. (ARRIGHI, 1997, p.46-47)

O atual cenário econômico, político e social indica, segundo Arrighi, um período de competição que marca o início do final de um ciclo com a crise da hegemonia dos

⁸ A recente crise dos financiamentos imobiliários norte-americanos (Sub-prime) e as repostas dos Estados-nacionais, em especial EUA e União Européia, podem ser tomados como um exemplo dessas tentativas de concertação para a manutenção de uma ordem na economia.

Estados Unidos e das empresas verticalmente integradas. As transformações que se experimentam são o reflexo de mudanças que possuem um rumo incerto e indeterminado. No entanto, essas mudanças podem ser alvo de estudos para a compreensão de seus processos de transformação conforme demonstram os autores analisados. A seguir, discutir-se-á algumas das características dessa sociedade que surge no final do século XX e início do século XXI, sob os conceitos de globalização e de sociedade do conhecimento.

2.1.1 A GLOBALIZAÇÃO E SEUS IMPACTOS NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Conforme foi visto anteriormente, o fenômeno da globalização tem suas origens no último ciclo de desenvolvimento do sistema mundial moderno que se iniciou na segunda metade do século XX. Esse ciclo teve e ainda tem como características a hegemonia (em crise) dos Estados Unidos no Sistema Inter-Estados e da hegemonia (também em crise) das corporações verticalmente integradas e transnacionalizadas no Sistema Interempresas. Os principais impactos desse contexto no mundo contemporâneo foram em primeiro lugar o predomínio de uma economia de mercado, promovida e garantida, sobretudo, pelas empresas transnacionais, incentivadas pelo governo dos Estados Unidos no pós-guerra. Em segundo lugar, em consequência das necessidades e dos interesses do poder econômico das empresas corporativas, reduziu-se o poder de atuação dos Estados.

Em parte como uma consequência das duas características mencionadas acima, e por outra parte como uma estratégia de manutenção do poder dos Estados, surgiram processos de regionalização, integração política e econômica entre Estados-nações. Os processos de integração deram origem aos três grandes centros competitivos da economia global (norte-americano, europeu e asiático), que apesar dos seus conflitos de interesses fundamentaram e organizaram suas atuações sob um consenso mínimo em 1989, conhecido como Consenso de Washington (ou Consenso Neoliberal).

Conforme foi visto anteriormente, com o final da Segunda Guerra Mundial iniciou-se um novo ciclo de desenvolvimento do sistema social capitalista. Como todo ciclo, possui um período de ascensão/expansão seguido por outro período de declínio e acirramento da competição. A fase de ascensão, no imediato pós-guerra, deu-se pela expansão das empresas corporativas norte-americanas. Hobsbawm contribui com seus estudos para a compreensão dessa fase de expansão transnacional das empresas corporativas. Ao analisar o papel das transnacionais, o autor afirma que “a principal função dessas empresas era ‘internalizar mercados ignorando fronteiras nacionais’, isto é, tornar-se independentes do Estado e seu território” (HOBBSAWM, 2002, p.273).

As conseqüências dessa expansão do modelo organizacional de integração vertical norte-americano inauguraram um período de expansão e prosperidade ao redor do globo, especialmente para os países industrializados. Hobsbawm (2002) denominou esse período de “Os anos dourados” do século XX. O autor chama a atenção para o crescimento econômico dos Estados Unidos que não foi surpreendente, já que mantinham o ritmo estabelecido durante as guerras. No entanto, para os demais países, especialmente Europa Ocidental e Japão, o crescimento bateu todos os recordes anteriores (HOBBSAWM, 2002, p.254). De acordo com Hobsbawm:

Muito do grande *boom*⁹ mundial foi assim um alcançar ou, no caso dos EUA, um continuar de velhas tendências. O modelo de produção em massa de Henry Ford espalhou-se para indústrias do outro lado dos oceanos, enquanto nos EUA o princípio fordista ampliava-se para novos tipos de produção, da construção de habitações à chamada *junk food* (o McDonald's foi uma história de sucesso do pós-guerra) (HOBBSAWM, 2002, p. 259).

Ainda de acordo com Hobsbawm, foi a partir da década de 60 que se iniciou um processo de transnacionalização da economia, “ou seja, um sistema de atividades econômicas para as quais os territórios e fronteiras de Estados não constituem o esquema operatório básico, mas apenas fatores complicadores” (HOBBSAWM, 2002, p.272). A formação dessa economia transnacional deu-se a partir da expansão da atuação das empresas verticalmente integradas. O crescimento que se verificou do comércio transnacional correspondia em grande medida ao comércio empreendido por

⁹ Com a expressão “boom”, Hobsbawm refere-se ao crescimento econômico verificado no período compreendido entre os anos de 1950 e 1973.

essas organizações empresariais, mais especificamente ao comércio *interno* às transnacionais. Esse novo contexto carrega consigo uma valorização das regras da economia de mercado como fator fundamental de organização das relações internacionais.

Em seus estudos, Ianni também verificou que na segunda metade do século XX, ocorreu um fenômeno de generalização do modo de produção capitalista através do globo. “Aos poucos, ou de repente, as forças produtivas e as relações de produção organizadas em moldes capitalistas generalizaram-se por todo o mundo”, afirma Ianni em seus estudos (IANNI, 2004, p.186). Para o autor, essa generalização é liderada por atores-chave nesse processo que são as corporações. O predomínio dessas empresas nas relações internacionais e na expansão das relações capitalistas é uma característica essencial para o período. Segundo o autor:

Mas é óbvio que esse cenário está organizado principalmente pelas corporações transnacionais e pelas organizações multilaterais, sintetizando as estruturas de dominação e apropriação que caracterizam o globalismo. São entidades que polarizam as relações, os processos e as estruturas de dominação política e apropriação econômica que tecem, articulam, movimentam e configuram o globalismo (IANNI, 2004, p.192).

Nesse cenário destaca-se como central a lógica de mercado. Essa lógica requer e estimula a diminuição da presença dos Estados na economia e eliminação de barreiras comerciais. Ianni (2004) afirma que “simultaneamente, realizam-se reformas institucionais, compreendendo a desestatização de empresas, a desregulamentação da economia, a mudança da legislação trabalhista e a abertura dos mercados”. A expansão das empresas corporativas à transnacionalização e o predomínio da lógica de mercado nas relações internacionais acabaram por implicar, induzir uma redução do poder de atuação dos Estados. Essa é uma das conseqüências desses dois fatores nesse período, conforme aponta Ianni:

Esse é o âmbito em que se constituem outras e novas condições de soberania e hegemonia. Quando as estruturas globais de poder se formam, desenvolvem e generalizam, nessa época alteram-se, reduzem-se ou mesmo podem anular-se as condições de soberania e hegemonia que se haviam constituído com base no parâmetro representado pela sociedade nacional, o Estado-nação ou nacionalismo (IANNI, 2004, p.192).

Para o autor, as mudanças que se operam não se restringem às esferas econômicas e políticas. Elas acabam por afetar também dimensões sociais e culturais. Isso ocorre porque, seja como necessidade ou como estratégia, os Estados passaram a promover processos de integração regionais para atuar nesse novo contexto. Essas integrações implicaram em novas relações, que transcendem as esferas puramente econômicas e políticas (o exemplo especial é a União Européia). As integrações regionais surgem para promover a transnacionalização das empresas ou prover de melhores condições aos Estados para o exercício de controle sobre essas mesmas empresas. Segundo Ianni:

A regionalização pode ser vista como uma necessidade da globalização, ainda que seja simultaneamente um movimento de integração de Estados-nações. Pode muito bem ser as duas coisas combinadamente, se bem que a análise dos fatos, e não apenas dos institutos jurídico-políticos, indique a prevalência das forças econômicas que operam em escala mundial. Sob certos aspectos, a regionalização pode ser uma técnica de preservação de interesses 'nacionais' por meio da integração, mas sempre no âmbito da globalização (IANNI, 2000, p.211).

A hegemonia dos Estados Unidos na segunda metade do século XX garantiu ao modelo verticalmente integrado de empresas o consenso e a segurança necessários para a expansão desse tipo de organização. O crescente número de empresas transnacional e de seus poderes econômicos limitou, quando não condicionou, a atuação dos Estados. As principais consequências políticas das transformações econômicas descritas anteriormente foram a redução do papel do Estado e do surgimento de processos de regionalização.

Outro autor que contribui para o entendimento das mudanças e dos impactos que ocorrem nesse período é Boaventura de Souza Santos (2002). O autor chama a atenção para algumas das características da globalização, que segundo ele, mesmo sem ser um processo linear e consensual, e por esse mesmo motivo, possui efeitos que são múltiplos, variados e presente, nas relações sociais contemporâneas.

Para Santos (2002) um fator contribuinte para a formação de garantias para a implantação de uma economia de mercado mundial, com o predomínio das empresas corporativas transnacionais, foi a construção de um consenso. O consenso de que fala

o autor é o Consenso de Washington, sob o qual construíram-se prescrições difundidas como medidas promotoras de “modernização” e de “desenvolvimento”. As principais medidas defendidas por esse consenso estabelecido em 1989 consistiam na orientação aos Estados para a adoção de uma disciplina fiscal (redução dos gastos públicos), liberalização do comércio, privatização, desregulamentação da economia e garantia dos direitos de propriedade¹⁰. Essas Medidas foram especialmente divulgadas com o fim dos modelos soviéticos de controle do Estado e da economia na virada da década de 1980/90. De acordo com Santos:

Este consenso é conhecido por “consenso neoliberal” ou “Consenso de Washington” por ter sido em Washington, em meados da década de oitenta, que ele foi subscrito pelos Estados centrais do sistema mundial, abrangendo o futuro da economia mundial, as políticas de desenvolvimento e especificamente o papel do Estado na economia. (SANTOS, 2002, p.27)

O papel do Estado estabelecido pelo Consenso de Washington, e sancionado por organizações supranacionais como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial ou a Organização Mundial do Comércio, era de garantir as condições para a livre atuação das corporações transnacionais. Associado a essa liberdade para as empresas, os Estados deveriam eximir-se de intervir na economia, em especial retirando-se dela com a privatização de empresas estatais. Cabia aos Estados, a partir do consenso estabelecido, a manutenção da estabilidade econômica através do controle da inflação e redução dos gastos públicos. Segundo Santos (2002), esse consenso perfazia um acordo mínimo entre os países globalizantes¹¹ e servia, sobretudo, como receituário aos países que ele considera como globalizados. De acordo com Santos:

Daí que, da mesma forma que aconteceu com os conceitos que a precederam, tais como modernização e desenvolvimento, o conceito de globalização tenha uma componente descritiva e prescritiva (SANTOS, 2002, p.27).

¹⁰ Fonte: <http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/williamson0904-2.pdf>

¹¹ Os países globalizantes, de que trata Santos, são aqueles que formam as três economias transnacionais, a americana, japonesa e européia (SANTOS, 2002, p.29).

Ainda de acordo com o autor, o fenômeno da globalização é permeado de conflitos de interesses entre Estados hegemônicos, empresas e grupos sociais. Há dois processos que devem ser associados ao que se denomina de globalização, tratam-se de localismos globalizados e globalismos localizados. Esse jogo de palavras procura evidenciar que há determinadas características localizadas, de determinadas regiões se impõem como universais (localismos globalizados) e dessa forma produzem os chamados globalismos localizados, a incorporação dessas características em novos contextos. As transformações provocadas por esse contexto são descritas por Santos como características de uma nova economia global:

Os traços principais desta nova economia mundial são os seguintes: economia dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global; processos de produção flexíveis e multilocais; baixos custos de transporte; revolução nas tecnologias de informação e comunicação; desregulação das economias nacionais; preeminência das agências financeiras multilaterais; emergência de três grandes capitalismos transnacionais: o americano, baseado nos EUA e nas relações privilegiadas deste país com o Canadá, o México e a América Latina; o japonês, baseado no Japão e nas suas relações privilegiadas com os quatro pequenos tigres e com o resto da Ásia; e o europeu, baseado na União Européia e nas relações privilegiadas desta com a Europa de Leste e com o Norte de África (SANTOS, 2002, p.29).

Uma marca da globalização política é o destaque às organizações de caráter supranacionais. A inter-relação entre os governos propicia um avanço dos consensos sobre diversas áreas que contribuem para a formação de estruturas comuns e partilhadas de decisão. Essas estruturas expressam-se sob diferentes formas, uniões aduaneiras, áreas de livre comércio e até mesmo, união econômica. Destacam-se os aspectos econômicos, por terem sido estes os principais responsáveis da intensificação dessas relações internacionais, dadas às necessidades prementes das empresas pela busca por lucros. Intensificaram-se as relações econômicas, principalmente com os avanços tecnológicos das comunicações, que possibilitaram a formação das redes virtuais de negociação, bolsas de valores, nas quais os capitais internacionais circulam incessantemente ao redor do mundo. De acordo com os estudos de Santos:

Um outro tema importante nas análises das dimensões políticas da globalização é o papel crescente das formas de governo supraestatal, ou seja,

das instituições políticas internacionais, das agências financeiras multilaterais, dos blocos político-econômicos supranacionais, dos Think-Tanks globais, das diferentes formas de direito global (da nova Lex mercatoria aos direitos humanos) (SANTOS, 2002, p.43).

Particularmente para o contexto europeu, o processo de regionalização empreendido na forma da União Européia, serve como estratégia para a articulação conjunta de medidas político-econômicas. Essas medidas asseguram a viabilidade e estabilidade das empresas européias nesse domínio regional e as lançam como competidoras no nível global. Essa configuração torna-as viáveis à disputa internacional no campo da globalização hegemônica. Segundo o autor:

No que respeita à globalização hegemônica, os processos recíprocos de localismos globalizados e de globalismos localizados fazem prever uma maior homogeneidade e coerência internas. Tal é o caso, em particular, da globalização econômica. Aí é possível identificar uma série de características que parecem estar presentes globalmente: a prevalência do princípio do mercado sobre o princípio do Estado; a financeirização da economia mundial; a total subordinação dos interesses do capital; o protagonismo incondicional das empresas multinacionais; a recomposição territorial das economias e a conseqüente perda de peso dos espaços nacionais e das instituições que antes os configuravam, nomeadamente, os Estados nacionais; uma nova articulação entre a política e a economia em que os compromissos nacionais (sobretudo os que estabelecem as formas e os níveis de solidariedade) são eliminados e substituídos por compromissos com actores [sic] globais e com actores globalizados. (SANTOS, 2002, p.76).

De acordo com Giddens (1991), a partir do final do século XX, verificou-se um aumento das relações sociais, comércio, viagens, encontros, intercâmbios, acordos, entre diferentes locais do globo. Essas relações provocaram e provocam mudanças que são percebidas em toda a parte, ainda que diferentemente em cada local. Essas mudanças decorrem dos eventos produzidos por essa dinâmica de relações sociais que se expandiram e se intensificaram. Tanto as causas como os efeitos dessas mudanças foram condensados no seu conceito de globalização. De acordo com o autor:

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa (GIDDENS, 1991, p.69).

A complexidade das relações sociais provocadas pelas transformações do final do século XX, em suas principais características, pode ser associada à expansão do sistema social capitalista à dimensão global e ao predomínio das empresas corporativas transnacionais. Em consequência a essas duas características fomentou-se a redução do poder dos Estados e incentivou-se com isso processos de regionalização e integração. Apesar dos consensos (ou justamente por causa deles) acirram-se as disputas competitivas que implicam em constantes mudanças para a garantia da sobrevivência das empresas. Para retomar a constatação de Arrighi e Santos, sobre os desenvolvimentos futuros da realidade social, vive-se um período de incertezas (ARRIGHI, 1997), num sistema mundial em transição para algo ainda não definido (SANTOS, 2002).

2.1.2 A SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

No tópico anterior, discutiu-se as origens do processo de globalização e suas principais características. As transformações econômicas, políticas e sociais que decorreram desse fenômeno contribuíram para a formação da denominada Sociedade do Conhecimento. A seguir serão discutidas as origens da Sociedade do Conhecimento e suas principais características; o uso de novas tecnologias, a economia informacional e valorização do conhecimento como força produtiva.

Para discutir as origens da Sociedade do Conhecimento recorre-se ao trabalho de Castells (1999). Segundo o autor, as mudanças no final do século XX, marcam uma mudança na sociedade, que passa a caracterizar-se sob uma nova economia, que denomina de informacional. Para o autor, a nova economia e a nova sociedade que surgem nesse período são consequências do processo de globalização e realizam-se enquanto globais. Especialmente no desenvolvimento das novas tecnologias da informação que se iniciou na década de 1970 é que se estabeleceram as bases para a uma mudança social, o surgimento de uma economia informacional e global. Como foi

visto anteriormente, a competição e a busca pelo lucro realizado pelas empresas são fatores de mudanças sociais e marcaram o final do século XX. Castells compartilha dessa perspectiva, para o autor:

A lucratividade e a competitividade são os verdadeiros determinantes da inovação tecnológica e do crescimento da produtividade. São suas dinâmicas históricas concretas que nos podem fornecer as pistas para o entendimento dos caprichos da produtividade (CASTELLS, 1999, p.100).

Nos itens anteriores, verificou-se que o último quartil do século XX foi marcado por um processo de acirramento da competição no Sistema Interempresas. Em especial, acirrou-se a competição com a expansão do modelo organizacional norte-americano a outras empresas ao redor do globo. Uma das estratégias para enfrentar a intensa competição adotada pelas empresas foi o desenvolvimento e o uso de novas tecnologias. Segundo Castells a adoção de novas estratégias (uso de novas tecnologias) ganha impulso nesse período:

Os anos 70 foram, ao mesmo tempo, a época provável do nascimento da Revolução da Tecnologia da Informação e uma linha divisória na evolução do capitalismo, conforme afirmei anteriormente. As empresas de todos os países reagiam ao declínio real da lucratividade ou o temiam e, por isso, adotavam novas estratégias (CASTELLS, 1999, p.101).

De acordo com o autor é, em meados da década de 1970, no Vale do Silício na Califórnia, que surgem as condições que garantem as bases dessa nova relação entre a produção de informações e o desenvolvimento capitalista (CASTELLS, 2000). Naquele contexto, encontrou-se um ambiente social de inovação que reunia capital disponível para aplicações de risco, investimentos públicos, profissionais altamente qualificados e universidades de pesquisa, aponta o autor. Um dos principais destaques da inovação tecnológica informacional, naquele contexto, foi o desenvolvimento da Internet, “conseqüência de uma fusão singular de estratégia militar, grande cooperação científica, iniciativa tecnológica e inovação contracultural” (CASTELLS, 2000, p.82).

O desenvolvimento e o uso das novas tecnologias, especialmente, as tecnologias da informação e comunicação (internet, comunicação por satélites, etc)

promoveram, ainda mais, a expansão do sistema mundial capitalista. O crescimento/expansão do modo de produção capitalista destacou-se, no período, por atingir dimensões globais. As redes de relações de produção, circulação e consumo de mercadorias atingiam diferentes partes do globo. Esse contexto marcou uma transformação mais importante que somente a mudança de uma escala de atuação do sistema capitalista. De acordo Castells:

Embora o modo capitalista de produção seja caracterizado por sua expansão contínua, sempre tentando superar limites temporais e espaciais, foi apenas no final do século XX que a economia mundial conseguiu tornar-se verdadeiramente global com base na nova infra-estrutura, propiciada pelas tecnologias da informação e da comunicação (CASTELLS, 1999, p.111).

Tornar-se “verdadeiramente global” significou a ascensão das principais características da Sociedade do Conhecimento ao primeiro plano das relações políticas e econômicas. Destacaram-se, no último quartil do século XX, a formação de uma economia informacional e a valorização do conhecimento como um importante fator para a produtividade e a competitividade. As análises elaboradas por Castells para esse contexto, levaram-no a identificar um novo modo de desenvolvimento do capitalismo, o informacionalismo. Um novo modo de desenvolvimento do capitalismo, cujo enfoque está colocado na informação e seus processos de geração de novas informações como força produtiva da economia. Segundo o autor:

(...) a via que conecta a tecnologia da informação, as mudanças organizacionais e o crescimento da produtividade passa, em grande parte, pela concorrência global. Foi desse modo que a busca pela lucratividade pelas empresas e a mobilização das nações a favor da competitividade induziram arranjos variáveis na nova equação histórica entre a tecnologia e a produtividade. No processo, foi criada e moldada uma nova economia global que pode ser considerada o traço mais típico e importante do capitalismo informacional (CASTELLS, 1999, p.107).

Na relação entre tecnologia e produtividade, insere-se um outro fator como conhecimentos. Especialmente o desenvolvimento de conhecimentos, aplicados diretamente na produção, destaca-se na nova economia informacional. Castells chama a atenção de uma das aplicações (na forma de círculo virtuoso) dessa relação

conhecimento e produção. Esse é o caso da produção das novas tecnologias da informação, cuja aplicação de novos conhecimentos permite o desenvolvimento de novas tecnologias que por sua vez garantem o avanço de novos conhecimentos, e assim por diante. Essa economia, centrada no conhecimento e na sua aplicação como o principal fator produtivo, é apontada nos estudos de Castells. Segundo o autor:

A principal característica do modo de desenvolvimento informacional é a ênfase na produção e geração de conhecimentos. O processamento da informação se dá para a realização de melhorias na produção de tecnologias que ampliem a possibilidade de produção e geração de novos conhecimentos, na fórmula de um círculo virtuoso da tecnologia e da informação (CASTELLS, 2000, p.54).

O surgimento da economia informacional, no entanto, não implicou no fim da acirrada competição no Sistema Interempresas verificada anteriormente. Conforme foi visto e de acordo com Arrighi (1997), o uso de novas tecnologias da revolução tecnológica constituíram justamente como fator de incremento da competitividade das empresas.

Castells aponta, a partir de seus estudos, que as mudanças que identifica não implicaram em grandes mudanças no crescimento econômico de países ou regiões. Para ele, a generalização das características da economia informacional demanda transformações sociais, culturais e institucionais. Segundo o autor:

(...) o resultado líquido do primeiro estágio da revolução informacional traduziu-se em vantagens e desvantagens para o progresso econômico. Além disso, a generalização da produção e da administração baseadas no conhecimento para toda a esfera de processos econômicos em escala global requer transformações sociais, culturais e institucionais básicas que, se considerarmos o registro histórico de outras revoluções tecnológicas, levarão um certo tempo. É por isso que a economia é informacional, e não apenas baseada na informação, pois os atributos culturais e institucionais de todo o sistema social devem ser incluídos na implementação e difusão do novo paradigma tecnológico. A economia industrial também não se baseou apenas no uso de novas fontes de energia de produção, mas no surgimento de uma cultura industrial, caracterizada por uma nova divisão social e técnica do trabalho (CASTELLS, 1999, p.107).

A valorização do conhecimento como força produtiva é parte integrante da formação da economia informacional. Apesar da manutenção de diversas

características passadas da sociedade, estão no uso e na aplicação do conhecimento as bases da sociedade contemporânea do final do século XX e início do século XXI. Segundo o autor:

O que mudou não foi o tipo de atividades em que a humanidade está envolvida, mas sua capacidade tecnológica de utilizar, como força produtiva direta, aquilo que caracteriza nossa espécie como uma singularidade biológica: nossa capacidade superior de processar símbolos (CASTELLS, 1999, p.107-108).

Outros autores também destacam o conhecimento como um fator importante na sociedade contemporânea. Segundo Santos (2002), parte essencial do processo de transformação social, política e econômica decorrente da globalização, e por consequência, da formação da sociedade do conhecimento, está sustentada pelo que denomina consenso econômico neoliberal (Consenso de Washington). García (2003), compartilhando da mesma perspectiva de Santos, compreende a sociedade do conhecimento como resultado, ou manifestação, dos princípios neoliberais. Segundo o próprio autor:

Os princípios neoliberais (...), dentro de sua evolução histórica tem tido diversas formas de concretização e uma delas, especialmente importante no momento atual, é a conformação da chamada “Sociedade do conhecimento”, “Era da informação” ou “Sociedade da aprendizagem”, ou “Economia da aprendizagem”. Dois dos pilares fundamentais do pensamento neoliberal, a centralidade do indivíduo e a ação do livre mercado como eixo estruturante da sociedade, colaboraram para destacar o papel do conhecimento e da educação na transformação da sociedade nesta época de tecnologização da informação, e ajudou a criar a sociedade do conhecimento, na qual espera-se a melhor formação possível das pessoas para aumentar a competitividade mercantil¹² (GARCÍA, 2003, p. 122).

¹² Texto original: Los principios neoliberales (...), dentro de su evolución histórica han tenido diversas formas de concreción y una de ellas, especialmente importante en el momento actual, es la conformación de la llamada “Sociedad del conocimiento”; “Era de la información” o “Sociedad del aprendizaje”, o “Economía del aprendizaje”. Dos de los pivotes fundamentales del pensamiento neoliberal, la centralidad del individuo y la acción del libre mercado como eje estructurante de la sociedad, colaboraron para que se resaltara el papel del conocimiento y de la educación en la transformación de la sociedad en esta época de la tecnologización de la información, y coadyuvaron para el establecimiento de la Sociedad del conocimiento, ya que en ésta se espera la mejor capacitación posible de los individuos para el impulso de la competitividad mercantil (GARCÍA, 2003, p. 122).

Das características que compõem a Sociedade do conhecimento pode-se destacar, segundo García, que “o conhecimento torna-se um fator estratégico que suplanta o capital físico na geração, circulação e distribuição de riqueza, e na conformação da nova ordem econômica mundial” (GARCÍA, 2003, p.124). A centralidade do conhecimento, ainda de acordo com o autor, constitui-se no meio privilegiado para sobreviver e prosperar em economias muito competitivas e globalizadas (GARCÍA, 2003, p.127).

As características que formam a sociedade do conhecimento ampliaram a relevância das instituições de educação superior, que passaram a ser consideradas essenciais no processo de produção de conhecimento e de capacitação científica e tecnológica da força de trabalho na sociedade globalizada. A seguir serão analisados os impactos da globalização e da sociedade do conhecimento sobre a educação superior.

2.1.3 EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Conforme foi visto anteriormente, uma das características da sociedade do conhecimento é a incorporação das tecnologias da informação e da comunicação e da produção de novos conhecimentos, à produção, circulação e distribuição de riqueza. Assim sendo, as universidades juntamente com outras instituições de educação superior destacam-se como instituições-chave da sociedade do conhecimento globalizada. No entanto, essa posição privilegiada das instituições de educação superior implica em efeitos sobre seu funcionamento. Em especial, duas das principais características das universidades, que são a produção de conhecimento e a produção de qualificação da força de trabalho, sofrem os efeitos das transformações recentes da sociedade.

No contexto de intensificação das relações sociais e da sociedade do conhecimento, uma característica das instituições de educação superior permanece e reforça-se, seja por interesse das instituições ou por necessidade, que é a universidade

enquanto produtora de conhecimento. Por essa característica, a importância da universidade cresce no novo contexto. Seja a partir da perspectiva do modo de desenvolvimento informacional de Castells (2000), que tem como foco o desenvolvimento de conhecimento para a produção de mais informação, seja pelo argumento de Arrighi (1997) sobre o acirramento da competição que tem levado à substituição da força de trabalho proletária por força de trabalho intelectual, as universidades destacam-se como instituições-chave. De acordo com García:

(...) Pode-se observar que devido à nova concepção que se tem do conhecimento e de seu valor econômico para a divisão global do trabalho e do conhecimento, a educação superior situa-se em um lugar muito importante entre as prioridades políticas de curto e médio prazo. Neste setor, por uma parte se gerará, adaptará e divulgará o conhecimento adequado para certo tipo de processos produtivos; e por outra parte, se formarão os recursos humanos para ocupar os postos laborais gerados a partir da posição que ocupe um país na divisão internacional do trabalho, além de formar mão-de-obra comprometida com os valores e a realidade da globalização neoliberal¹³ (GARCÍA, 2003, p. 129).

Conforme foi visto anteriormente, uma das características da globalização e da sociedade do conhecimento é a emergência da produção do conhecimento como um importante fator para a geração de riqueza. A concepção do conhecimento, como um bem para a produção de riqueza provoca alguns efeitos sobre as instituições de educação superior, em especial ao tipo de conhecimento que se demanda. García chama a atenção para esse novo enfoque sobre o conhecimento:

O ponto de partida e a ponte entre as argumentações do neoliberalismo educativo e da sociedade do conhecimento, segue sendo o valor estratégico do conhecimento como gerador de novos processos de produção e distribuição da riqueza. Portanto, o conhecimento é visto como o mecanismo fundamental por meio do qual a empresa, a nação ou a região adquirem sua capacidade de

¹³ Texto original: (...)se puede observar que debido a la nueva concepción que se tiene del conocimiento y de su valor económico para la división global del trabajo y del conocimiento, a la educación superior se le sitúa en un lugar muy importante entre las prioridades políticas a corto e a mediano plazo. En este sector, por una parte, se generará, adaptará y divulgará el conocimiento adecuado para cierto tipo de procesos productivos; y por otra, se formarán los recursos humanos para ocupar los puestos laborales generados a partir de la posición que ocupe un país en la división internacional del trabajo, además de que formará mano de obra compenetrada con los valores y la realidad de la globalización neoliberal (GARCÍA, 2003, p. 129).

gerar, processar e aplicar eficientemente a informação que se transforma em conhecimento (Knowledge)¹⁴ (GARCÍA, 2003, p. 126).

Como ressalta o autor, as demandas sobre a educação superior para a produção de conhecimentos são enfatizadas. No entanto, os conhecimentos que são requeridos não são quaisquer conhecimentos científicos e/ou tecnológicos. Segundo García, trata-se da formação de uma demanda de um conhecimento de um tipo específico:

Mas não qualquer tipo de conhecimento é útil para estes propósitos, somente aquele que constitui o valor agregado indispensável em todos os processos de produção de bens e serviços que pretendam ter a competitividade necessária no mundo comercial. Trata-se, primordialmente, de um conhecimento identificável como *Know How* e com a produção pragmática de êxito comercial (GARCÍA, 2003, p. 126).¹⁵

Assim como o conhecimento que se requer das instituições de educação superior não se refere a qualquer conhecimento, mas sim aqueles relacionados à sociedade globalizada. A formação exigida às universidades para a qualificação da força de trabalho também está relacionada ao mercado. Portanto, pode-se afirmar que se requer das universidades que cumpram um papel essencial ao prover qualificação da força de trabalho para a realização de tarefas complexas para as empresas e para os Estados. De acordo com García:

(...) a Sociedade do conhecimento coloca às instituições novas e exigentes transformações nos objetivos de aprendizagem (o que se aprende) e no processo mesmo (como se aprende), de maneira que, em primeiro lugar, o conhecimento esteja referido às quatro seguintes categorias: - *saber o que* em referência aos fatos, o que está mais próximo ao que se conhece como informação; - *saber por quê*, que trata dos princípios e leis da evolução no

¹⁴ El punto de partida y el puente entre las argumentaciones del neoliberalismo educativo y de la sociedad del conocimiento, sigue siendo el valor estratégico del conocimiento como generador de nuevos procesos de producción y distribución de la riqueza. Por lo tanto, el conocimiento es visto como el mecanismo fundamental por medio del cual la empresa, la nación o la región adquieren su capacidad de generar, procesar y aplicar eficientemente la información que se transforma en conocimiento (knowledge) (GARCÍA, 2003, p. 126).

¹⁵ Texto original: Pero no cualquier tipo de conocimiento es útil para estos propósitos, sino sólo aquel que constituye el valor agregado indispensable en todos los procesos de producción de bienes y servicios que pretendan tener la competitividad necesaria en el mundo comercial. Se trata, primordialmente, de un conocimiento identificable con el Know how y con la producción pragmática de éxito comercial (GARCÍA, 2003, p. 126).

meio, na mente humana e da sociedade, esta categoria é importante para o desenvolvimento tecnológico, reduz a frequência de erros nos procedimentos – o *saber como*, relativo às competências e habilidades para o fazer prático, que desempenha um papel importante nas atividades econômicas, e – o saber quem, envolvendo informações sobre quem tem e quem sabe o que fazer, o que inclui a capacidade de cooperar e comunicar com vários especialistas, é muito importante porque abre a possibilidade de combinação de várias tecnologias¹⁶ (GARCÍA, 2003, p. 128).

A exigência às universidades de qualificações voltadas para o mercado, global, implica em pressões para a transformação de cursos e currículos para novas organizações mais apropriadas às exigências.

De acordo com Marginson (2007) as instituições de educação superior sempre tiveram um papel de destaque no que se refere à promoção de relações internacionais. Em especial, as relações que envolvem a produção de conhecimento através de pesquisas científicas. As mudanças nas últimas décadas, no entanto, tem contribuído para o aumento da importância dessa característica. O aumento e a intensificação das relações sociais provocadas pela globalização e pela sociedade do conhecimento tem aumentado ainda mais a importância da educação superior e incentiva processos de integração regional e global para a geração de novos conhecimentos. De acordo com Marginson:

A educação superior sempre foi mais aberta internacionalmente do que a maioria dos outros setores por causa de sua imersão no conhecimento, de modo que nunca demonstrou muito respeito pelas fronteiras jurídicas. A educação superior passou a ser central para as mudanças nos países desenvolvidos e nas nações emergentes, em que redes de intercâmbio de nível mundial estão redefinindo a vida social, econômica e cultural. Nas economias globais do conhecimento, as instituições de educação superiores são cada vez mais importantes como suportes para uma ampla gama de relações transfronteiriças de contínuos fluxos globais de pessoas, informações,

¹⁶ Texto no original: (...) la Sociedad Del conocimiento plantea a las instituciones nuevas y exigentes transformaciones em el objeto del aprendizaje (qué se aprende) y en proceso del mismo (cómo se aprende), de manera que, en primer lugar, el conocimiento esté referido a las siguientes cuatro categorías: - el saber qué en referencia con los hechos, lo cual está más próximo a lo que se conoce normalmente como información; - el saber por qué, que trata de los principios y leyes de evolución en el medio, en la mente humana y en la sociedad; esta categoría es importante para el desarrollo tecnológico, pues reduce la frecuencia de errores en los procedimientos; - el saber cómo, relativo a destrezas y habilidades prácticas para hacer algo, lo cual juega un importante papel en las actividades económicas, y – el saber quién, que involucra información acerca de quién posee determinado saber y quién es el que sabe qué hacer, además de que incluye la habilidad para cooperar y comunicarse con diferentes expertos; es muy importante porque abre la posibilidad de combinación de diversas tecnologías (GARCÍA, 2003, p. 128).

conhecimentos, tecnologias, produtos financeiros e de capitais. Nem todas as universidades são (principalmente) internacionais, mas todas estão sujeitas aos mesmos processos de globalização. Parcialmente como objetos, até mesmo vítimas, destes processos, mas em parte como sujeitos, ou agentes-chaves, da globalização. (Scott, 1998, p. 122). Mesmo que elas compartilham a reinvenção do mundo à sua volta, as instituições de educação superior, e as políticas que produzem e as apóiam, também estão a ser reinventadas¹⁷ (MARGINSON, 2007, p. 5).

De acordo com o autor, as universidades caracterizam-se por promover relações que muitas vezes transcendem as barreiras jurídicas entre Estados. Essa característica reforça-se na sociedade atual, é parte integrante das características das instituições de educação superior, enquanto agentes da globalização. Por outro lado, as universidades também são objetos desse mesmo movimento. Conforme foi visto anteriormente, o processo de globalização implicou em pressões para transformações nas principais características das instituições de educação superior. As instituições de educação superior, além de destacarem-se pela importância de produzir conhecimentos e qualificação para um sistema interempresas marcado pela intensa competitividade, precisam fazê-lo a custos mínimos ao Estado (STORMQUIST, 2002, p. 16).

2.2 A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS

Na primeira parte do capítulo foi possível verificar que diversos autores concordam que o fenômeno da globalização está relacionado à intensificação das relações sociais e ao funcionamento do capitalismo, formando um quadro complexo e

¹⁷ No original: "Higher education was always more internationally open than most sectors because of its immersion in knowledge, which never showed much respect for juridical boundaries. Higher education has now become central to the changes sweeping through the OECD and emerging nations, in which worldwide networking and exchange are reshaping social, economic and cultural life. In global knowledge economies, higher education institutions are more important than ever as mediums for a wide range of cross-border relationships and continuous global flows of people, information, knowledge, technologies, products and financial capital. Not all universities are (particularly) international, but all are subject to the same processes of globalisation, partly as objects, victims even, of these processes, but partly as subjects, or key agents, of globalisation. (Scott, 1998, p. 122). Even as they share in the reinvention of the world around them, higher education institutions, and the policies that produce and support them, are also being reinvented" (MARGINSON, 2007, p. 5)..

multifacetado. Nesse contexto a educação superior e, em especial, as universidades sofrem os efeitos dos processos de transformação, assim como figuram como agentes dessas mudanças. A análise dessas transformações sociais requer um instrumental teórico que possa dar conta da complexidade das relações possíveis compreendidas na sociedade. Para isso recorre-se aos trabalhos de Niklas Luhmann, que procurou desenvolver conceitos e relações para proporcionar uma melhor descrição para o entendimento da sociedade como sociedade global. Em primeiro lugar, discorrer-se-á sobre os principais conceitos para a compreensão da teoria dos sistemas sociais. Em segundo, apresenta-se como se compreende a sociedade enquanto sistema. Em terceiro lugar, a educação como sistema social e em especial a educação superior. Por último faz-se uma reflexão sobre universidades, organizações e processos de decisão.

2.2.1 A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS: CONCEITOS

O ponto de partida da teoria dos sistemas está centrado na idéia de diferença, de distinção. A teoria parte de uma diferença inicial colocada entre sistema e entorno. Essa diferença pode ser descrita como uma diferença de complexidade (possibilidades de relações). Para se falar em sistema é necessária a indicação de um entorno, a diferença entre um e outro marca o limite dentro do qual atua o sistema (que reduz complexidade). Essa distinção permite o funcionamento do sistema, organizado a partir de uma seleção de relações no entorno. Todo entorno, não o é em si mesmo, mas constitui-se a partir de um sistema identificado. Cada sistema tem realidades distintas, designadas como entorno. Toda relação que não constitui parte de um determinado sistema é considerada, em relação a esse, como pertencente ao entorno. A unidade da diferença sistema/entorno é designada pelo autor como mundo (*Welt*), trata-se da unidade de qualquer distinção traçada e, portanto, inobservável (CORSI, 1996, p.115).

A concepção de sistema para Luhmann distancia-se da metáfora da balança e do equilíbrio, características de outras abordagens sistêmicas. A teoria dos sistemas

comporta maior diversidade e maior complexificação, que as teorias predecessoras, porque rompe com a noção de um todo causalmente determinado para a construção de um todo diferenciado, complexo, relacionado. A compreensão de sistema requer o entendimento que há diversos sistemas que operam de forma autônoma, auto-referenciada. A relação que se estabelece entre um sistema e seu entorno estabelece-se de forma seletiva. Definido o sistema que se observa, pode-se identificar o conjunto do entorno, e que elementos e relações desse entorno são identificados e utilizados pelo sistema para seu funcionamento. As relações entre sistema e entorno (que pode conter outros sistemas) são assim definidas a partir do sistema que observa (LUHMANN, 2007, p.43).

Os limites que se colocam são de sentido, o que faz e o que não faz sentido ao sistema observado. A atribuição de sentido é estabelecida pela lógica de regulação do próprio sistema. Atribui-se aos sistemas para designar tal característica autoreguladora, o conceito de *autopoiesis* (LUHMANN, 1996, p. 85).

A autopoiesis dos sistemas é capacidade que possuem de produzirem a si mesmo, não no sentido de suas estruturas, mas no sentido de suas operações. O que compõe o sistema é a sua própria lógica de funcionamento que age para sua produção e reprodução. A relação que estabelece com o entorno parte da lógica do próprio sistema que produz informações a respeito de seu entorno e as utiliza dentro de seu processamento (ver adiante auto-observação). Assim tem-se que não há interferências do entorno que ajam sobre os sistemas, a não ser no sentido da destruição do sistema. Toda mudança ocorrida em um sistema (salvo sua destruição) só pode ser um resultado produzido pelo sistema mesmo dentro de sua própria lógica operacional.

Tudo o que funciona como unidade para um sistema (estruturas, elementos, mas também o próprio sistema e o entorno do sistema) precisa ser produzido através do próprio sistema. Não há nenhuma importação de unidade (ou seja, também nenhuma importação de informação) num sistema e menos ainda uma exportação. Naturalmente o próprio sistema pode observar e descrever o mundo sob este pressuposto; mas isto é e permanece então sua própria realização (LUHMANN, 1997c, p.65-66).

Essa lógica própria, a autopoiesis dos sistemas, só é possível se conjugada à noção de fechamento operacional. Os sistemas para manterem-se e reproduzirem-se

precisam reduzir a complexidade de seu entorno para operarem. O entorno com todas as suas possibilidades de eventos e acontecimentos não contribuem para a manutenção do sistema, se este estiver aberto a todas as interferências possíveis (sistema aberto) não se realizará como sistema. Da mesma forma um sistema tenderá a desaparecer se estiver completamente fechado ao entorno. Um sistema que não possua/produza informações sobre si e seu entorno para garantir sua própria reprodução (sistemas fechados) levaria a sua destruição/extinção. Nesse sentido, para Luhmann, os sistemas devem ser considerados operacionalmente fechados. A partir de si próprios produzem informação sobre si e seu entorno (abertura), mas operacionalizam internamente essas informações e com sua lógica própria (fechamento). De acordo com Luhmann:

O fechamento operacional traz como consequência que o sistema está determinado à auto-organização. Suas próprias estruturas podem constituir-se e transformar-se unicamente mediante operações próprias. Por exemplo, a linguagem só pode modificar-se com a comunicação e não de forma imediata com o fogo, os terremotos, as radiações espaciais, ou com as percepções de uma consciência particular¹⁸ (LUHMANN, 2007, p.67).

A distinção operação/observação é imprescindível como base da teoria construtivista de Luhmann e como extensão da autopoiesis. A partir dessa distinção é possível articular um efeito de determinação entre as operações autopoieticas dos sistemas com a contingência da observação (CORSI, 1996, p.197). A operação de um sistema deve ser entendida como a reprodução de um elemento de um sistema autopoietico com base nos elementos constituintes do próprio sistema (através do fechamento operacional). Essa operação ocorre de modo cego, não possui aspecto algum relacionado a uma orientação de funcionalidade para fora ou projeto teleológico. Não há para as operações um antes ou um depois, elas sucedem em sua imediatez e simultaneidade com o mundo (*Welt*). Os sistemas simplesmente operam para garantir a

¹⁸ Texto no original: La clausura operativa trae como consecuencia que el sistema esté determinado a la autoorganización. Sus propias estructuras pueden construirse y transformarse únicamente mediante operaciones propias. Por ejemplo, el lenguaje sólo puede modificarse con la comunicación y no de forma inmediata con el fuego, los terremotos, las radiaciones espaciales, o con las prestaciones perceptivas de una conciencia particular (LUHMANN, 2007, p.67).

reprodução de suas operações. Não existe sistema sem sua própria operação, assim como não há operação que não pertença a sistema algum.

Os sistemas têm como produzem informações a partir de um tipo particular de operação, a observação. A observação é uma operação que parte de uma distinção para indicar um lado ou o outro da distinção realizada. Enquanto operação, as observações só podem ser realizadas pelos sistemas. Uma das possibilidades das operações de observação realizáveis pelos sistemas é a auto-observação. A auto-observação é uma operação do mesmo sistema observado. Ao observar a si mesmo, um sistema produz informações a seu respeito que podem participar da reprodução do próprio sistema. “la autoobservación, en cambio, participando directamente de la reproducción autopoiética, influye inevitablemente en la desarrollo ulterior de las operaciones y representa un momento de dinamismo” (CORSI, 1996, p.120). Esse dinamismo se dá pela elaboração de informações e novos conhecimentos sobre si que podem provocar alterações.

Toda operação ocorre em simultaneidade com o mundo, não há durabilidade no tempo. As observações da mesma forma estão vinculadas a situações particulares. As repetições, as articulações entre observações e re-elaborações efetivam-se como possibilidade somente com o registro das mesmas, por exemplo, com a produção de textos. Esses textos são a autodescrição do sistema. Toda observação pode dessa forma ser entendida como auto-observação. Mesmo uma descrição que parte de uma observação com indicação para o lado de fora de um sistema, seu entorno, tem por distinção seu lado interno, da mesma forma auto-referente, quanto uma auto-observação (LUHMANN, 1996, p. 118).

Uma outra distinção importante a se ressaltar para a compreensão do funcionamento dos sistemas é a que está expressa na diferença entre estrutura e operação. As Estruturas de um sistema não coincidem com o sistema e sua operação. Elas constituem-se num padrão mutável de expectativas de comunicação. “O conceito de estrutura indica, portanto, a seleção de relações entre elementos que são admitidas num sistema¹⁹” (CORSI, 1996, p. 73). Diferentemente de outras teorias sociais, o

¹⁹ Texto original: “O concepto de estructura indica por tanto la selección de las relaciones entre elementos que son admitidas en un sistema” (CORSI, 1996, p. 73).

conceito de estrutura na teoria dos sistemas é um elemento dinâmico. As estruturas, como seleção de relações de elementos que são admitidos em um sistema, garantem a estabilidade para o funcionamento do sistema ao proporcionarem “o passo de uma operação a outra²⁰” (CORSI, 1996, p. 73). Por se tratarem de uma seleção de relações que podem ser admitidas por um sistema para seu próprio funcionamento, as estruturas podem alterar-se para comportarem novas relações, uma nova seleção. Essa propriedade das estruturas permite aos sistemas um leque de possibilidades, passadas, presentes e futuras (expectativas) que podem ser atualizadas como operações dos sistemas.

2.2.2 SOCIEDADE COMO SISTEMA

A sociedade para Luhmann é um sistema social, e como tal opera de forma autônoma, auto-referenciada. De acordo com o autor:

No plano da teoria dos sistemas sociais nos interessa a peculiaridade de aqueles sistemas autopoieticos que podem entender-se como sociais. Deve, pois, neste plano especificar-se a operação distintiva cujo processo autopoietico leva a que se formem sistemas sociais em seus entornos correspondentes: são as comunicações²¹ (LUHMANN, 2007, p.56).

Conforme destaca Fedozzi, “o conceito de sistema designa agora não mais um objeto, mas um conceito teórico-diferencial, ou seja, *um sistema é a forma de uma diferença*, possuindo dois lados: o sistema (como o lado interno da forma) e o entorno (como o lado externo da forma)” (FEDOZZI, 1997, p24-25). Diferentemente de outras abordagens teóricas, não há para a teoria dos sistemas a idéia ou conceito de

²⁰ No texto original: “el paso de una operación a la otra” (CORSI, 1996, p. 73).

²¹ Texto no original: En el plano de la teoría de los sistemas sociales nos interesa la peculiaridad de aquellos sistemas autopoieticos que pueden entenderse como sociales. Debe, pues, en este plano especificar-se la operación distintiva cuyo proceso autopoietico lleva a que se formen sistemas sociales en sus entornos correspondientes: son las comunicaciones (LUHMANN, 2007, p.56).

sociedades de modo que possa haver diferentes sistemas sociais. Há somente uma sociedade diferenciada internamente, seja por suas estruturas ou os diferentes acoplamentos estruturais. Portanto ao se falar em sociedade e em sistema social, refere-se a uma construção teórica que parte do estabelecimento de uma diferença com o seu exterior, o entorno.

A pergunta necessária a ser respondida é, portanto, a que se refere Luhmann ao indicar que sociedade é um sistema e esta se diferencia de um todo mais complexo, o entorno da sociedade. A resposta para isso é a comunicação. Para o autor a sociedade é formada por comunicações, elas possuem as características necessárias para constituir-se como um sistema apartado de seu entorno. A partir de seu fechamento operacional opera em sua lógica própria e recursivamente garante sua reprodução. Cada comunicação é fundamento para novas comunicações que garantem a transformação do sistema e sua reprodução. As comunicações dentro da sociedade podem se complexificar e passar por diferenciações internas. Essas mesmas comunicações podem operar através de acoplamentos estruturais distintos, podem se realizar pela fala, pela escrita ou por gestos.

Um mesmo sistema pode, ao expandir-se e adquirir maior grau de complexidade, realizar diferenciações internas a si. No caso da sociedade, destacam-se como sistemas dentro do sistema social, o sistema político, o econômico, o científico, o jurídico, a educação e outros. Cada sistema possui uma lógica operacional própria e tem por base comunicações. Esse aumento de complexidade implica em maior fechamento operacional e maior diferenciação dentro do sistema. Para dar conta da expansão do próprio sistema, opera-se uma redução de complexidade com a formação de sub-sistemas específicos que se diferenciam funcionalmente. Dessa forma amplia-se a complexidade do real, que pode comportar diversos e diferentes subsistemas, e, ao mesmo tempo, reduz-se essa mesma complexidade por adquirir cada sistema uma lógica operacional próprio que o identifica como funcionalmente diferenciado.

2.2.3 EDUCAÇÃO COMO SISTEMA SOCIAL

Para o Luhmann, a educação constitui-se em um sistema da sociedade, e enquanto tal é autopoietico, desenvolve-se a partir do fechamento operacional, relaciona-se com o entorno através do acoplamento estrutural. A educação surge como sistema a partir de processos históricos sociais, diferenciando-se de outros sistemas e do entorno. Essa diferenciação é realizada a partir da seleção e redução da complexidade do meio, através da auto-atribuição de um sentido interno. Educação deve ser entendida como a intenção de educar, sob a perspectiva do sistema. Dessa forma, não há um fim da educação, o sistema educacional produz e reproduz-se a partir de si por si mesmo. Em consideração a esse aspecto citado tem-se:

A constatação de um crescimento incontrolável de esforços por educação, que só encontra limites em termos financeiros, mas que não podem ser legitimados pedagogicamente, completa a representação conceptual da diferenciação funcional, ou seja, diferenciação significa autonomia de sistema e autonomia de sistema significa necessidade de auto-organização. (NEVES, 2003).

O sistema educacional dentro da teoria de Luhmann compartilha com as características comuns a todos os sistemas. Ele é autopoietico, fechado operacionalmente e acoplado estruturalmente com os demais sistemas e o entorno. A sua distinção reside no código que orienta seu funcionamento interno, autopoiesis. O código sobre o qual trabalha o sistema educacional é o código binário melhor/pior. O seu funcionamento opera no sentido de atribuir relações (educacionais) a partir dessa codificação. No entanto, o resultado dessa operação é identificado/aproveitado fora do sistema. Nas palavras de Neves:

No sistema educacional não há meio de comunicação generalizado. Deste modo, seu código de diferenciação, segundo Luhmann, deve ser buscado na diferenciação funcional do sistema social, isto é, em relação à posição que se encontra, a partir da seleção social, dentro ou fora do sistema. Neste sentido, o pior ou melhor resultado da educação deve ser buscado fora do sistema educativo cuja unidade não deve ser buscada em um ideal de formação, senão

nas relações/interações funcionais entre codificação e programação. Nas palavras de Luhmann: “La unidad de un sistema – a nivel de estructuras – radica en las funcionalmente específicas codificación y programación. En otras palabras el sistema educativo se diferencia de otros sistemas funcionales por la forma en que aplica sus propios programas a la hora de repartir mejores o peores posiciones (Luhmann & Schorr, 1990: p.57)”. (NEVES, 2003)

O funcionamento do sistema educacional articula-se ao seu entorno, produz informações a respeito dele. Essas informações servem como subsídios sobre os quais se reproduzirá sua lógica interna. Identificar que características são essenciais na produção e reprodução de sua lógica (atribuição de sentido melhor/pior) e manutenção de seu funcionamento constituem necessidades do sistema.

Por conseqüência, a complexidade do sistema educativo é dada pela programação que define que sucessos tem sentido articular em programas concretos e quais, ao contrário, devem ser excluídos. Tal desdobramento ocorre à luz da codificação melhor/pior que, entretanto, faz desta programação condicionada pela contingência. (NEVES, 2003).

Da mesma forma que o sistema social, o sistema educacional com seu crescimento e expansão acaba por desenvolver diferenciações internas, diferenciações funcionais. Na educação desenvolvem-se sub-sistemas que reduzem a complexidade mantendo articulações com outros sistemas relacionados através do acoplamento estrutural.

2.2.4 UNIVERSIDADES, ORGANIZAÇÕES E PROCESSOS DE DECISÃO

Com o aumento da complexidade do sistema educacional, este promove diferenciações funcionais internas como a educação escolar, educação profissional e educação superior e outras. A educação superior pode ser entendida como um subsistema do sistema educacional. Como tal está inscrito na autopoiesis fundamentada no código binário aprovado/não-aprovado e está acoplada estruturalmente com outros sistemas. Destaca-se nessa relação, em particular, o sistema científico, o político, o jurídico e o econômico. As universidades são expressão

estrutural desse acoplamento do sistema educacional, em específico do sub-sistema da educação superior, com os demais sistemas e entorno.

Para análise do sistema da educação superior deve-se levar em conta as organizações que o compõe. Por organizações, Luhmann entende como sistemas cujos elementos componentes são as decisões, que orientam ações do sistema. A relação meio/fim, assim como a estruturação do acoplamento estrutural entre os diferentes sistemas, organizações e entorno é realizada através de processos de decisão das organizações. Estas, no caso da educação superior são representadas pelas instituições de educação superior, que possuem como entorno o próprio sistema da educação e outros sistemas como o político, o econômico e outros. Nas instituições de educação superior realizam-se as comunicações do sistema, sua produção e reprodução.

O processo de transformação dos sistemas de educação superior só pode ser entendido como um processo autoproduzido. Enquanto um sub-sistema participante do sistema social, os sistemas de educação superior operam a partir de si mesmos (autopoieticamente). Nesse sentido, toda perturbação, identificada pelos sistemas de educação superior, só pode ser resultado de uma perturbação autoproduzida. A questão que fica a ser respondida é como que podem ser autoproduzidas irritações por um sistema. De modo sucinto, essa irritação pode ser originária de diferentes formas a partir do próprio funcionamento do sistema. Ao realizar suas funções de produção e auto-reprodução em determinado contexto, esse sistema pode utilizar-se de novas seleções de eventos do entorno como informações relevantes para o seu funcionamento. A introdução ou re-introdução (*re-entry*) de determinada informação produzida pelo sistema mesmo pode provocar mudanças em suas estruturas, na seleção de relações entre eventos.

Uma das possibilidades abertas a essa transformação se dá através do conceito de inovação. Para o autor inovação é um processo de decisão que age de modo diferente ao que era esperado.

Entendemos sob o termo de inovação um processo de decisão contra-indutivo, um processo de decisão que decide diferente ao que era de esperar e assim, mudam as expectativas. (...) A inovação é mudança de estrutura, mas não

necessariamente mudança de programa, não é necessariamente uma reforma, nem tão pouco necessariamente melhoria²² (LUHMANN, 1997, p.89).

A inovação de acordo com Luhmann refere-se a uma mudança de estrutura, não necessariamente mudança de programa. As estruturas na teoria dos sistemas são as seleções de relações entre eventos que garantem o funcionamento de um sistema. Sistema e estrutura não se confundem, já que não coincidem. Sistemas são formados por elementos que são operações. As estruturas são formadas por elementos que são eventos. Para que os sistemas realizem suas operações precisam de estruturas que indiquem seleção de relações entre eventos. Não podem existir sistemas sem estruturas, assim como estruturas são sempre estruturas de um sistema. A inovação ao promover mudanças nas estruturas altera a seleção de eventos que servirão de base para as suas operações. Pode-se associar o conceito de inovação à idéia de reforma, se estas alteraram as estruturas de um sistema. Essas novas seleções produzidas por processos de decisão inovadores restringem-se a alternativas realizáveis. De acordo com Luhmann:

A inovação só é possível quando nos processos de decisão consideram-se alternativas realizáveis. Nos processos de decisão cooperativos altamente diferenciados, requer isto uma reorganização (mais ou menos) simultânea de alternativas em uma multiplicidade de situações de decisão que se encontram determinadas nas soluções que até o momento foram preferidas, mas não nas que ainda estão por serem escolhidas²³ (LUHMANN, 1997, p.91).

Para que inovação ocorra são necessárias alternativas realizáveis. Essa base atribuída aos processos de decisão inovadores implica na possibilidade de que as mudanças decorrentes de processos inovadores estejam relacionadas a situações preexistentes, já realizadas ou abertas à realização. A reorganização de alternativas em

²² Texto original: Entendemos bajo el término de innovación un proceso de decisión conrainductivo, um proceso de decisión que decide diferente a lo que era de esperar y así, cambia las expectativas. (...) La innovación es cambio de estructura, pero no necesariamente cambio de programa, no es necesariamente una reforma ni tampoco necesariamente mejoría. (LUHMANN, 1997, p.89).

²³ Texto no original: La innovación sólo es posible cuando en los procesos de decisión se consideran alternativas realizables. En procesos de decisión cooperativos altamente diferenciados, requiere esto una reorganización (más o menos) simultânea de alternativas en una multitud de situaciones de decisión que se encuentran determinadas en las soluciones que hasta el momento se han preferido, pero no en las que aún está por elegirse. (LUHMANN, 1997, p.91).

processos de decisão altamente diferenciados pode levar em consideração escolhas já realizadas em outras oportunidades. Recordando que as reflexões produzidas pelos sistemas são frutos de uma operação própria, em especial a auto-observação, é provável ser esta (a observação) a principal fonte de inovação nas decisões elaboradas por organizações.

Uma característica chave dos processos de decisão inovadores está relacionada à tática de estabelecer relações sociais e temporais entre as decisões. Esse modo de operar muitas vezes contribui para uma transformação no funcionamento dos sistemas oferecendo alternativas realizáveis como necessárias ou inevitáveis.

Se nossas reflexões são verdadeiras, deve ser parte da tática de inovação estabelecer relações sociais e temporais entre as decisões – seja sobre minimizações ou sobre ficções e suposições. Pode ser assim vantajoso para promotores da inovação, apresentar decisões parciais do conjunto de inovação como já decididas. O idioma com que se fundamenta a inovação, utiliza-se já em suas análises; os valores que devem ser fomentados mediante inovação, se supõem como reconhecidos; as adesões já conseguidas são ampliadas e desenvolvidas; as instalações são, inclusive antes de sua mudança, designadas de outra forma, de tal maneira que a inovação só necessita aparecer como execução de algo já resolvido²⁴ (LUHMANN, 1997, p.93-94).

Os conceitos de organização, decisão e inovação são importantes para se analisar processos de transformação social. Eles permitem examinar as construções elaboradas, as relações estabelecidas que atuam como diagnósticos e justificativas para mudanças introduzidas por essas inovações. De acordo com Luhmann, esse processo se dá porque: “Las innovaciones son requeridas no para que las relaciones cambien, sino porque cambian.” (LUHMANN, 1997, p.96). Os sistemas re-elaboram as relações sociais e temporais, re-introduzindo ao sistema novos significados que acabam por provocar o surgimento das inovações.

²⁴ Texto original: Si nuestras reflexiones son verdaderas, debe ser parte de la táctica de innovación el establecer relaciones sociales y temporales entre las decisiones – sea sobre minimizaciones o sobre ficciones y suposiciones. Puede ser así ventajoso para promotores de la innovación, presentar decisiones parciales del conjunto de innovación como ya decididas. El idioma con que se fundamenta la innovación, se utiliza ya en la análisis; los valores que deben ser fomentados mediante innovación, se suponen como reconocidos; las adhesiones ya conseguidas son ampliadas y desarrolladas; las instalaciones son, incluso antes de su cambio, designadas de otra forma, de tal manera que la innovación sólo necessita aparecer como ejecución de algo ya resuelto (LUHMANN, 1997, p.93-94).

Com o referencial teórico da teoria dos sistemas buscar-se-á, portanto, analisar as transformações da educação superior na Europa/Alemanha pós Bolonha como processo de complexificação por um lado e de diferenciação funcional de outro, resultantes das pressões do entorno. Ao mesmo tempo analisar-se-á a forma de redução de complexidade através da capacidade autopoietica do sistema de se produzir e reproduzir.

3 O PROCESSO DE BOLONHA – A EDUCAÇÃO SUPERIOR EM DEBATE

O presente capítulo tem por objetivo contextualizar a discussão surgida em torno da necessidade de reforma dos sistemas de educação superior europeus. Em primeiro lugar buscou-se demonstrar como surgiram as condições histórico-sociais para o início de um processo conjunto de reformas dos sistemas de educação superior na Europa. Para isso, recorre-se num primeiro momento à Teoria do Equilíbrio-Pontuado²⁵ (*Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking*) que contribui para entender como surge nas esferas de decisão política supranacional da Europa (União Européia e Conselho da Europa) a educação como um tema de debate. Essa análise parte de uma reconstituição histórica dessas duas organizações e como a educação ganha um papel de destaque em suas decisões.

A partir do surgimento da educação como um tema da agenda política supranacional européia, procura-se identificar as instituições e atores-chave que levaram a cabo um processo de discussão e elaboração de uma proposta de mudança para a educação superior. Nessa parte são descritos os objetivos que foram traçados pelas discussões, em especial como se deu a construção da proposta e em que momento passou a ser discutida a sua implantação.

Em terceiro lugar é descrito o modelo proposto para a harmonização dos sistemas dos sistemas de educação superior europeus. Por último são feitas considerações sobre o Processo de Bolonha e a formação da Área Européia de Educação Superior.

²⁵ A tradução do nome da teoria, de autoria de True, Jones e Baumgartner, mais recorrente é “Teoria do Equilíbrio-Interrompido”. No entanto, opta-se pela expressão equilíbrio-pontuado por melhor expressar o sentido que é dado pelos autores. Ao analisar políticas públicas a partir de orçamentos governamentais, os autores verificam pontos de mudança, que tanto podem ser para um aumento ou uma diminuição na aplicação de recursos. Essa flexão, para mais ou para menos, é melhor compreendida como um ponto em uma linha, do que uma interrupção, que marca um fim.

Os principais documentos que compõe o material empírico deste capítulo são as Declarações e os Comunicados elaborados pelos encontros de ministros da Educação Superior²⁶, os documentos elaborados pela Comissão Europeia sobre a educação superior²⁷ e os relatórios da Associação Europeia de Universidades²⁸. Também foram utilizados materiais, bibliográficos e outros disponíveis em sites, especialmente, para a descrição das organizações supranacionais europeias (União Europeia e Conselho da Europa).

3.0.1 A teoria do equilíbrio-pontuado

A teoria do Equilíbrio-Pontuado é um construto teórico elaborado para a análise da formulação de políticas públicas (True, Jones e Baumgartner, 2007). Os autores, que a formularam, desenvolveram-na para a análise da formulação de políticas nacionais norte-americanas em longos períodos de tempo, mas mostrou-se útil para a compreensão de formulações de políticas de um modo mais geral.

A teoria de True, Jones e Baumgartner (2007) procura explicar uma simples observação: processos políticos são, geralmente, caracterizados por estabilidade e incrementalismo, mas ocasionalmente eles produzem rupturas, alterações de trajetórias passadas. De acordo com os autores, diversas áreas políticas são caracterizadas mais pela sua estabilidade do que crise (mudanças), no entanto, estas acontecem. Mudanças de larga escala nas políticas públicas estão constantemente acontecendo em uma ou outra área.

Essa teoria busca reunir em uma só formulação a noção de acomodação (*stability*) e rupturas/grandes transformações (*punctuations*). A justificativa para tal é

²⁶ Declaração de Sorbonne, 1998; Declaração de Bolonha, 1999; Comunicado de Praga, 2001; Comunicado de Berlin, 2003; Comunicado dce Bergen, 2005 e o Comunicado de Londres, 2007, que podem ser encontrados no endereço:

http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/declarations_communique.htm.

²⁷ Os documentos referentes à Estratégia de Lisboa e à Agenda da Modernização.

²⁸ Trends Reports (I, II, III, IV e V), relatórios da Associação de Universidades Europeias elaborados como documentos de subsídio para as discussões ministeriais do Processo de Bolonha. Fonte: <http://www.eua.be/trends-in-european-higher-education/>

que o mesmo sistema institucional de regras e organizações governamentais produz ambas situações, uma enorme quantidade de pequenas acomodações e um significativo número de rupturas (afastamentos) radicais com a trajetória passada. A teoria do Equilíbrio-pontuado enfatiza dois elementos relacionados do processo político: definição de assunto (*issue definition*) e colocação de pauta (*agenda setting*). Assuntos são definidos no discurso público de diferentes modos, e um assunto ascende ou decai na pauta pública, políticas existentes podem reforçar ou questionar determinado assunto.

A interação de instituições políticas, mobilizações de interesse e processos de decisão racional limitados (*boundedly rational decisionmaking*) também são conceitos importantes para a teoria. De acordo com os autores, essa dinâmica de relação entre instituições, interesses, e atenção tem sido aplicada em outros contextos, em outros países, com sucesso. Essa dinâmica de relação está fundamentado no pressuposto, de que não há sistema político que consiga discutir todos os assuntos com os quais se vê confrontado. Discussões de assuntos políticos são usualmente desagregados em um número de subsistemas de políticas orientadas por assuntos.

Dessa forma têm-se dois processos de tomada de decisão política. O primeiro processo é aquele marcado por uma limitada capacidade de decisão, que são, o que os autores denominam, de processamento serial. As instituições macro-políticas constituem-se em organizações de processamento serial. Ou seja, instâncias nas quais são discutidos e considerados assuntos de grande importância, um por vez, ou poucos por vez. Quando um assunto se move em direção as mais altas instancias decisórias, usualmente o fazem porque novos participantes tornaram-se interessados no debate.

O segundo processo de decisão é aquele marcado pela ampliação da capacidade decisória do sistema político, processamento em paralelo. Segundo os autores, os sistemas políticos, assim como seres humanos, não conseguem considerar simultaneamente todos os assuntos que enfrentam. Assim os subsistemas políticos podem ser vistos como mecanismos que permitem ao sistema político engajar-se em processamentos paralelos. De acordo com os autores, milhares de assuntos podem ser considerados simultaneamente em paralelo dentre suas respectivas comunidades de especialistas (TRUE, JONES e BAUMGARTNER, 2007).

A concepção de comunidades de especialistas é interessante por exemplificar de modo bem adequado, como que decisões elaboradas dentro ou por um sistema também são decisões de outros sistemas, concomitantemente. Por exemplo, as comunidades de especialistas científicos ao participarem de instâncias políticas de decisão produzem comunicações que são compreendidas nos dois sistemas, o político e o científico, se os especialistas forem economistas, suas comunicações podem atingir, também, o sistema econômico.

A intersecção de capacidades de processamento paralelos (dos subsistemas políticos) e as necessidades do processamento serial (do sistema macro-político) possibilita a dinâmica não-incremental, de solavancos, que comumente se observa em várias áreas políticas. As mudanças, rupturas ou pontuações ocorrem quando um assunto de uma área está na pauta macro-política. Nesse momento, pequenas mudanças nas circunstâncias objetivas podem causar grandes mudanças na política, e podemos dizer que o sistema está sob um processo de feedback positivo.

As mudanças não precisam ser provocadas por algum grande acontecimento, pequenas acomodações efetuadas nos processamentos paralelos dos subsistemas podem ocasionar momentos de grandes transformações (como os terremotos e o deslizamento de grãos de areia). O feedback negativo mantém a estabilidade do sistema. Os autores comparam com a funcionalidade de um termostato que mantém constante a temperatura de uma sala.

Imagens políticas são um misto de informação empírica e de apelo emotivo. O conteúdo factual de qualquer política ou programa pode ter diferentes aspectos e pode afetar diferentes pessoas de diferentes modos. Os autores afirmam que, quando determinada política está associada a uma única imagem, usualmente está associado a um monopólio político bem sucedido. Imagens discordantes as vezes são associadas a uma mesma política no caso de disputa ou desacordo quanto a determinada política.

A concepção de imagem política é fundamental para compreender os processos de mudança. Conforme os atores, a associação de uma única imagem a determinada política tem-se o que chamam de monopólio político bem sucedido. Esse monopólio pode ser a fonte de recursos (políticos) necessários para a implantação de mudanças decisórias (ou manutenção).

Duas concepções implícitas à teoria do equilíbrio-pontuado estão a teoria da formulação de decisões individuais e coletivas. Da perspectiva da formulação de decisão, pontuações de larga-escala na política alteram entre mudança na preferência ou mudança na atenção. Atenção a determinados assuntos só é processada de modo serial, não se consegue concentrar a atenção paralelamente a vários assuntos (mesmo os subsistemas políticos, cada um deles só pode dedicar atenção a um assunto de forma serial). A noção de uma racionalidade limitada por *interesses* e *atenção disponível* permite a compreensão de pontuações (mudanças) e estabilidade.

Essas reflexões serão essenciais para compreender o processo de mudança da educação superior européia. A partir do surgimento do tema da educação superior na agenda de decisões supranacionais européias, associada a uma determinada imagem, foi possível o desdobramento de processos paralelos de processamento. Esses processamentos paralelos (empreendidos por organizações e atores-chave relacionados à educação superior) contribuíram para a manutenção do tema da educação superior na agenda do sistema macro-político europeu e para a formulação de uma proposta de reforma.

3.1 PRELÚDIO DO PROCESSO DE BOLONHA

A compreensão do Processo de Bolonha, iniciado em 1999 requer em um primeiro momento a compreensão do contexto histórico e social, no qual ele surge. Esse contexto deve ser considerado para a descrição e a análise da proposta de reforma, por proporcionar os principais elementos que elevaram a educação superior na pauta da agenda de decisões das esferas políticas supranacionais européias.

A reforma conjunta da educação superior empreendida pelos países europeus não é uma iniciativa política que surge desvinculada de laços políticos, econômicos ou culturais anteriores. O Processo de Bolonha está inserido no contexto e na trajetória de integração e cooperação européia. Pode-se considerar que o processo de

aproximadamente 50 anos de integração²⁹ europeia também contribuiu para as transformações da educação superior europeia do final do século XX.

Ressaltam-se duas instituições como fundamentais para a compreensão desse processo de integração, em especial com vistas ao entendimento do Processo de Bolonha e a proposta de reforma da educação superior na Europa. Elas são a União Europeia e o Conselho da Europa. Essas organizações podem ser entendidas como as esferas macro-políticas, ou supranacionais de decisão política europeia. Conforme será visto mais adiante, mesmo que essas instituições não possuam poderes legais para a alteração de determinadas políticas setoriais (por exemplo, na educação), suas recomendações exercem fortes influências para o desenvolvimento de outros processos de decisão que podem levar a mudanças políticas.

3.1.1 A União Europeia

A formação da união Europeia foi um pré-requisito, uma pré-condição para o surgimento do debate sobre a necessidade de um processo de reforma da educação superior na Europa. A Declaração de Bolonha (1999) traz em seu parágrafo inicial como apresentação e justificativa inicial para a proposta de reforma da educação superior, os progressos obtidos com a formação da União Europeia. De acordo com o documento:

O processo europeu tem-se tornado uma realidade cada vez mais concreta e relevante para a União Europeia e para os seus cidadãos, graças às extraordinárias realizações dos últimos anos. As perspectivas de alargamento assim como as estreitas relações com os outros países europeus acrescem uma maior dimensão a esta realidade. Simultaneamente, temos vindo a testemunhar uma consciencialização [sic] crescente em largas faixas da esfera política, académica e da opinião pública, da necessidade de criar uma Europa mais completa e abrangente, em especial no que respeita à construção e ao

²⁹ Se considerada a criação do Conselho da Europa em 1949, A Declaração de Bolonha é realizada 50 anos após o início das iniciativas de integração. Se considerado o Tratado de fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (formada por Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo), tratado precursor dos acordos que deram origem a União Europeia são 48 anos para a Declaração de Bolonha.

reforço das suas dimensões intelectual, cultural, social, científica e tecnológica. (Declaração de Bolonha, 1999)³⁰.

A associação da integração econômica e política da União Europeia (processo europeu) como uma situação incompleta revela a formulação de uma imagem negativa para com essa situação. No entanto, essa imagem negativa é acionada para apontar a necessidade da busca por sua completude. A solução que apresenta o documento é de que o “processo europeu” só se realizaria com a atenção para a construção de suas “dimensões intelectual, cultural, social, científica e tecnológica” (Declaração de Bolonha, 1999).

Portanto, para a compreensão do Processo de Bolonha é importante uma reconstituição da formação da União Europeia (UE), sua trajetória, política e econômica, ocorrida na segunda metade do século XX e em especial suas principais características. A União Europeia (UE) é a organização política de diversos países europeus, que atualmente conta com 27 países membros³¹, resultado de um processo de negociações e acordos de cooperação que iniciaram ao final da Segunda Guerra Mundial (1945). De acordo com Pfetsch (2001):

Ao se considerar as condições de desenvolvimento do processo europeu de integração até hoje, quatro elementos chamam a atenção: o processo, as instituições, a estrutura de múltiplos níveis, a igualdade na desigualdade. (PFETSCH, 2001, p.119).

Interessa ao estudo as características do processo e das instituições da união Europeia. Em relação à característica de processo, Pfetsch destaca que a evolução dos acordos e negociações que formaram e transformaram a integração europeia de um mercado setorial (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço - CECA, 1951), na construção de uma comunidade econômica (CEE, 1957), e mais tarde na União Europeia (Tratado de Maastricht, 1992) é um processo inconcluso, aberto a novas transformações.

A flexibilidade do processo de integração europeu é uma das características chave para as discussões sobre a reforma da educação superior. Conforme será

³⁰ <http://www.cnaves.pt/DOCS/Diversos/declaracaodebolonha.pdf>, Anexo 1, consultado em 03/11/2008.

³¹ Site da União Europeia: http://europa.eu/abc/panorama/index_pt.htm, consultado em 03/11/2008.

analisado mais adiante, a atuação da UE ao que diz respeito à educação é limitada a ações de apoio e incentivo. Em outras palavras, não é possível, dentro dos limites jurídicos da União, propor aos países membros, alterações legislativas referentes ao tema educação. No entanto, a atuação da união nos assuntos relacionados às questões, econômicas e políticas, configura-se em um dos seus principais objetivos. Em seguida ao artigo 1º do Tratado que institui a Comunidade Européia³², o artigo 2º destaca que:

A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma união econômica e monetária e da aplicação das políticas ou ações comuns a que se referem os artigos 3.o e 4.o, promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades econômicas, um elevado nível de emprego e de proteção social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável e não inflacionista, um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros. (Tratado que institui a Comunidade Européia, Artigo 2º).

O destaque dado às questões econômicas e políticas, como missão principal da União Européia, ocorreu em consonância com os objetivos de um dos principais incentivadores externos da integração, os Estados Unidos. Ao final da Segunda Guerra Mundial, a Europa encontrava-se dividida política, econômica e ideologicamente, entre a Europa Ocidental, com forte influência dos Estados Unidos, e a Europa Oriental, sob influência da União Soviética. O lado ocidental (que reunia os principais países que construíram a União Européia), com apoio norte-americano desenvolveu mecanismos de cooperação econômica que contribuíram para a integração desses países. Arrighi (2001) destaca esse processo de integração como uma consequência das necessidades de mercado das organizações norte-americanas que lá se instalaram com incentivo do governo dos Estados Unidos.

O governo dos Estados Unidos não poupou dinheiro e nem energia para criar na Europa um espaço político-econômico suficientemente grande para permitir que o capital de corporações norte-americanas remanescesse em uma segunda

³² http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325PT.003301.html#anArt2, consultado em 03/11/2008.

juventude do outro lado do Atlântico. Mediante o uso habilidoso de incentivos econômicos (muito especialmente o Plano Marshall), ele estimulou a cooperação europeia e a redução das barreiras econômicas intra-europeias. (ARRIGHI, 2001, p.149).

Esse incentivo norte-americano favoreceu a formação da União Europeia. A centralidade da cooperação econômica, também é identificada por Pfetsch (2001). Segundo o autor, a integração promovida na Europa deu-se, sobretudo no plano econômico, mas ressalta que coexistiram projetos para uma integração política europeia. A ênfase nos processos de integração econômica e política é a principal justificativa dos documentos que ressaltam a necessidade da transformação da educação superior nos países europeus, conforme será visto mais adiante.

Em relação à característica de suas instituições, a União europeia é formada por uma complexa construção política, ao mesmo tempo, intergovernamental e supranacional. Essa estrutura complexa formada por diversas instituições tem como principais órgãos supranacionais que se destacam, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. Essas duas instituições junto com o Conselho Europeu, órgão intergovernamental, formam as três principais instituições de decisão política da União Europeia. Todas as decisões para fins de efeito e aplicação, necessariamente passam por essas instituições. Isso se dá, porque “o sistema institucional europeu dispõe de três órgãos legislativo (Conselho, Parlamento e Comissão), dois órgãos executivos (Comissão e Conselho) e um órgão jurisdicional (Tribunal de Justiça)”, de acordo com Pfetsch (2001, p.134). Os principais documentos que conformam a estrutura, o funcionamento e os objetivos da União Europeia, de acordo com o site da organização são³³:

- O Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço - CECA (1951)
- O Tratado da Comunidade Econômica Europeia - CEE (1957)
- O Tratado da Comunidade Europeia da Energia Atômica - Euratom (1957)
- O Ato Único Europeu (1986)
- O Tratado de Maastricht sobre a União Europeia (1992)
- O Tratado de Amsterdã (1997)
- O Tratado de Nice (2001)
- O Tratado de Lisboa (2007)

³³ http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm

3.1.1.1 A educação na União Européia

Os acordos estabelecidos no âmbito legislativo da união Européia promoveram uma série de objetivos comuns de cooperação e integração dos países europeus. Entretanto, permaneceram excluídas desses diversos documentos as disposições legais, que garantissem poderes de ação à União Européia sobre a organização do sistema educativo de seus países membros. No tratado que constitui a Comunidade Européia em seus artigos 149º e 150º definem-se os objetivos da União para com a educação dos países membros³⁴. Nos dois artigos citados, os primeiros parágrafos constituem-se numa advertência sobre as possibilidades de atuação da União Européia sobre a organização da educação dos Estados membros:

A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-Membros e, se necessário, apoiando e completando a sua acção, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-Membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística. (Tratado que institui a Comunidade Européia, Artigo 149º, §1)

A permanência da educação como um tema legislativo de responsabilidade dos Estados membros e não da competência da União Européia teve conseqüências diretas sobre o desenvolvimento do Processo de Bolonha. A integração econômica e política promovida no interior da União Européia promoveram mudanças na Europa que fundamentaram e incentivaram a identificação da necessidade de uma transformação da organização da educação superior dos países envolvidos.

Conforme foi visto, a União Européia não detém os instrumentos legais necessários para promover mudanças na educação superior de seus países membros através de decisões legais. Essa restrição de sua atuação, no entanto, não a impediu de promover as mudanças através da participação em um processo exógeno a ela. A União Européia contribuiu como participante na construção da proposta de reforma do

³⁴ http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325PT.003301.html#anArt150

Processo de Bolonha, com o fornecimento de apoio e de subsídios necessários para sua realização.

3.1.2 O Conselho da Europa

O Conselho da Europa é uma organização política distinta da União Europeia e congrega 47 Estados europeus (e mais um país candidato, Bielorrússia). Essa organização foi criada em 1949 tendo por fins³⁵:

- Defender os direitos do homem e a democracia parlamentar, e assegurar a preeminência do direito;
- Concluir acordos à escala do continente para harmonizar as práticas sociais e jurídicas dos Estados membros;
- Favorecer a tomada de consciência da identidade europeia, fundada sobre valores partilhados que transcendem as diferentes culturas.

Dentro desses objetivos, o Conselho da Europa foi o responsável por acordos relevantes para a educação superior de seus países membros. Da mesma forma que a União Europeia, o Conselho da Europa não possui poderes para determinar ou influenciar a organização dos sistemas de educação dos países participantes. No entanto, esta foi a principal organização que promoveu convenções entre os países europeus em relação à educação superior. Dentre os documentos do Conselho da Europa³⁶ destacam-se as seguintes convenções sobre a educação superior:

- Convenção Europeia de Equivalência de Diplomas de Ensino para Admissão para Universidades. (1953).
- Convenção Cultural Europeia. (1954).
- Convenção Europeia de Equivalência de Períodos de Estudos Universitários. (1956).
- Convenção Europeia de Reconhecimento Acadêmico de Qualificações Universitárias. (1959).
- Convenção Europeia de Equivalência Geral de Períodos de Estudos Universitários. (1990).

³⁵ Fonte: http://www.coe.int/t/pt/com/about_coe/

³⁶ Fonte: <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>, consultado em 03/11/2008.

- Convenção de Reconhecimento de Qualificações Concernentes a Educação Superior na Região (Area) Européia. (1997).

A Convenção Européia de Equivalência de Diplomas de Ensino para Admissão para Universidade de 1953³⁷, conforme o título sugere, refere-se ao acordo comum de reconhecimento de equivalência dos diplomas que garantem acesso à educação superior. A admissão às instituições de educação superior (IES) ainda ficava a cargo das regras de cada instituição e/ou país que viesse a admitir o estudante. Considerou-se que as IES constituíam-se numa das principais fontes de atividade intelectual de um país e, assim sendo, todo estudante que tenha concluído com sucesso o ensino secundário deveria ter a possibilidade de entrar na universidade de sua escolha dentro do território dos países membros. Para que isso acontecesse reconheceu-se a equivalência de diplomas que permitem o acesso à educação superior, promovendo a liberdade de movimento de país para país dos estudantes que terminassem a educação secundária. Apesar da medida garantir a equivalência dos diplomas que dão acesso à educação superior, ainda podia ser necessário o preenchimento de outros pré-requisitos pelos estudantes, de acordo com cada instituição.

Em 1954³⁸ foi redigida a Convenção Cultural Européia. Esse acordo tem por justificativa a promoção do conhecimento comum entre os membros e o desenvolvimento da cultura européia. A Convenção propõe que os países signatários promovam dentro de seu território o estudo das línguas, história e civilização dos outros Estados-membros. Além de promover o estudo e conhecimento mútuo entre os países membros, o acordo propõe a facilitação de movimento de pessoas, assim como, de objetos culturais entre os países. No intuito de promover a integração cultural, essa convenção destaca-se como uma das mais relevantes por constituir-se, 49 anos depois de sua proposição, no requisito mínimo aos países interessados na participação no Processo de Bolonha (Comunicado de Berlim, 2003).

A Convenção de 1956³⁹ propõe o reconhecimento por parte dos países e instituições signatárias o reconhecimento por parte da instituição de origem do

³⁷ Fonte: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/015.htm>, consultado em 03/11/2008.

³⁸ Fonte: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/018.htm>, consultado em 03/11/2008.

³⁹ Fonte: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/021.htm>, consultado em 03/11/2008.

estudante do período de estudo de língua moderna realizado em países estrangeiros signatários. As regras para o reconhecimento do período de estudo ficam a cargo de cada país ou instituição signatária.

Em 1959⁴⁰, a Convenção europeia de reconhecimento de qualificações universitárias, propõe aos países e instituições signatários que reconheçam as qualificações universitárias conferidas por uma universidade situada em território de outra parte contratante. Esse reconhecimento permite o uso de título acadêmico e o uso da qualificação para admissão de estudos pós-graduados. Da mesma forma que os documentos anteriores, ainda ficava a cargo das instituições e/ou países o estabelecimento de pré-requisitos a serem preenchidos para o usufruto dos benefícios desta convenção.

A Convenção Europeia de Equivalência Geral de Períodos de Estudos Universitários de 1990⁴¹ amplia a convenção de 1956 que propõe o reconhecimento do período de estudo em países estrangeiros de estudantes de língua estrangeira moderna para os estudantes de todos os demais cursos de educação superior. De acordo com a justificativa da convenção:

Convencidos de que uma importante contribuição seria feita à compreensão europeia se um maior número de estudantes em todas as disciplinas pudessem passar períodos de estudo no estrangeiro e se os exames e cursos tomados por esses alunos durante esses períodos de estudo pudessem ser reconhecidos pela sua instituição de origem; sendo resolvido a estabelecer, para este efeito, o princípio da equivalência geral dos períodos de estudos universitários (CONSELHO DA EUROPA, 1990).

Essa nova convenção é uma medida estabelecida sobre a educação superior que diferentemente das convenções anteriores, traz uma reflexão sobre a necessidade de promover um maior intercâmbio de estudantes entre os países europeus como uma ação positiva para a Europa como um todo. Destaca-se também o início do debate, nessa esfera de decisão macro-política de aprofundar/ampliar acordos já estabelecidos.

⁴⁰ Fonte: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/032.htm>, consultado em 03/11/2008.

⁴¹ Fonte: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/138.htm>, consultado em 03/11/2008.

3.1.2.1 A Convenção de Reconhecimento de Qualificações Concernentes à Educação Superior na Região (Área) Européia⁴²

Em 1997, A Convenção de Reconhecimento de Qualificações Concernentes à Educação Superior na Região (Área) Européia do Conselho da Europa reconhece em seus parágrafos iniciais a mudança do contexto da educação superior européia. Nela são identificadas transformações decorrentes em especial da diversificação dentro e entre os sistemas de educação superior nacionais.

A formulação desse documento no âmbito do Conselho da Europa já apontava para um contexto de reflexão e preocupação para com a organização da educação superior nos países europeus. Essa é uma das primeiras manifestações supranacionais européias, na qual o tema da educação superior é apresentado como uma realidade diversificada, que deveria ser respeitada, mas em suas proposições apontava para a necessidade de uma maior integração. O conteúdo do documento ressalta a necessidade de uma maior atenção para o estabelecimento de padrões para o reconhecimento de períodos de estudo. São indicados nesse documento, dois fatores essenciais que serão retomados com o Processo de Bolonha. O primeiro fator é de que os sistemas nacionais europeus de educação superior são diversificados e o segundo, que eles tem passado por mudanças que resultaram em maior diversificação. De acordo com a Convenção:

Conscientes das múltiplas mudanças no ensino superior na região européia desde que estas convenções foram aprovadas, resultando em considerável aumento da diversificação dentro e entre os sistemas nacionais de educação superior, bem como a necessidade de adaptar os instrumentos legais e as práticas de modo a refletir essa evolução; consciente da necessidade de encontrar soluções comuns para problemas práticos de reconhecimento na região européia; Conscientes da necessidade de melhorar a atual prática e reconhecimento para torná-lo mais transparente e melhor adaptada à situação atual da educação superior na região européia; Confiantes do significado positivo de uma convenção elaborada e aprovada sob a égide conjunta do Conselho da Europa e da Unesco fornecendo um quadro para a continuação do desenvolvimento de práticas do reconhecimento na região européia; Conscientes da importância de se criar mecanismos permanentes de aplicação

⁴² <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/165.htm>

a fim de colocar os princípios e as disposições da Convenção em prática⁴³, (Conselho da Europa, 1997).

Pode-se perceber que os primeiros acordos implantados pelo Conselho da Europa deram-se nas décadas de 50 e 60, tendo por objetivos o reconhecimento de estudos, em particular associados à aprendizagem de línguas estrangeiras. Na década de noventa, novos acordos são assinados, sobretudo para ampliar o alcance e as possibilidades de se estudar em mais de um país e ter-se o reconhecimento dessas aprendizagens (Grosjean, 1999). Essa percepção da necessidade de ampliar os limites da educação superior, em especial ampliar/ultrapassar os limites nacionais, gerou novas iniciativas conjuntas dos países europeus (Declaração de Bolonha, 1999).

A trajetória dessas duas instituições, em especial as conseqüências de suas iniciativas (acordos, convenções e projetos) para a economia e a política europeia foi essencial para a construção de um contexto para a reforma da educação superior europeia no final do século XX. Pode-se afirmar que sob a perspectiva da integração dos países europeus a harmonização dos sistemas de educação superior era uma possibilidade que começou a tornar-se uma realidade com o Processo de Bolonha. Ao descrever a formação da União Europeia, suas instituições e acordos, Pfetsch (2001) ressalta que não se trata de um processo consolidado de integração, de base predominantemente econômica, mas sim um processo aberto, cuja agenda de assuntos pode sofrer modificações. Segundo o autor:

Não se pode, porém, considerar concluída a integração. Trata-se muito mais de um processo que seguirá seu curso, até que se encontre o equilíbrio entre as instituições. São os temas da agenda que passaram por deslocamentos, concentrando-se nas exigências econômicas e, por fim, nas democráticas e participativas (PFETSCH, 2001, p. 290).

⁴³ Texto no original: Conscious of the wide ranging changes in higher education in the European region since these conventions were adopted, resulting in considerably increased diversification within and between national higher education systems, and of the need to adapt the legal instruments and practice to reflect these developments; Conscious of the need to find common solutions to practical recognition problems in the European region; Conscious of the need to improve current recognition practice and to make it more transparent and better adapted to the current situation of higher education in the European region; Confident of the positive significance of a convention elaborated and adopted under the joint auspices of the Council of Europe and Unesco providing a framework for the further development of recognition practices in the European region; Conscious of the importance of providing permanent implementation mechanisms in order to put the principles and provisions of the current Convention into practice, (Conselho da Europa, 1997).

Os encontros promovidos pelos ministros da educação dos países europeus e as discussões internacionais, nacionais e locais que decorreram do e no Processo de Bolonha são resultado do curso da integração europeia e das mudanças na agenda das decisões políticas dos Estados envolvidos. Em seqüência ao início do Processo de Bolonha, em um processo de mútua implicação, o Conselho Europeu e a Comissão Europeia voltaram-se à questões relacionadas à educação, em especial à educação superior. As discussões produzidas no âmbito da União Europeia resultaram em documentos de fundamental importância para compreensão das reformas. Esses documentos são associados ao que se denominou de a Estratégia de Lisboa (2001) e a Agenda da Modernização (2007).

3.2 O SISTEMA DE EDUCAÇÃO REAGE

As mudanças ocorridas com a crescente integração política e econômica ocorrida na Europa, ao longo da segunda metade do século XX, intensificadas na década de 1990, alteraram o entorno dos demais sistemas sociais. Em especial, o sistema da educação percebeu essas mudanças como “irritações”, em relação às quais deveria “reagir”. As informações sobre as mudanças do entorno do sistema da educação foram produzidas e refletidas internamente ao sistema servindo como base para o início do processo de mudança no sistema de educação, decidido no interior do sistema da educação.

Apesar das discussões e decisões estarem serem tomadas na esfera política essas decisões que implicam em mudanças na educação superior, são decisões do sistema da educação. São os responsáveis, especialistas, da educação que estão a discutir e debater sobre as transformações necessárias, de acordo com a percepção da formação de um novo contexto que o sistema da educação vê-se inserido.

O presente tópico procurará demonstrar como foram observadas e produzidas as informações sobre a mudança do contexto (entorno) da educação superior e de que

forma foram propostas mudanças para re-adequar suas estruturas. O processo mobilizou diversas instituições (o Conselho da Europa, a União Européia, entre outras) e atores-chave (ministros da educação dos países europeus, associações de universidades, entre outros) para discutir a situação da educação superior.

3.2.1 O sistema de educação superior europeu observa a si mesmo

Conforme foi visto anteriormente, já havia na Europa, instituições (União Européia, Conselho da Europa) que direta ou indiretamente estavam relacionadas com a educação superior. A União Européia promovia desde a década de 80 o intercambio de estudantes através da Europa com seus programas de mobilidade estudantil. O programa Erasmus havia contribuído inclusive para a elaboração do sistema de créditos acadêmicos *European Credit Transfer System* – ECTS, durante a década de noventa. Nesse contexto de integração política e econômica experimentada pela Europa e com a crescente valorização da educação como importante fator para o desenvolvimento econômico, promoveram a um primeiro plano as discussões sobre os sistemas de educação superior na Europa.

É nessa conjuntura que o estudo realizado pela comissão de especialistas franceses sob a coordenação de Jacques Attali⁴⁴, “*Pour un modèle européen d’enseignement supérieur*” (ATTALI, 1998) para o ministro francês, Claude Allégre, identificou uma série de questões relativas à educação superior como problemáticas. Em especial, o documento ressalta a necessidade da realização de reformas no sistema de educação superior francês para fazer frente a uma série de desafios, da internacionalização da educação superior, das necessidades do mercado de trabalho. O estudo (ATTALI, 1998) Destacou-se como as origens dos desafios da educação superior, as revoluções das tecnologias da informação e das condições de trabalho, a formação continuada, as transformações nas relações entre Estado, empresas e a sociedade e a unificação européia.

⁴⁴ <http://www.attali.com/fr/index.htm>

Confrontado com a revolução nas tecnologias da informação e das condições de trabalho, com a diversificação de trajetórias profissionais, com as exigências da formação continuada, com as mudanças do saber e da aprendizagem, com as transformações das relações entre Estado, empresas e a sociedade, com a unificação européia, o ensino superior deve rever urgentemente os seus objetivos e simplificar sua organização⁴⁵ (ATTALI, 1998, p.4).

Esse trabalho serviu de base para o ministro da educação francês para promover um encontro com seus colegas da Alemanha, Itália e Grã-Bretanha. Esse encontro foi realizado em Paris, na universidade de Sorbonne para discutir um processo de reformas conjuntas para seus sistemas de educação. O objetivo central desse encontro era promover uma harmonização dos sistemas de educação superior, tendo como referência (velada) o modelo anglo-americano. A reunião deu origem a Declaração de Sorbonne (1998).

A Declaração de Sorbonne (1998) tornou-se reconhecida como o documento inicial da reforma européia da educação superior, no qual foi lançada a “declaração-convite” (*Joint Declaration*) para os demais países europeus com o intuito de promover a harmonização das estruturas dos sistemas de educação superior. As propostas apresentadas, fundamentalmente foram:

- Os sistemas de educação superior da Europa deveriam ser coerentes e compatíveis para reforçar o reconhecimento de qualificações e a competitividade internacional da educação superior da Europa;
- Favorecer a criação de uma “Área Européia de Educação Superior” (European Area for Higher Learning).

A carta-convite previa para a consolidação desses objetivos a busca pela construção de estruturas de qualificação comuns, um sistema baseado em dois ciclos e a promoção da mobilidade de estudantes e professores. A Declaração-Convite de Sorbonne mobilizou ministros da educação europeus, instituições e associações relacionadas à educação superior, para a realização de um novo encontro no ano seguinte, 1999. De acordo com Witte, essa carta teve uma grande repercussão e

⁴⁵ Texto no original: Confronte à la révolution des technologies de l'information et des conditions de travail, à la diversification des trajectoires professionnelles, aux exigences de la formation en permanence, au bouleversement des savoirs et de la façon d'apprendre, à la mutation des relations entre l'Etat, les entreprises et la société, à l'unification européenne, l'enseignement supérieur doit revoir d'urgence ses objectifs et simplifier son organisation (ATTALI, 1998, p.4).

contribuiu para a reunião ocorrida em Bolonha no ano seguinte com 29 países europeus (WITTE, 2006).

O encontro em Paris em 1998 (Declaração de Sorbonne, 1998) foi responsável pela principal iniciativa política conjunta dos países europeus para a discussão e implantação de transformações no âmbito das organizações da educação superior europeia. Essa reunião deu início a um processo de debates que promoveram uma proposta comum para a educação superior europeia.

3.2.1.1 Encontro em Bolonha – 1999

O alcance das repercussões do encontro de 1998 foi observado no ano seguinte. Em resposta ao convite para a realização de uma reunião para discutir estruturas comuns para educação superior, compareceram 29 países europeus. Inclusive, a Declaração de Sorbonne promoveu a reflexão em outros atores-chave. Destaca-se a Confederação das Conferências de Reitores da União Europeia (*Confederation of European Union Rectors' Conferences*) e da Associação das Universidades Europeias (*Association of European Universities - CRE*), que com suporte financeiro da Comissão Europeia (*European Commission*) elaboraram um documento conjunto sobre a educação superior europeia para a reunião de ministros em Bolonha.

O documento intitulado “*Trends in Learning Structures in Higher Education*”⁴⁶(ou *Trends I*) teve grande influência sobre as decisões dos ministros de educação. Esse documento foi elaborado para ser uma base de referência para as discussões acerca das reformas a serem implantadas para a harmonização dos sistemas de educação superior. O conteúdo desse trabalho consistia na análise comparativa dos sistemas de educação superior dos países da União Europeia e da Área Econômica Europeia (TRENDS I, p.2), com enfoque para a percepção de convergências existentes para a formação de uma estrutura comum.

⁴⁶ http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/OFFDOC_BP_trend_I.1068715136182.pdf

Alguns dos pontos discutidos nesse documento possuem clara influência do relatório francês organizado por Attali (1998) no ano anterior, em especial a análise sobre a existência de modelos organizados em três ciclos cada qual respectivamente com um período de duração de 3, 2 e 3 anos, ou 3, 5 e 8. As conclusões a que chegou esse relatório é da existência de um maior número de sistemas de educação superior do que países europeus (TRENDS I, 1999, p.6). As sugestões que foram feitas pelo relatório, em sua maioria foram incorporadas na redação do documento final do encontro realizado em Bolonha (Declaração de Bolonha, 1999). A convergência entre o documento final assinado pelos ministros da educação e as análises e as soluções elaboradas e sugeridas pela Confederação das Conferências de Reitores da União Européia e pela Associação das Universidades Européias demonstram que essa iniciativa política teve suas origens calcadas em reflexões de atores e instituição vinculadas à educação superior, (ATTALI, 1998 e TRENDS I, 1999).

No encontro realizado em Bolonha em 1999, foram definidas as orientações principais, denominadas como linhas de ação, para as mudanças dos sistemas de educação superior da Europa. O evento reuniu 29 ministros da educação de países europeus, que ao término dos trabalhos, divulgaram a Declaração de Bolonha (1999), documento no qual expressam o compromisso conjunto assumido. A declaração estabelece algumas linhas de ação para a criação de um Espaço Europeu de Educação Superior, até 2010. A base para as mudanças desejadas estabeleceu-se sobre seis linhas de ação a serem seguidas pelos países participantes (Declaração de Bolonha, 1999):

- adoção de um sistema de graus facilmente compreensíveis e comparáveis;
- adoção de um sistema baseado em dois ciclos de educação, o bachelor e master;
- estabelecimento de um sistema de acumulação e transferência de créditos (tal como o ECTS (European Credit Transfer System), já em uso nos Programas Sócrates e Erasmus);
- promoção da mobilidade de estudantes, docentes, investigadores e outros trabalhadores, através da remoção de obstáculos administrativos e legais ao reconhecimento de diplomas;
- promoção da cooperação européia na avaliação da qualidade da educação superior;
- promoção do Espaço Europeu de Educação Superior.

Pode-se perceber nas definições adotada pela Declaração de Bolonha, forte influência do relatório elaborado pela Confederação das Conferências de Reitores da União Européia e pela Associação das Universidades Européias (TRENDS I, 1999). Dentre as justificativas expressas nos objetivos da Declaração de Bolonha para as mudanças, destaca-se a decisão de aumentar a competitividade dos referidos sistemas de educação, e promover a mobilidade e a empregabilidade no espaço europeu. O aumento da competitividade estaria fundamentado na “abertura” dos sistemas de educação superior através da comparabilidade introduzida pelas estruturas comuns (ciclos). A promoção da mobilidade e da empregabilidade seriam as formas pelas quais se consolidariam a competitividade e garantiriam-se os benefícios dessa reforma.

A dinâmica de discussões e debates que se originaram a partir dos encontros de 1998 e 1999 foram denominados como Processo de Bolonha. As suas principais características assentaram sobre decisões e recomendações dos ministros da educação superior, a partir fundamentalmente da formação de uma rede de articulação de atores e instituições diretamente relacionadas à educação superior como provedores de informações para o andamento do processo. A partir de 1999, novos encontros foram promovidos a cada dois anos, em que eram analisados os avanços empreendidos entre os países participantes e se ressaltavam novas recomendações para serem acordadas entre os ministros da educação superior, conforme será visto mais adiante.

Entre cada realização dos encontros que representam a (re)afirmação e/ou (re)orientação das transformações desejadas pelos países envolvidos, elaborava-se um comunicado que resumia os progressos até então efetuados, estabelecendo igualmente as prioridades de curto e de longo prazo a serem alcançadas. Esses documentos sintetizavam a análise que era feita sobre a situação dos sistemas de educação superior, expressavam os desejos de mudança e estabeleciam os parâmetros para a implantação das transformações desejadas. Acompanhar as decisões elaboradas ao longo das reuniões dos ministros de educação que formam o Processo de Bolonha é acompanhar como os sistemas de educação superior eram vistos (por si mesmos), entendidos e projetavam suas novas estruturas futuras.

Ocorreram nos intervalos, entre um encontro e outro, a realização de discussões temáticas. Essas discussões consistiram em seminários promovidos pelo grupo denominado *Bologna Follow-Up Group*⁴⁷, que tem, entre outras competências, a tarefa de dar seguimento ao processo. Esse seguimento é dado através de seminários diversos que discutem o andamento do processo como um todo e as variadas dimensões que o envolvem, como a efetivação da mobilidade, a implantação dos ciclos, o uso dos créditos, entre outros.

3.2.1.2 O Encontro em Praga

O encontro em 2001 do Processo de Bolonha reuniu 33 ministros da educação de países europeus para dar prosseguimento às discussões acerca das transformações propostas em Bolonha. Além da reafirmação do compromisso anterior, nesse encontro ampliou-se o número de países participantes e foram acrescentadas três novas linhas de ação ao processo. O evento ocorreu na cidade de Praga e teve seus resultados divulgados através do Comunicado de Praga (2001)⁴⁸.

Um destaque a ser dado em relação a esse período intermediário entre o encontro de 1999 e 2001 é a fusão de dois atores-chave do processo de discussão, a Confederação das Conferências de Reitores da União Européia e a Associação das Universidades Européias passaram a formar a Associação de Universidades Européias (*European University Association – EUA*)⁴⁹. Essa nova associação passa a ter um papel fundamental na elaboração de relatórios que subsidiam as discussões dos ministros da educação superior nos encontros oficiais do Processo de Bolonha, assim como

⁴⁷ Esse grupo foi formado a partir de 2003 para dar seguimento aos trabalhos realizados até aquele momento e avaliar o andamento do processo. Alguns dos seminários promovidos pelo Bologna Follow-Up Group ocorreram em 18 de maio de 2005, Bergen, Noruega; em 12-13 de abril de 2005, Mondorf, Luxemburgo; em 1-2 de março de 2005, Mondorf, Luxemburgo; em 12-13 de Outubro de 2004, Noordwijk, Países Baixos; em 9 de março de 2004, Dublin, Irlanda; em 14 Novembro de 2003, Roma, Itália.

⁴⁸ http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/010519PRAGUE_COMMUNIQUE.PDF

⁴⁹ <http://www.eua.be/about-eua/>

contribui para a formulação de políticas para os Estados europeus, cujas suas associadas pertencem, e para a União Européia.

Para esse terceiro encontro, a EUA elaborou um segundo relatório sobre os sistemas de educação superior (TREND - II, 2001⁵⁰). Um dos pontos centrais a destacar-se nesse documento é a constatação da EUA, de que o medo de possíveis impactos negativos sobre a diversidade dos sistemas e das disciplinas nas instituições de educação superior estaria desaparecendo. De acordo com o relatório da EUA:

Alguns temores (medos) que foram sentidos a partir da Declaração de Bolonha parecem estar diminuindo ou até desfazendo-se. De modo geral é agora aceito que: - a Declaração não desafia a diversidade dos sistemas e das disciplinas, mas pelo contrário as promovem e as organiza⁵¹ (TREND II, 2001, p. 6).

Essa constatação é fundamental para compreender as conseqüências do Processo de Bolonha. Na medida em que as propostas de reforma foram identificadas como promotoras da diversidade e da manutenção da liberdade, sobretudo, das instituições de elaborarem suas próprias estruturas curriculares e assim garantir suas características essenciais, as resistências à mudança foram sendo superadas pela adesão ao processo. Cabe lembrar, que o Processo de Bolonha surge como uma iniciativa dos Estados europeus, mas a partir da livre-adesão de suas recomendações por seus membros. Não há nas decisões mecanismos legais que obrigam os Estados a implantarem a proposta de reforma.

Um ponto importante incluído ao Processo de Bolonha em Praga foi a inclusão de estratégias de aprendizagem ao longo da vida, ou, educação continuada (*Lifelong Learning*) (Comunicado de Praga, 2001, p.2), principalmente pela sinergia possível com as atividades já realizadas pela União Européia⁵². O envolvimento dessa estratégia está ligado principalmente aos programas de mobilidade estudantil que já vinham sendo

⁵⁰ http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/OFFDOC_BP_trend_II.1068715483262.pdf

⁵¹ Texto no original: Some fears which were initially felt from the Bologna Declaration seem to be diminishing or even vanishing. It is now in general accepted that: - the Declaration does not challenge the diversity of systems and disciplines, but rather to promote it and organise it ; (TREND II, 2001, p. 6)

⁵² http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_en.htm e http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc80_en.htm .

desenvolvidos pela União, como o programa Sócrates/Erasmus, Leonardo e outros. De acordo com o documento:

Educação ao longo da vida (educação continuada) é um elemento essencial da Área Européia de Educação Superior. Na Europa do futuro, construída sobre uma economia e sociedade baseada no conhecimento, estratégias de educação ao longo da vida são necessárias para fazer frente aos desafios da competitividade e o uso de novas tecnologias e para aprimorar a coesão social, a equidade de oportunidades e a qualidade de vida⁵³ (Comunicado de Praga, 2001, p.2).

Ainda no encontro de Praga, levantou-se como necessidade da busca por um maior envolvimento das instituições de educação superior e de outros grupos da sociedade como, por exemplo, os estudantes, como parceiros essenciais do processo. Essa iniciativa fundamentou-se, em especial, a partir do relatório elaborado por Pedro Loutier⁵⁴ para o *Bologna Follow-Up Group* (também usarei a sigla BFUG e a tradução Grupo de Acompanhamento do Processo de Bolonha como sinônimos). Foram chamados a participar do processo, principalmente, as associações de estudantes, professores e universidades. Assim, a partir deste encontro juntaram-se ao Grupo de Acompanhamento do Processo de Bolonha, a Associação Européia das Universidades (EUA), Associação Européia das Instituições de Educação Superior (EURASHE), Associações Nacionais de Estudantes na Europa (ESU) e o Conselho da Europa como observadores e a Comissão Européia (órgão executivo da União Européia) como membro⁵⁵.

É importante ressaltar que, muitas dessas organizações já vinham participando do processo através da elaboração de documentos (Trends Reports da EUA) ou com auxílio financeiro (caso da Comissão Européia). O reconhecimento dessas organizações dá-se somente a partir de 2001.

⁵³ Texto no original: Lifelong learning is an essential element of the European Higher Education Area. In the future Europe, built upon a knowledge-based society and economy, lifelong learning strategies are necessary to face the challenges of competitiveness and the use of new technologies and to improve social cohesion, equal opportunities and the quality of life (Comunicado de Praga, 2001, p.2).

⁵⁴ http://www.aic.lv/ace/bologna/bol_prg/rep_prg.htm.

⁵⁵ O Processo de Bolonha, apesar de surgir fora do âmbito da União Européia, recebe grande suporte dessa organização. O financiamento de diversos estudos que foram fundamentais ao longo do processo tiveram como fonte os recursos da Comissão Européia. Em 2001, dado esse papel de suporte, é reconhecida a Comissão como membro do Processo de Bolonha.

Outra adição às discussões do Processo de Bolonha do Comunicado de Praga foi a proposta do desenvolvimento de estruturas de qualificações comuns, assim como mecanismos coerentes de garantia da qualidade e acreditação/certificação. Ou seja, ressaltou-se a necessidade de criar-se formas de comparabilidade e avaliação dos novos processos relacionados à educação superior. A elaboração dessas estruturas comuns para a garantia da qualidade foi atribuídas às universidades, às demais instituições de educação superior, às agências nacionais e à Rede Européia para Garantia da Qualidade na Educação Superior (ENQA), assim como à participação de agências similares dos países não pertencentes a ENQA (Comunicado de Praga, 2001, p.2).

A ênfase para a cooperação e participação das instituições na elaboração das estruturas comuns de qualidade para a Área Européia de Educação Superior deve-se, sobretudo, para possibilitar a efetiva implantação de sistemas de avaliação, europeu e nacionais. Ainda no Comunicado de Praga foi enfatizado que “a qualidade da educação de nível superior e da pesquisa é e deveria ser um fator determinante da atratividade e competitividade em escala internacional”, reafirmando dessa forma a necessidade de coordenar estruturas comuns que garantam a qualidade da educação superior.

3.2.1.3 O Encontro em Berlim

No intervalo entre o encontro realizado em Praga e o próximo que ocorreria em Berlim, ampliou-se o debate sobre os sistemas de educação superior, suas estruturas, características, necessidades e expectativas frente às transformações sociais ocorridas no mundo e em especial na própria Europa. Em relação às iniciativas destacam-se as discussões promovidas pelo BFUG (seminários, conferências, grupos de trabalho), o terceiro relatório da EUA (TRENDS III, 2003), as manifestações da Comissão Européia

e do Conselho da Europa, e os seminários realizados por instituições de educação superior, Estados Membros e estudantes (Comunicado de Berlim⁵⁶, 2003, p.2).

O terceiro encontro, realizado em Berlim, reuniu ministros da educação de 40 países (com a adesão de países do leste Europeu e da Rússia ao processo) e estabeleceu-se como pré-requisito mínimo para a participação no Processo de Bolonha, a participação na Convenção Cultural Européia (detalhes da convenção foram explorados no tópico anterior, deste capítulo). Isso significou que a participação no Processo de Bolonha condicionava-se à participação no Conselho da Europa. No Comunicado de Berlim (2003), os ministros recomendaram que o primeiro e segundo ciclos deveriam ter diferentes orientações e perfis variados, para acomodar a diversidade da demanda dos indivíduos, da academia e do mercado de trabalho.

As principais alterações propostas pelo encontro de Berlim foram a ampliação da estrutura de ciclos e a recomendação do uso do Suplemento ao Diploma. A estrutura de ciclos baseada em dois ciclos foi ampliada com a inclusão dos programas de doutorado (3-4 anos), resultando em três ciclos, promovendo a ligação entre o Espaço Europeu de Educação Superior e o Espaço Europeu de Pesquisa.

A partir da necessidade de definição de medidas de comparabilidade e compatibilidade em nível nacional e europeu dos diferentes cursos de graduação decidiu-se que seria necessário um documento adicional que atestasse/descrevesse as características das habilidades e competências adquiridas na formação dos alunos. Estabeleceu-se no encontro de Berlim, que além da diplomação, as instituições deveriam fornecer aos alunos um documento adicional que trouxesse as informações acima referidas, o Suplemento ao Diploma (*Diplom Supplement – DS*⁵⁷) (Comunicado de Berlim, 2003).

56

http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/language/2003_Berlin_communique_Portuguese.pdf

57

http://www.europeunit.ac.uk/sites/europe_unit2/resources/Guide%20to%20the%20Diploma%20Supplement.pdf

3.2.1.3.1 Berlim e o novo olhar sobre a reforma da educação superior

O terceiro relatório da Associação de Universidades Europeias (TRENDS III, 2003), elaborado para a reunião em Berlim dos ministros de educação superior chama a atenção para uma mudança do enfoque de seu conteúdo e suas análises. Nos dois primeiros relatórios buscou-se descrever e analisar as características dos diferentes sistemas de educação superior europeus, suas convergências e proximidades com o novo modelo que se formava a partir das discussões realizadas em Paris (Sorbonne) e Praga. De acordo com o relatório:

Quatro anos depois do início do Processo de Bolonha, nós intitulamos esse terceiro relatório como “Trends 2003: Progressos para a Área de Educação Superior”. Nós escolhemos esse título pelo relatório não só concentrar sobre as mudanças das estruturas educacionais na Europa, mas pela primeira vez analisa e compara os desenvolvimentos desde o ponto de vista de todos os maiores atores no processo: governos, conferências nacionais de reitores, instituições de educação superior e estudantes. O relatório reflete as visões de diferentes ‘*stakeholders*’ do Processo de Bolonha como um todo, e sobre as diferentes ‘linhas de ações’, em termos de implantação, problemas encontrados e desafios para o futuro⁵⁸ (EUA, 2003).

No relatório elaborado para o encontro em Berlim, verifica-se uma importante mudança de enfoque. A análise das características em vigor nos sistemas de educação superior dos países europeus passa a ser uma comparação com as proposições até então decididas pelo Processo de Bolonha. O documento procura verificar em que medida os países participantes já possuem as características recomendadas pelos encontros anteriores. Essa mudança marca uma alteração de como o Processo de Bolonha passou a ser visto, tanto pelas instituições quanto para os países membros do processo (representado pelos ministros). Não se tratava mais de discutir o modelo

⁵⁸ Texto no original: Four years after the launch of the Bologna Process we have entitled this third report “TRENDS 2003: Progress towards the Higher Education Area”. We have chosen this title as the report concentrates not only on changes in learning structures in Europe, but for the first time analyses and compares developments from the point of view of all the major actors in the process: governments, national rectors’ conferences, higher education institutions and students. The report reflects the views of these different stakeholders on the Bologna Process as a whole, and on its different “action lines”, in terms of implementation, problems encountered and challenges for the future (EUA, 2003).

(salvo algumas de suas características adicionais), mas sim descrever e analisar os procedimentos e andamentos de sua implantação.

Essa nova perspectiva reflete no conteúdo do Comunicado de Berlim, que passa a ressaltar diversos aspectos como desafios. Ou seja, determinadas características do modelo proposto deveriam receber uma maior atenção por parte de governos, agências, instituições e associações relacionadas à educação superior.

A partir do encontro de Berlim, o Processo de Bolonha adquire um caráter de “inevitabilidade” para os países participantes. Os indícios da consolidação dos objetivos já começaram a expressar-se através de dois fatores. O primeiro com o estabelecimento do pré-requisito de participação ao processo, que restringiu o número de Estados participantes. O segundo foi a mudança do enfoque das análises realizadas sobre os sistemas de educação superior, passou-se a acompanhar as reformas, até que ponto estavam sendo implantadas. Isso significou, que para essas esferas de decisão política, não estava mais em questão a necessidade ou não da reforma ou o seu conteúdo, mas sim a efetiva implantação do que já estava discutido.

3.2.1.4 O encontro em Bergen

O Comunicado de Bergen em 2005⁵⁹ foi o resultado do encontro ministerial de 45 países europeus. Os ministros da educação reunidos confirmaram sua firme decisão de coordenar as políticas de seus países no âmbito do processo de Bolonha para a implantação das reformas da educação superior. Algumas considerações foram apontadas como mais problemáticas e meritórias de “cuidados especiais”. Entre os principais desafios apontados pelo documento está a necessidade de voltar-se para a dimensão social do Processo, envolvendo mais as comunidades acadêmicas, professores e estudantes. Também se ressaltou como importante objetivo a receber uma especial atenção, a promoção de ações para a remoção dos obstáculos à

59

http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/050520_Bergen_Communique1.pdf

mobilidade de professores e estudantes, bem como o compromisso de implementar linhas orientadoras da gestão e certificação da qualidade, através da Rede Europeia para a garantia de Qualidade na Educação Superior (*European Network for Quality Assurance/ ENQA*). Além das linhas orientadoras para a garantia da qualidade em nível europeu, recomendou-se a implantação de estruturas nacionais de qualificações.

O relatório da EUA para o encontro de 2005 em Bergen⁶⁰, em um sentido ainda mais explícito que em relação ao relatório anterior enfoca o andamento da implantação das mudanças. De acordo com o documento:

Trends IV propicia a única análise à escala europeia, da forma como universidades estão respondendo aos desafios de implantar as reformas de Bolonha. Demonstrando que existe um amplo apoio às reformas, o relatório descreve o que foi alcançado e identifica as questões que permanecem a ser resolvidas. É, assim, uma significativa publicação a todos os envolvidos com a educação superior europeia, sejam as universidades e estudantes, ou Governos, empresas e indústria, e outros interessados⁶¹.

3.2.1.5 O Encontro em Londres

A Conferência Ministerial realizada em Londres, em maio de 2007, foi o quinto encontro relativo ao Processo de Bolonha. De acordo com *The Guide to Bologna* (2ª edição)⁶² não há nessa ocasião a adesão de novas linhas de ação as propostas de reforma, reforçam-se elementos destacados anteriormente e amplia-se para 48, o número de países envolvidos no processo. Além da reafirmação dos compromissos anteriores, as características que marcam essa reunião e com as quais os membros se comprometem são:

- Aprimorar a mobilidade de estudantes e professores;

⁶⁰ http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/TrendsIV_FINAL.1117012084971.pdf

⁶¹ Texto no original: Trends IV provides the only European-wide analysis of how universities are responding to the challenges of implementing the Bologna reforms. Demonstrating that there is widespread support for reform, the report describes what has been achieved and identifies issues that remain to be tackled. It is thus a significant publication for all those concerned with European higher education, whether universities and students, or governments, business and industry, and other stakeholders.

⁶² <http://www.europeunit.ac.uk/resources/Guide%20to%20the%20Bologna%20Process%20-%20Edition%202.pdf>

- Dimensão social, formulação de planos de ação nacionais;
- Coleta de dados sobre a mobilidade e a dimensão social do Processo de Bolonha;
- Empregabilidade.

Com o encontro de Londres e seus encaminhamentos é possível falar que se chegou a uma consolidação das propostas que envolvem o processo de reformas discutidas pelos Ministros de Educação Superior. De acordo com Erichsen (2008), não se sabe quais serão os pontos a serem discutidos no próximo encontro em 2009 na Bélgica. Assim, os principais arranjos que definiram a agenda de mudanças estão relacionados nas Declarações e Comunicados já elaborados anteriores a 2007.

A União Européia em consonância com as decisões do processo de Bolonha elaborou e adotou em abril de 2008 as resoluções do documento chamado “*European Qualifications Framework for Lifelong Learning*” (EQF). Este documento busca elaborar uma estrutura ou quadro de qualificações que orienta alunos e instituições quanto a cursos e programas de educação no que compete aos resultados a serem alcançados. O próprio texto do documento faz referências de comparabilidade entre este e o documento produzido pelo processo de Bolonha, evidenciando a busca e regulamentação de estruturas comuns para os sistemas de educação europeus.

Já em relação à mobilidade, a busca por soluções e aprimoramentos para a garantia da mobilidade internacional pode ser observada por diversas iniciativas por parte de instituições e associações, como a Campanha da Mobilidade “Let’s Go” promovida pela Education International (EI) e a União dos Estudantes Europeus (*European Student’s Union – ESU*). Seminários recentes promovidos pelo processo de Bolonha vem discutindo formas de aprimorar os mecanismos de mobilidade. Destacam-se os trabalhos realizados em Bruxelas (29 e 30 de maio de 2008) e Berlim (12 e 13 de junho de 2008). O maior suporte para a efetivação da mobilidade ainda reside nos programas de financiamento promovidos pela União Européia. Os principais programas de mobilidade acadêmica da União Européia são: Comenius, Erasmus (e Erasmus Mundus), Leonardo da Vinci, Grundtvig e Tempus. Os programas voltados para a educação superior são: Erasmus, Erasmus Mundus e Tempus.

Com a descrição e análise dos principais documentos e relatórios relacionados ao Processo de Bolonha procurou-se descrever e analisar a proposta de reforma da

educação superior no nível europeu. Dedicou-se atenção ao processo de decisão de como foram elaboradas as decisões sobre a proposta reforma e como ela tornou-se meta para os sistemas de educação superior europeus. A seguir serão abordadas as bases comuns estabelecidas para a reforma, suas principais linhas de ação e características.

3.3 PROPOSTA PARA UMA REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA EUROPA

Conforme foi ressaltado anteriormente, o evento que iniciou os debates acerca da necessidade e/ou desejo de reforma dos sistemas de educação superior europeus ocorreu na França na universidade de Sorbonne (Declaração de Sorbonne, 1998). Esse encontro foi realizado com a presença dos ministros de educação de França, Itália, Alemanha e Inglaterra. De acordo com Erichsen (2008), tinha o intuito de dar início a um processo de simples harmonização entre os diferentes sistemas de educação superior europeus, imaginava-se que seria possível realizar uma integração rápida e prática entre poucos países. Esse processo tomou rumos maiores do que os esperados, abrangendo um grande número de países (48 diretamente envolvidos e outros Estados participantes como observadores do processo) e diversos tópicos e temas além da compatibilização de estruturas (como a implantação de ciclos).

Os documentos produzidos no âmbito do Processo de Bolonha (Declarações e Comunicados dos ministros da educação 1998, 1999, 2001, 2003, 2005 e 2007; Trends Reports da EUA, 1999, 2001, 2003, 2005 e 2007) sintetizam uma série de intenções que envolvem o processo de reforma. Eles configuram-se na síntese de perspectivas de diferentes sistemas e seus entendimentos sobre a configuração das universidades frente às transformações da globalização. De modo geral, essas orientações devem ser entendidas como uma política pública europeia para a educação superior. Em resumo, as principais linhas da proposta de reforma do Processo de Bolonha são:

- Implantação de um sistema de ciclos;

- Implantação de um sistema de créditos (ECTS);
- Incentivo à mobilidade discente e docente;
- Promoção de estruturas comuns para garantia da qualidade;
- Cooperação para a promoção do espaço europeu de educação superior.

3.3.1 Sistemas de Ciclos

A introdução dos três ciclos básicos de formação (Bachelor, Master e Doutorado) são uma das características principais da proposta de reforma do Processo de Bolonha. Os ciclos foram uma das soluções encontradas para promover e facilitar a mobilidade e o reconhecimento de qualificações para a harmonização das estruturas de educação superior europeias (ERICHSSEN, 2006, p.8). Assim, todos os países signatários da Declaração de Bolonha deverão ter, até 2010, um sistema de educação superior organizado em três ciclos: bachelor, master e doutorado.

O bachelor já deve preparar os estudantes para o mercado de trabalho europeu, oferecendo um nível de qualificação apropriado. Este ciclo deve ter a duração de, pelo menos, três anos. Ressalta-se que as decisões e recomendações do Processo de Bolonha são para que não haja somente uma renomeação de antigos cursos, mas sim a formação de novos cursos que atendam as exigências de formar, nesse período de tempo, profissionais para o ingresso no mercado de trabalho.

O segundo ciclo, denominado de Master, deve ter de duração entre um ano e meio a dois anos de formação (excepcionalmente pode durar apenas um ano). Esse segundo ciclo é entendido como complementar ao primeiro, mantendo uma relação com a formação para o mercado de trabalho, mas com maior ênfase para a pesquisa.

O doutorado foi incluído como um terceiro ciclo a proposta inicial de reforma e ficou decidido que permaneceria exclusivo das universidades. Este ciclo foi adotado somente em 2003, com o objetivo de criar uma ponte entre o Espaço Europeu de Educação Superior e o Espaço Europeu de Pesquisa. O Comunicado de Bergen (2005), estabeleceu que a duração desse terceiro ciclo poderá variar entre 3 a 4 anos letivos. Acordos entre áreas de conhecimento e órgãos profissionais, de cada país,

definem a quantidade de créditos necessários para a formação. A principal característica desse ciclo é a formação de pesquisadores nas mais diversas áreas.

3.3.2 Sistema de créditos

Além da introdução dos ciclos e complementar a eles é importante para a consolidação da Área europeia de educação superior a implantação de um sistema de créditos para a promoção do reconhecimento dos períodos de estudo. O sistema de créditos ECTS é uma das pedras fundamentais para a comparabilidade e mobilidade entre cursos, instituições e currículos. Em conjunto com o Suplemento ao Diploma (documento que detalha as habilidades e perícias adquiridas ao longo de um período de estudo) formam o 'currículo' base para a mobilidade estudantil europeia. Os cursos, atrelados a qualquer um dos três ciclos propostos pelo processo de Bolonha devem corresponder ou permitir a comparabilidade a partir dos créditos ECTS. Há certa flexibilidade para a quantidade de créditos necessários para a formação do primeiro e segundo ciclo. De modo geral o primeiro ciclo corresponde a 180 a 240 créditos ECTS (3 a 4 anos) seguido de um segundo ciclo que varia entre 60 a 120 créditos (1 a 2 anos). O número de créditos necessários a cada ciclo está relacionado a formação e objetivos que instituições e cursos almejem. Em casos nos quais o primeiro ciclo é realizado com 240 créditos (4 anos), segue-se um segundo ciclo de 60 créditos (1 ano). A limitação que se sugere é que a formação nos dois primeiros ciclos não ultrapasse 5 anos ou 300 créditos. O terceiro ciclo, o doutorado, como foi visto anteriormente não possui um número de créditos associado a ele.

A introdução dos ciclos e a implantação do sistema de créditos são os instrumentos essenciais para a mobilidade de estudantes e docentes na Área Europeia de Educação Superior. Eles constituem-se nos elementos básicos para a promoção da mobilidade, um dos objetivos centrais do processo. A partir dos ciclos estabeleceram-se os quadros de qualificações.

3.3.3 Qualificações de cada Ciclo

O quadro de qualificações ou estruturas gerais de qualificação foi elaborado a partir de resultados ou competências aos quais os alunos devem desenvolver para completar cada um dos três ciclos da educação superior. A adoção desse quadro comum aos países envolvidos no processo se deu em 2005, na conferência de Bergen. A proposta dessa estrutura é de criar a possibilidade de comparação entre os diferentes sistemas, já que permite uma harmonização de resultados (habilidades e/ou competências dos alunos) sem implicar em homogeneização programática. Além disso, promove a diferenciação de objetivos para cada ciclo, diferenciando níveis de aprendizagem e de capacidade.

As qualificações que designam a conclusão do primeiro ciclo incluem:

- Demonstração de conhecimento e entendimento em uma área de estudo que tem por base a educação secundária, mas apresenta alguns conhecimentos avançados da área;
- Capacidade de aplicação dos conhecimentos adquiridos, que demonstrem formação profissional e competências para a elaboração e sustentação de argumentos, e resolução de problemas na área de estudo;
- Capacidade coletar e interpretar dados relevantes da área de estudo assim como emitir julgamentos que incluem reflexão sobre questões relevantes de natureza social, científica e/ou ética;
- Capacidade de comunicar informações, idéias, problemas e soluções para audiências de especialistas e não-especialistas sobre os assuntos estudados;
- Desenvolvimento de habilidades de estudo que permitam o aprofundamento do conhecimento adquirido com maior grau de autonomia.

As qualificações que designam a conclusão do segundo ciclo incluem:

- Demonstração de conhecimento e entendimento que reforça e/ou amplia os conhecimentos tipicamente relacionados ao primeiro ciclo e proporciona uma base para a originalidade no desenvolvimento e/ou aplicação de idéias dentro de um contexto de investigação;

- Capacidade de aplicação do conhecimento e das habilidades de resolução de problemas em ambientes novos ou não-familiares dentro de contextos mais amplos relacionados ao campo de estudo;
- Habilidade para integrar conhecimento, lidar com a complexidade e formular julgamentos com informações incompletas ou limitadas, mas que inclui reflexão sobre responsabilidades éticas e sociais relacionadas à aplicação do conhecimento e decisões;
- Capacidade de comunicar conclusões, conhecimento e a lógica subjacente a estes, para audiências de especialistas e não-especialistas, de forma clara e inequívoca;
- Aquisição de competências que permitam continuar a estudar de forma autodirigida ou autônomas.

As qualificações que designam a conclusão do terceiro ciclo incluem:

- Demonstração de um entendimento sistemático de um campo de estudo e competência no uso de métodos e técnicas associadas a esse campo;
- Habilidade de conceber, implementar e adaptar um processo significativo de investigação acadêmica com integridade;
- Contribuir através de uma pesquisa original, de modo a alargar a fronteira do conhecimento, com o desenvolvimento de um conjunto significativo de trabalhos, alguns dos quais aptos para publicação nacional ou internacional;
- Capacidade de análise crítica, avaliação e síntese de novas e complexas idéias;
- Capacidade de comunicar para pares, para a comunidade acadêmica e a sociedade em geral sobre suas áreas de especialidade;
- Espera-se capacidade de promover, em âmbito acadêmico e profissional, avanços culturais, sociais e tecnológicos numa sociedade baseada no conhecimento.

3.3.4 Suplemento ao Diploma (DS)

As habilidades e capacidades atribuídas a cada ciclo através do quadro de qualificações contribuem para formar o currículo do estudante. Essas habilidades e capacidades são registradas na forma do Suplemento ao Diploma. Esse documento atesta a aquisição dessas competências e possui um caráter descritivo complementar

aos Diplomas adquiridos. Essa é uma das formas para promover a comparabilidade da formação entre cursos. Cursos diferentes podem assim ser comparados a partir das capacidades que proporcionam. Da mesma forma cursos semelhantes, de mesma área ou disciplina, podem se diferenciar ao promover diferentes enfoques, especialidades e capacidades. Trata-se de um instrumento que permite a comparabilidade e age como um histórico descritivo da formação do estudante. A adoção de quadros de qualificações comuns e do Suplemento ao Diploma são as principais formas adotadas para promover a organização da educação e o diálogo entre as necessidades dos alunos, a formação básica e a preparação profissional.

3.3.5 Qualidade e Avaliação

Outra linha de ação central do Processo de Bolonha é a preocupação com a garantia de qualidade, com vistas a alcançar objetivos, como a promoção da mobilidade e o incremento da competitividade internacional do Espaço Europeu de Educação Superior. Foi neste contexto que os Ministros que tutelam a educação superior propuseram a adoção de formas de garantia da qualidade acadêmica e de sistemas de avaliação interna e externa e de acreditação.

Segundo o Comunicado de Berlim, atribuem-se, pelo menos, dois sentidos à expressão garantia de qualidade: desenvolver a qualidade de um curso ou instituição e dar garantias dessa qualidade a terceiros. A designação mais corrente para o processo relativo ao primeiro é avaliação, enquanto, para o segundo, é acreditação (ERICHSN, 2006, p.13).

Uma vez que a autonomia institucional é uma tradição europeia fortemente enraizada, foi decidido que cada instituição de educação superior deverá promover sistemas próprios de garantia e de desenvolvimento de qualidade. Esses sistemas deverão ser passíveis de certificação por entidades externas à instituição: “Os sistemas de certificação deverão avaliar os programas e instituições através de: avaliação interna

(nacional); avaliação externa (realizada por países parceiros); participação dos estudantes; e publicação de resultados” (Comunicado de Berlim, 2003).

Os vários sistemas nacionais devem adotar procedimentos comparáveis e cooperar através da Rede Européia para a garantia da Qualidade no Educação Superior (ENQA) que reúne os principais organismos de acreditação, governamentais e privados, dos Estados-membros, com a finalidade de fazer circular informação, experiências, boas práticas e novos desenvolvimentos no campo da certificação da qualidade. No âmbito de Bolonha foram desenvolvidos um conjunto de medidas, procedimentos e orientações da certificação de qualidade, assim como da criação de um quadro comum de referência.

Já a avaliação, refere-se a instituições, pesquisas realizadas, cursos oferecidos, gestão, serviços, etc. É antes um processo auto-referencial. Assim, acreditação/certificação (para fora) e avaliação (para dentro e para fora) são congruentes sob vários aspectos. O que importa, em ambos os procedimentos, é que devem servir para a garantia da qualidade do sistema de educação superior.

3.3.6 Educação Continuada

Através do Processo de Bolonha pretende-se que a formação seja assumida como uma etapa ao longo da vida (*Lifelong Learning*), incluída a partir do Comunicado de Praga em 2001 e reafirmada nos demais comunicados. Como tal, a aprendizagem não se esgota na estrutura nacional de educação, englobando todo um conjunto de outras atividades de formação.

A educação continuada afeta vários aspectos do espaço europeu de educação superior, nomeadamente: programas de mobilidade; *e-learning*; investigação; educação vocacional; reconhecimento de qualificações. E tem ainda um papel central no alcance do objetivo de “tornar a União Européia na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica no mundo”, objetivo este conhecido por Estratégia de Lisboa estabelecida no encontro do Conselho Europeu em Lisboa no ano 2000.

Para a concretização desse “espaço de aprendizagem” foi proposta a transformação dos sistemas tradicionais de educação, com a criação de parcerias entre os prestadores de serviços educativos (como as escolas, universidades, institutos politécnicos, etc.) e a sociedade civil (empresas, associações locais, etc.). É preciso também identificar as necessidades do mercado de trabalho e tornar as ofertas de aprendizagem mais acessíveis, nomeadamente facilitando a aprendizagem no local de trabalho.

A utilização do sistema de créditos de acumulação ECTS e do Boletim de Registro Acadêmico deverão facilitar o reconhecimento destas formações em qualquer dos países signatários, tornando os percursos académicos mais flexíveis. Destacam-se, ainda, como pontos em discussão a cobrança de taxas, a criação de infra-estrutura para educação continuada, a educação continuada de natureza científica e a garantia da qualidade (ERICHSSEN, 2006, p.17).

3.3.7 Mobilidade

Em simultaneidade aos ciclos, ao uso dos créditos, do suplemento ao diploma, dos quadros de qualificação, destaca-se como importante um importante aspecto da proposta da reforma da educação superior europeia a dimensão da mobilidade. A mobilidade é um dos objetivos principais do processo de Bolonha para a efetivação da harmonização dos sistemas de educação superior europeus (Declaração de Sorbonne, 1998; Declaração de Bolonha, 1999).

A elaboração de uma estrutura de educação superior comum a diversos países baseada em ciclos, a implantação de um sistema europeu de acúmulo e transferência de créditos, um quadro de qualificações relativas a cada ciclo, são medidas que tem por objetivo proporcionar a mobilidade de estudantes, professores e profissionais graduados.

3.4 O PROCESSO DE BOLONHA – A EDUCAÇÃO SUPERIOR EM DEBATE

Nesse capítulo procurou-se demonstrar qual era o contexto, particularmente das organizações macro-políticas europeias, no qual surgiu o debate sobre necessidade de um projeto de reforma da educação superior na Europa e como esse projeto de reforma tornou-se uma realidade. Frente às transformações das últimas décadas do século XX, a Europa experimentou muitas mudanças na educação superior, dentre elas, na década de 1980, o crescimento do número de número de estudantes. Na década de 90, o tema da educação superior surge na agenda das organizações macro-políticas europeias. Destacou-se a necessidade de promover uma maior harmonização entre os países para incentivar e promover a educação superior.

Ao iniciarem-se os debates sobre a educação superior, originou-se um processo de discussão com desdobramentos em múltiplos níveis de decisão. Mobilizaram-se para esse debate, ministros da educação dos países europeus, associações de universidades, conselhos de reitores, entre outros atores para debater a educação superior. Nesse processo estabeleceram-se parâmetros, propostas de uma reforma, que permaneceu aberta a incorporação de novas dimensões. No decorrer do processo, essa proposta em suas dimensões passou a ser verificada quanto a sua implantação. Essa nova perspectiva consolidou as linhas principais (ciclos, créditos, qualificação, qualidade, avaliação e mobilidade) e as colocaram na pauta das formulações de políticas nacionais.

Para finalizar, de acordo com Erichsen (2008)⁶³, esperava-se que o número de países participante da proposta do Processo de Bolonha fosse reduzido⁶⁴. Segundo ele, todos os presentes acreditavam no início de um processo de harmonização que fosse levado a cabo por um pequeno grupo de países. Dos quatro países presentes na primeira reunião na universidade de Sorbonne (1998), pelo menos dois, França e Reino Unido, não encontrariam dificuldades para a realização dos objetivos de harmonização

⁶³ Palestra realizada na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul em Abril de 2008.

⁶⁴ O professor foi um dos membros participante da primeira reunião realizada em Sorbonne, como presidente do Conselho Europeu de Reitores.

dos sistemas de educação nos moldes propostos. O sistema de educação superior do Reino Unido já atuava a partir de dois ciclos de formação, enquanto a França possuía um sistema de educação muito mais diversificado, com mais graus, sendo facilmente readaptável a um modelo mais simples. O caso da Alemanha, mesmo apresentando-se como o de maior complexidade, era detentor de pelo menos uma ampla vontade política por mudanças em seu sistema. Ainda em 1998, já havia sido aprovada a Lei da Educação Superior, que previa a introdução de novos cursos ao molde de dois ciclos, Bachelor e Master.

De certo modo, aumentaram as dificuldades para a concretização da Área Européia de Educação Superior com o crescimento do número de países envolvidos. À medida que outros sistemas de educação superior eram incorporados ao Processo de Bolonha, novos elementos acabavam por serem adicionados às linhas de ação. O aumento do número de países ampliou os pontos do debate e pulverizou as discussões. No entanto, essa dificuldade tem sido superada com o consenso da necessidade de reforma e a celeridade com que estão sendo implantadas as principais linhas nos países participantes. O próximo capítulo abordará como foi percebida a necessidade de reforma na Alemanha e sobre que bases ela foi implantada.

4 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA ALEMANHA

O presente capítulo tem por objetivo descrever e analisar o tradicional modelo de educação superior alemão e como foram percebidas as necessidades de reforma, principalmente quais foram os principais indicadores que se tornaram relevantes como justificativas para mudanças. Em seguida será descrito e analisado como se construíram as bases políticas e sociais para a implantação da reforma, em especial as articulações que tiveram que ser tecidas entre os diferentes atores e instituições para a elaboração de uma proposta de reforma.

4.1 O TRADICIONAL MODELO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR ALEMÃO

A reforma empreendida por Wilhelm von Humboldt em 1810 tornou-se uma espécie de mito originário das universidades modernas e difundiu-se pelo mundo (BONVECCHIO, 2000; ASH, 2006). As idéias de Humboldt sobre a educação superior e as universidades tiveram uma forte influência nas estruturas tradicionais da educação superior alemã. Por suas características, o sistema de educação superior alemão já fora considerado como sistema modelo, uma referência internacional de organização de ensino, pesquisa e formação intelectual.

O sistema de educação alemão tradicional, ou modelo Humboldtiano de universidade, de acordo com Nybom (2003), tem por base cinco pilares de sustentação. O primeiro pilar da universidade Humboldtiana, de acordo com o autor, é a unidade da pesquisa e ensino. Na concepção de universidade Humboldtiana, a pesquisa e o ensino

formam uma unidade, e são expressões do próprio conhecimento e das possibilidades humanas.

O segundo pilar é a concepção holística da natureza do conhecimento. Nas universidades a relação entre professores e alunos deve ser pautada pela cooperação mútua para o desenvolvimento do conhecimento científico. A liberdade para a realização das pesquisas é fundamental, dado que a busca pelo conhecimento realizada de modo livre e espontâneo contribui para o aumento do conhecimento geral (HUMBOLDT, 1959). Na medida em que cada pesquisador se dedicasse pela busca do conhecimento, cada descoberta traria sua contribuição para a formação geral.

O terceiro pilar é a primazia da pesquisa, ou seja, uma educação impregnada e controlada pela pesquisa. A capacidade de conhecer orientada pelo fazer científico é entendida como a característica mais elevada do ser humano e a responsável pela formação geral dos homens (*bildung*). Nesse sentido, todo o aprendizado deve-se realizar através de atividades de pesquisa.

O quarto pilar é a concepção de *Bildung*, uma cultura da educação superior. De acordo com essa concepção, a formação cultural dos homens (*Bildung*) dá-se somente nas universidades, onde a liberdade de ensinar e de pesquisar deve-se realizar sem interferências.

O quinto pilar do modelo Humboldtiano é a promoção da educação superior, da ciência, e da formação (*Bildung*) como obrigações centrais do Estado. Ao Estado cabe apoiar as universidades e, principalmente, não intervir no seu funcionamento. A formação humboldtiana requer a garantia da liberdade do ensino e da pesquisa, sob proteção e financiamento do Estado. Essas características são as bases do tradicional modelo de educação superior alemão. Esses princípios orientaram também a reconstrução da educação superior alemã após a Segunda Guerra Mundial.

A tradição da educação superior na Alemanha é marcada por um número básico de princípios que datam à reforma universitária do início do século XIX, particularmente aos esforços de Wilhelm von Humboldt. Esses princípios incluem a autonomia interna das instituições de educação superior apesar do

financiamento pelo Estado, liberdade do ensino e da pesquisa, e a unidade do ensino e da pesquisa⁶⁵ (KMK, 2008, p.144).

As principais características desse modelo estavam representadas na organização e no funcionamento das universidades. Nelas reuniam-se os procedimentos de ensino e de pesquisa científica, com financiamento do Estado, para a formação dos estudantes (indissociabilidade do ensino e da pesquisa). Ao longo da segunda metade do século XX, com a expansão do número de matrículas, procurou-se diversificar a oferta de educação superior com a criação das escolas superiores técnicas (*Fachhochschulen*).

As escolas superiores técnicas deveriam oferecer uma formação direcionada diretamente ao mercado de trabalho. Essas instituições criadas na década de 1970 tinham por objetivo propor uma educação que contemplasse os requisitos e as necessidades das ocupações profissionais relacionadas às ciências aplicadas (CHEPS, 2003). Na prática essas instituições acabaram por caracterizar-se em instituições de menor prestígio frente às universidades.

A principal diferença entre as universidades e as escolas superiores técnicas era a qualidade de *promotionsrecht*, ou seja, a qualificação para o prosseguimento dos estudos no nível de doutorado, oferecido somente nas universidades. Na prática, o modelo de educação superior alemão no final do século XX caracterizava-se, basicamente, como um sistema dual constituído pelas universidades por um lado e as escolas superiores técnicas (*Fachhochschulen - FH*) por outro.

⁶⁵ Texto no original: The tradition of higher education in Germany is marked by a number of basic principles that date back to the university reform of the early 19th century, particularly to the efforts of Wilhelm von Humboldt. These principles include the internal autonomy of institutions of higher education despite their being maintained by the state, freedom of teaching and research, and the unity of teaching and research (KMK, 2008, p.144).

Tabela 1: Número total de Instituições de Educação Superior, segundo o tipo na Alemanha - 2007/2008.

Tipo de IES	nº	%
Universidades	104	26,60
Escolas Superiores Técnicas	184	47,06
Escolas Superiores de Artes	52	13,30
Escolas Superiores de Administração	31	7,93
Escolas Superiores de Teologia	14	3,58
Escolas Superiores de Pedagogia	6	1,53
Total de IES	391	100,00

Fonte: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, R4.1 WS 2007/2008.

De acordo com os dados da tabela acima (tabela 1), verifica-se que existiam 391 instituições de educação superior no semestre de inverno 2007/2008. Desse total, 104 instituições eram universidades (26,6%), 184 eram escolas superiores técnicas (47,1%), 52 eram escolas superiores de artes (13,3%), 31 eram escolas superiores de administração (7,9%), 14 eram escolas superiores de teologia (3,6%) e 6 eram escolas superiores de pedagogia (1,5%).

Apesar do maior número de escolas superiores técnicas (*Fachhochschulen*), é nas universidades que se concentra uma maior proporção do número de matrículas (em torno de 70%). Esses dados demonstram que mesmo havendo diferentes instituições, as matrículas estavam concentradas nas escolas superiores técnicas e nas universidades (em especial nesta última) (tabela 2).

Tabela 2: Número de alunos, total, por instituição e proporção (%), 2003 – 2007.

Ano	Total	Universidades		<i>Fachhochschulen</i>		Escolas Superiores de Artes	
	nº	nº	%	nº	%	nº	%
2003	1.938.811	1.391.363	71,76	516.123	26,62	31.325	1,62
2004	2.019.465	1.436.679	71,14	551.575	27,31	31.211	1,55
2005	1.963.108	1.372.531	69,92	559.617	28,51	31.010	1,58
2006	1.985.765	1.386.784	69,84	567.388	28,57	31.593	1,59
2007	1.979.043	1.377.444	69,60	570.499	28,83	31.100	1,57

Fonte: Studentenstatistik Statistisches Bundesamt; HIS-Berechnungen

<http://www.wissenschaft-weltoffen.de/daten/1/1/4>

Outra característica particular da educação superior era o grau de liberdade dado aos estudantes para a sua formação. Os estudos davam-se por orientação própria dos estudantes. Não havia um currículo com disciplinas previamente estabelecidas que deveriam ser realizadas para a conclusão do curso, ficando a critério dos alunos a sua própria formação.

Os principais cursos de graduação oferecidos na Alemanha eram *Diplom*, *Magister*, *Lehramt*.⁶⁶ Os requisitos para a conclusão da graduação e a obtenção do *Diplom*, que garantia acesso ao doutorado, eram duas provas. A primeira prova era o *Diplomvorprüfung*, realizada na metade da graduação. A segunda prova, final, era o *Diplomprüfung*, que marcava a conclusão do curso. As provas eram os requisitos últimos para a obtenção da qualificação exigida para a profissão desejada. Além do curso de graduação (*Diplom*), as universidades ofereciam um curso que se chamava *Magister*. Suas características de acordo com o KMK eram:

O título de educação superior atribuído pelas universidades e instituições de educação superior equivalentes ou colégios de artes e música, particularmente na área de artes, baseado nos exames *Magister*, curso de estudos que compreende dois assuntos principais de igual peso ou uma combinação de um assunto de maior peso e dois assuntos menores⁶⁷ (KMK, 2005, p.13).

Outro curso entre os tradicionais cursos alemães é o curso de formação de professores (*Lehramt*). Esses cursos também possuem muitas das características dos demais cursos, em especial o longo período de formação. A média de anos para a formação no modelo tradicional (*Diplom*, *Magister* e *Lehramt*) era de 5,5 a 6,7 anos de duração e uma taxa de evasão de aproximadamente 28% (CHEPS, 2003). Esses cursos, frente às transformações do contexto econômico e político europeu e as necessidades do mercado de trabalho começaram a ser vistos como inapropriados. Verificava-se na Alemanha indícios da formação de um descompasso entre as

⁶⁶ Constatação realizada a partir do número de cursos de graduação segundo os dados do site <http://www.hochschulkompass.de>, 14.10.2008.

⁶⁷ Texto no original: Higher education degree awarded by universities and equivalent institutions of higher education or colleges of art and music, particularly in arts subjects, on the basis of the *Magister* examination; course of study comprises either two equally weighted major subjects or a combination of one major subject and two minor subjects (KMK, 2005, p.13).

formações oferecidas pelas instituições de educação superior e as transformações mais gerais da sociedade.

Outro aspecto característico da educação superior na Alemanha é que esta é responsabilidade do Estado, com relação ao financiamento, mantendo sua autonomia com relação à gestão e ao planejamento. Ou seja, as universidades são públicas e gratuitas, bem como as Escolas superiores técnicas. Muito recentemente, algumas instituições de educação superior passaram a introduzir alguma forma de mensalidade.

4.2 NECESSIDADE DA REFORMA: TODA OBSERVAÇÃO É UMA AUTO-OBSERVAÇÃO

Durante a década de noventa na Alemanha, foram identificados diversas características da educação superior alemã como problemas a serem solucionados. Algumas dessas “situações-problemas” que ganharam evidência estavam relacionadas à queda do número de estudantes, aos longos períodos de estudo e aos altos custos. Somada essa situação ao crescimento da importância da educação superior e das universidades como fontes estratégicas para a geração de riqueza, demandou-se soluções e alternativas para uma reforma do sistema. De acordo com Gerlach:

Há 10-15 anos que não se ouvem, apenas, conferências e discursos, mas também têm lugar movimentos a favor de verdadeiras mudanças e reformas. Por razões políticas, na Alemanha, e na maioria dos países europeus, no passado, só se aumentou a quantidade de universidades e de vagas, ao mesmo tempo que se tolerou seu infrafinanciamento e a sobrecarga. Agora, as reformas estruturais e a necessária qualidade se transformaram em objetivos centrais (GERLACH, p.2)

Outra questão importante para o aumento da demanda por transformações estava relacionada à necessidade de ampliar-se o sistema e manter ou até mesmo reduzir a necessidade de financiamento por parte do Estado. É nesse contexto que surgem as primeiras iniciativas para a alteração das estruturas da educação superior na

Alemanha, principalmente, através da introdução da emenda à Lei Básica da Educação Superior (HRG, 1998).

4.2.1 Estudantes

A década de 1990 para a Alemanha foi um período de preocupação quanto ao futuro de seu sistema de educação superior. Essa constatação fez-se relevante a partir da análise do número de matrículas de estudantes na educação superior desde a década de 1970. De acordo com os dados da tabela 3, em 1975, o número total de estudantes chegava a 788.760. Esse número cresceu em uma taxa anual média de 4,42% ao ano entre 1975 e 1990. Em 1990, o sistema de educação superior alemão havia alcançado 1.504.563 de estudantes (um aumento de aproximadamente 91% em relação ao ano de 1975). No ano seguinte (1991), chama a atenção o aumento em 13,83% do número total de matrículas em relação ao ano anterior (um aumento de 208.145 novas matrículas), em consequência da incorporação da Alemanha Oriental à Alemanha Ocidental.

Apesar do crescimento do número de estudantes em 1991, experimentou-se durante a segunda metade da década de 90, um declínio no número total de estudantes. Nos quatro anos posteriores à 1991, a taxa de crescimento da matrícula manteve-se positiva, mas diminuiu progressivamente, sendo de 3,68% para 1992; 3,30% para 1993 1,79% para 1994 e de 0,28% para o ano de 1995. A partir de 1996 inicia-se um processo de redução do número de matrículas na educação superior, ano após ano. Entre 1996 e 2000, o número total de estudantes matriculados passou de 1.872.490 para 1.770.489, uma redução de 102.001 estudantes.

Quando decomposto o número total de matrículas, entre estudantes alemães e estudantes estrangeiros, pode-se perceber uma diferença no comportamento da matrícula dos dois grupos. Entre 1994 e 2000, o número de matrículas de estudantes alemães reduziu-se em 137.449 matrículas (uma redução de aproximadamente 8%). No entanto, para os estudantes estrangeiros, o mesmo período representou uma

continuidade no crescimento das matrículas que vinha ocorrendo em anos anteriores (desde 1975). Durante todo o período compreendido entre 1975 e 2000, a taxa de crescimento manteve-se superior a 2,49% ao ano, em um crescimento médio anual de 5,56%.

Entre os anos de 1975 e 1989, a participação dos estudantes estrangeiros não ultrapassou 6% sobre o total, mantendo-se em média em 5,6% do número total de matrículas. A partir de 1990, a participação do número de matrículas estrangeiras sobre o número total cresceu constantemente, chegando ao ano 2000 representando quase 10% do total.

Tabela 3: Estudantes na educação superior alemã, número total, estudantes alemães, estrangeiros, taxa de crescimento anual e participação do número de estudantes estrangeiros no total de estudantes na educação superior 1975 – 2000.

Ano	Nº Total de Estudantes	Taxa de crescimento do número total de estudantes em relação ao ano anterior (%)	Nº de Estudantes Alemães	Taxa de crescimento do número de estudantes alemães em relação ao ano anterior (%)	Nº de Estudantes Estrangeiros	Taxa de crescimento do número de estudantes estrangeiros em relação ao ano anterior (%)	Participação do nº de estudantes estrangeiros no nº total de estudantes (%)
1975	788.760	-	743.170	-	45.590	-	5,78
1976	836.002	5,99	788.704	6,13	47.298	3,75	5,66
1977	872.125	4,32	823.522	4,41	48.603	2,76	5,57
1978	905.897	3,87	856.083	3,95	49.814	2,49	5,50
1979	938.752	3,63	887.220	3,64	51.532	3,45	5,49
1980	972.068	3,55	918.580	3,53	53.488	3,80	5,50
1981	1.036.303	6,61	978.590	6,53	57.713	7,90	5,57
1982	1.121.434	8,21	1.058.970	8,21	62.464	8,23	5,57
1983	1.198.330	6,86	1.131.875	6,88	66.455	6,39	5,55
1984	1.267.263	5,75	1.197.619	5,81	69.644	4,80	5,50
1985	1.311.699	3,51	1.239.447	3,49	72.252	3,74	5,51
1986	1.336.674	1,90	1.262.099	1,83	74.575	3,22	5,58
1987	1.366.047	2,20	1.288.602	2,10	77.445	3,85	5,67
1988	1.409.042	3,15	1.327.839	3,04	81.203	4,85	5,76
1989	1.464.994	3,97	1.378.323	3,80	86.671	6,73	5,92
1990	1.504.563	2,70	1.412.547	2,48	92.016	6,17	6,12
1991	1.712.608	13,83	1.607.993	13,84	104.615	13,69	6,11
1992	1.775.661	3,68	1.662.791	3,41	112.870	7,89	6,36
1993	1.834.341	3,30	1.709.732	2,82	124.609	10,40	6,79
1994	1.867.264	1,79	1.732.873	1,35	134.391	7,85	7,20
1995	1.872.490	0,28	1.731.030	-0,11	141.460	5,26	7,55
1996	1.857.906	-0,78	1.711.434	-1,13	146.472	3,54	7,88
1997	1.834.658	-1,25	1.682.788	-1,67	151.870	3,69	8,28
1998	1.822.898	-0,64	1.664.463	-1,09	158.435	4,32	8,69
1999	1.800.651	-1,22	1.634.657	-1,79	165.994	4,77	9,22
2000	1.770.489	-1,68	1.595.424	-2,40	175.065	5,46	9,89

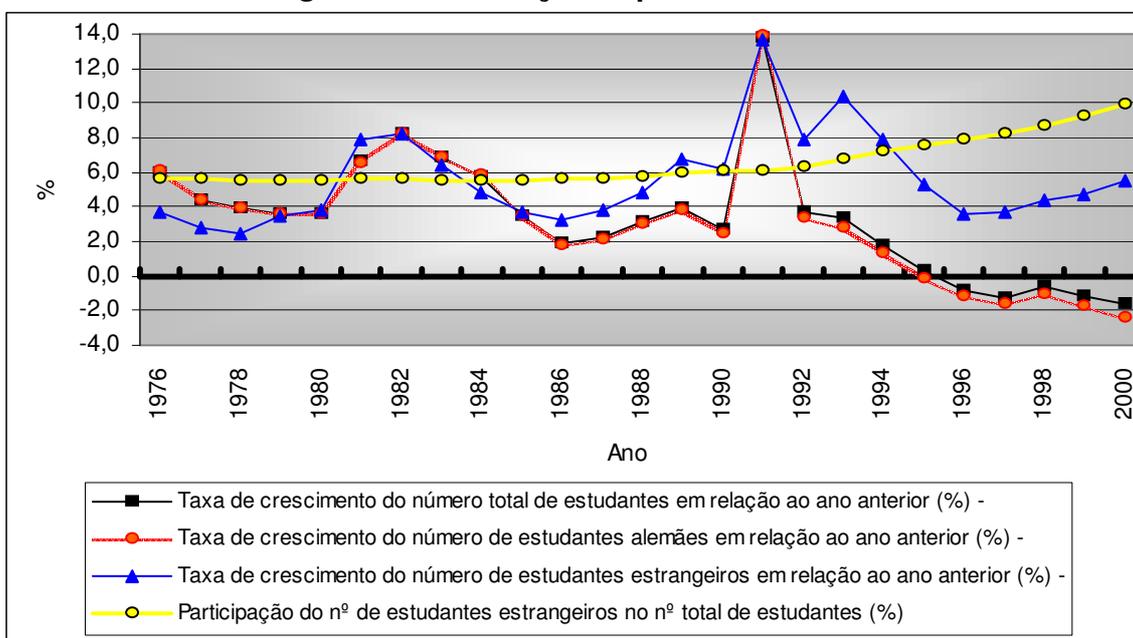
Fonte: Studentenstatistik Statistisches Bundesamt; HIS-Berechnungen

1975 = Semestre de Inverno 1974/75, aplicável a todos os demais anos.

*: 1991 foi o ano do impacto na educação superior da reunificação das Alemanhas, Ocidental e Oriental.

No gráfico 1, a seguir, apresenta-se a trajetória distinta de comportamento entre os dois grupos analisados, alemães e estrangeiros, que torna mais visível a queda nas taxas de crescimento anual das matrículas dos estudantes alemães no período entre 1995 e 2000 e o crescimento constante da matrícula dos estudantes estrangeiros. Também é possível acompanhar a evolução da participação dos estudantes estrangeiros na Alemanha, em especial o crescimento na década de 1990.

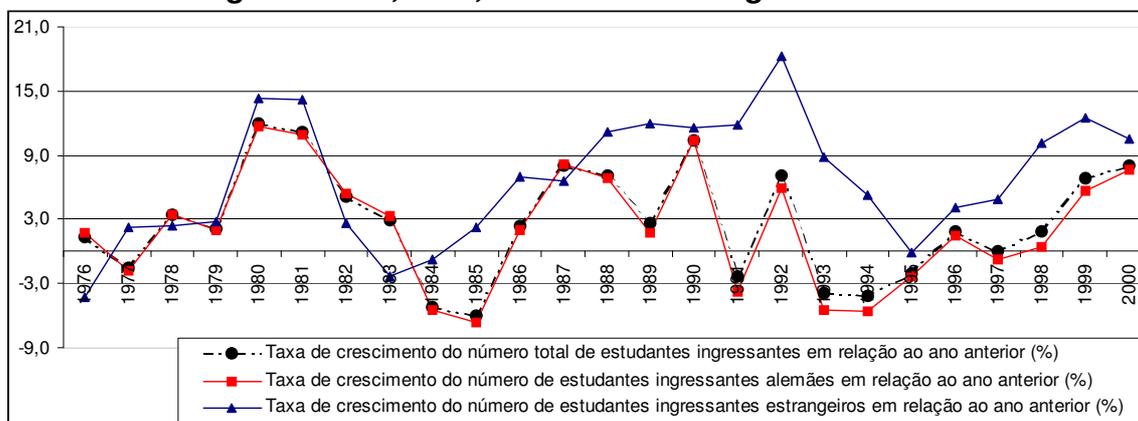
Gráfico 1: Taxas de crescimento do número de matrícula de estudantes, total, alemães e estrangeiros e proporção (%) do número de matrículas de estudantes estrangeiros na educação superior alemã – 1975-2000.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados Studentenstatistik Statistisches Bundesamt; HIS-Berechnungen - 2008.

Também é interessante ressaltar o aumento da participação do número de estudantes estrangeiros quando são analisados os dados relativos às matrículas dos estudantes ingressantes. Para o período compreendido entre os anos de 1976 e 2000, pode-se verificar que a taxa de crescimento anual do número de estudantes ingressantes estrangeiros manteve-se positiva (com exceção para os anos de 1976, 1983 e 1984). A partir do ano de 1988, a taxa de crescimento anual dos estudantes estrangeiros permanece maior que a taxa de crescimento de estudantes alemães (Gráfico 2).

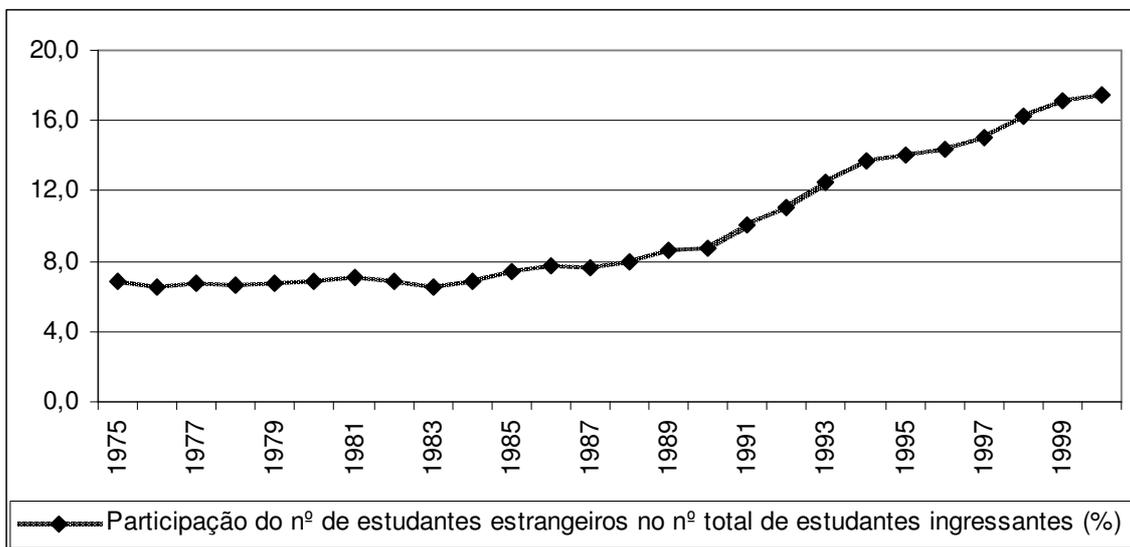
Gráfico 2: Taxas de crescimento do número de matrícula de estudantes ingressantes, total, alemães e estrangeiros – 1976-2000.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados Studentenstatistik Statistisches Bundesamt; HIS-Berechnungen – 2008

A taxa de participação que era em torno de 7% durante as décadas de 1970 e 1980, cresce até 17,5% no ano 2000. Pode-se concluir que se mantendo a proporção entre estudantes alemães e estrangeiros, em médio prazo tenderá a aumentar a proporção de matrículas de estudantes estrangeiros na educação superior para além dos 9,89% verificados para o ano 2000.

Gráfico 3: Proporção de estudantes estrangeiros sobre o total de estudantes ingressantes na educação superior alemã – 1975 – 2000.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados Studentenstatistik Statistisches Bundesamt; HIS-Berechnungen - 2008

O aumento do número de estudantes estrangeiros contribuiu para que surgissem iniciativas que visavam, em específico, esses estudantes, no sentido de uma internacionalização da educação superior alemã. Destacam-se entre elas o Processo de Bolonha, bem como o desenvolvimento de um marketing acadêmico como estratégia para atrair estudantes estrangeiros e para tornar o sistema de educação superior alemão mais competitivo. O Serviço de Intercâmbio Acadêmico Alemão (*Deutscher Akademischer Austausch Dienst - DAAD*) inaugurou em 2001 o seu escritório de Marketing Internacional de Estudos e de Pesquisas (*"International Marketing for Studies and Research" Office*)⁶⁸ para promover a educação superior alemã. O que era uma constatação durante a década de noventa, em 2008, tornou-se uma “Estratégia do Governo Federal para Internacionalização da ciência e da Pesquisa” (*Deutschlands Rolle in der globalen Wissensgesellschaft stärken - Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung*)⁶⁹.

⁶⁸ <http://www.daad.de/marketing/en/index.html>

⁶⁹ Fonte: <http://www.bmbf.de/pub/Internationalisierungsstrategie.pdf>

4.2.2 Períodos de Estudos

Outra característica da educação superior alemã que se apresentava como um problema era o período longo de estudos, especialmente nas universidades. De acordo com dados do Ministério da Educação do Governo Federal Alemão, a formação nas universidades levava em média 7,7 anos em 1989. Ao longo da década de 1990, esse tempo médio para a formação reduziu-se, permanecendo, porém muito alto, 6,7 anos. Mesmo nas escolas superiores técnicas (*Fachhochschulen*), que ofereciam cursos com tempo de duração mais curto, a média de anos necessários para a conclusão dos estudos não foi menor do que 4,8 anos. Ao longo do período compreendido entre 1989 e 2000, o tempo médio de formação permaneceu em torno de 5,3 anos.

Tabela 4: Tempo de Estudo para a conclusão de Curso, Universidades e Escolas superiores técnicas, 1989 – 2000.

Instituição	1989	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000
Universidades	7,7	7,8	6,7	6,5	6,6	6,7	6,7	6,7
Escolas Superiores Técnicas	5,0	5,2	4,8	5,1	5,3	5,3	5,3	5,4

Fonte: BMBF - Grund- und Strukturdaten 2005.

Além da alta média de anos de estudos para a conclusão da formação superior na Alemanha, chamavam a atenção as altas taxas de mudança dos estudantes de curso/programa e de evasão do sistema de educação superior. Essas três características, tempo muito longo de formação, altas taxas de troca de programas e de evasão dos estudantes, foram denunciadas como conseqüências do tradicional modelo de educação alemão. De acordo com Witte:

Em geral, a cultura curricular na educação superior alemã era uma moeda com dois lados: por um lado era reconhecida pela robustez dos estudos fundamentais nos dois primeiros anos, um elevado grau de liberdade e autodeterminação para os alunos na elaboração de programas individuais por seu própria vontade, e alguns links para conteúdos de cursos relacionados aos interesses individuais de investigação dos professores, mesmo nos primeiros dois anos. Pelo outro lado, esses recursos contribuíram para as elevadas taxas de estudantes que trocaram de programas ou evadiram completamente da educação superior (para esta última, 23% em 1999 de acordo com HIS (2005:

16); 24% nas universidades e 20% nas escolas superiores técnicas)⁷⁰ (WITTE, 2006, p.158).

Os longos períodos de estudo, acima de 6 anos em média, implicavam não só em custos, mas também contribuía para tornar a educação superior na Alemanha pouco atrativa a novos estudantes. Conforme foi visto com a diminuição do número total de matrículas durante a década de 1990. Dentre os novos estudantes repelidos por essas características do sistema de educação superior alemão podem ser incluídos aquelas pessoas que ou já estavam no mercado de trabalho e pretendiam qualificar-se através da educação superior, como também os recém saídos do ensino médio.

4.2.3 Financiamento

Outro fator importante que levou a identificação da necessidade de uma reforma das estruturas do sistema de educação superior na Alemanha foi o alto custo que representava para os Estados alemães a manutenção das universidades públicas. Em relação ao financiamento da educação superior, a Alemanha, frente a outros países com um número aproximado de estudantes em seus sistemas de educação superior (França, Reino Unido, Itália e Espanha⁷¹), era o país com os maiores gastos totais.

Segundo dados do Eurostat (site com dados estatísticos sobre os países europeus), para o ano de 1999, os gastos da Alemanha com educação superior foram de aproximadamente 19.331.700.000 de Euros. Para o mesmo ano, os gastos da França foram 35% menores (12.598.900.000 Euros). O Reino Unido teve gastos 45% menores com a educação superior do que a Alemanha. Os gastos com a educação

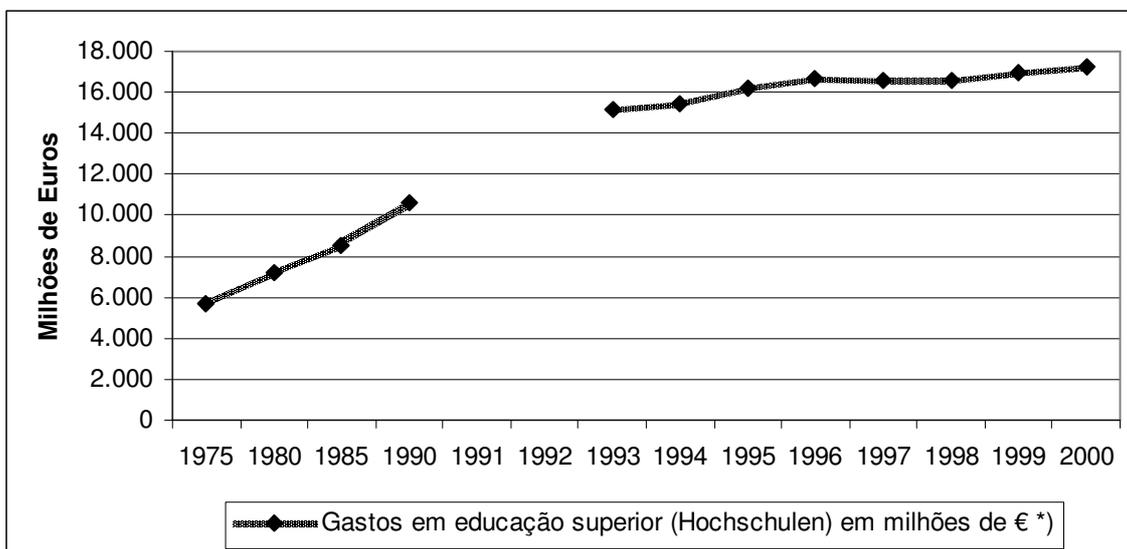
⁷⁰ Texto no original: Generally, curricular culture in German HE was a double-sided coin: on one side it was reputed for the thoroughness of foundation studies in the first two years, a high degree of freedom and self-determination for students in putting together individual programmes at their own discretion, and some course content links to professors' individual research interests even in the first two years. On the flipside, these features contributed to high rates of students changing programmes or dropping completely out of HE (the latter amounting to 23% in 1999 according to HIS (2005:16); 24% at universities and 20% at Fachhochschulen)(WITTE, 2006, p.158).

⁷¹ Segundo dados da OCDE (www.ocde.org), França, Reino Unido e Alemanha possuíam em torno de 2 milhões de estudantes na educação superior. Espanha e Itália contavam com aproximadamente 1,8 milhões de estudantes.

superior na Itália e na Espanha foram ainda menores, respectivamente, 48% e 31% do total de recursos empregados pela Alemanha em 1999.

No gráfico 4, é possível verificar que os gastos em educação superior na Alemanha quase triplicaram no período compreendido entre 1975 e 2000. O maior aumento deu-se após a incorporação da Alemanha Oriental à Alemanha Ocidental, tendo aumentado os gastos de aproximadamente 10 bilhões de Euros em 1990, para mais de 15 bilhões de Euros em 1993.

Gráfico 4: Gastos em educação superior (*Hochschulen*) em milhões de Euros*, anual, Alemanha - 1975 – 2000.



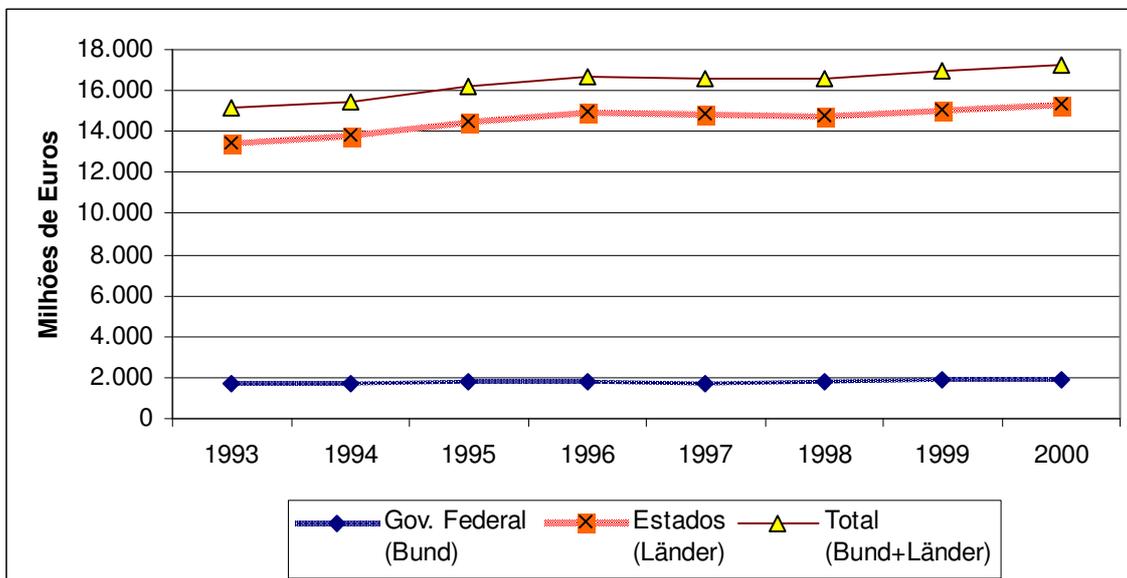
Fonte: BMBF - Grund- und Strukturdaten 2005.

*: Valores anteriores a 1999, foram convertidos em Euros na proporção de 1€ = 1,95583 DM.

Obs: Não há informações disponíveis para os anos de 1991 e 1992.

A maior parte dos gastos em educação superior na Alemanha é de responsabilidade do Estados federados. De acordo com os dados do Ministério da Educação do Governo Federal, em torno de 90% dos recursos que são aplicados na educação superior dependem dos recursos estatais (gráfico 5). Os outros 10% dos recursos são financiados pelo governo federal alemão. Destaca-se, assim na Alemanha, a forte presença do Estado, seja federal ou dos Estados federados, na manutenção das universidades e escolas superiores que compõem a educação superior.

Gráfico 5: Gastos em educação superior (*Hochschulen*), Governo Federal e Estados em milhões de Euros – 1993 – 2000.



Fonte: BMBF - Grund- und Strukturdaten 2005.

*: Valores anteriores a 1999, foram convertidos em Euros na proporção de 1€ = 1,95583 DM

O que chama atenção na análise sobre a situação da educação superior na Alemanha, especialmente na década de 1990, é que se acumulavam os indícios de um esgotamento das estruturas da educação superior vigentes. Frente às transformações da sociedade sob a globalização e o surgimento da sociedade do conhecimento, demandava-se uma formação mais rápida, voltada para o mercado de trabalho, de menor custo e que fosse atrativa aos estudantes. Dessas características, poucas eram encontradas nos programas de estudos oferecidos.

As escolas superiores técnicas que ofereciam cursos mais curtos e voltados para o mercado de trabalho não atraíam a maior parte do público de estudantes (aproximadamente 30% do número total de matrículas). Estas instituições acabavam por ser identificadas como instituições de menor prestígio, frente à formação universitária, por esta última, na maioria dos casos, garantir o acesso ao doutorado (*promotionsrecht*). A hierarquização das instituições tornava a alternativa das escolas superiores técnicas menos atrativas para estudantes interessados em melhores rendimentos e empregos.

Witte (2006) destaca essa característica da hierarquização das instituições de educação superior na Alemanha ressaltando a contribuição do Estado para sua consolidação com os requisitos para o preenchimento de cargos públicos. De acordo com a autora:

Políticas de contratação para o serviço público tanto refletiu quanto perpetuou a hierarquia entre as universidades e as escolas superiores técnicas em que um diploma universitário qualificava para os postos mais altos (*höherer Dienst*), enquanto os diplomas das escolas superiores técnicas (*Diplom FH*) qualificava apenas para os cargos intermediários do serviço público (*gehobener Dienst*), o que significava que a escala de salários para os graduados das universidades começavam quando terminavam para os graduados nas escolas superiores técnicas⁷² (WITTE, 2006, p.161).

Nas décadas de 1980 e 1990 na Alemanha também revelaram um outro forte indicativo da premente necessidade de alteração curricular, isto é, o crescimento das taxas de desemprego entre graduados da educação superior. De acordo com Witte:

Nos anos das décadas de 1980 e 1990, o número de graduados da educação superior desempregados tem crescido, mesmo que a porcentagem de cerca de 4% fosse ainda claramente inferior às porcentagens dos outros grupos (Wissenschaftsrat, 1999: 31). Antes de 1998, os empregadores tinham começado a apelar por uma reforma curricular que melhorasse a experiência internacional e profissional dos diplomados, e de internacionalizar a *de-specialise* os currículos, prestando mais atenção a competências-chave, e a diminuição tempo de duração dos estudos de fato (BDI et al., 1997)⁷³. (WITTE, 2006, p.161).

Consolidava-se de certa forma um consenso, na década de noventa na Alemanha, quanto à necessidade de reforma da educação superior alemã. Diversos fatores contribuíram para mobilizar as lideranças políticas (em busca da redução dos

⁷² Texto no original: Hiring policies for the public service both reflected and perpetuated the hierarchy between universities and Fachhochschulen in that university degrees qualified for the higher ranks (*höherer Dienst*) while FH degrees qualified only for the middle ranks of public service (*gehobener Dienst*), which meant that the pay scale for university graduates began where that for FH graduates ended (WITTE, 2006, p.161).

⁷³ Texto no original: In the 1980s and 1990s, the number of unemployed graduates from HE had risen, even while the percentage of about 4% was still clearly below those for other groups (Wissenschaftsrat, 1999: 31). Prior to 1998, employers had started to call for a curricular reform that would improve the international and vocational experience of graduates, internationalise and de-specialise the curricula, pay closer attention to key skills, and decrease the de facto length of studies (BDI et al., 1997). (WITTE, 2006, p.161).

custos do sistema para o Estado), as associações empresariais (em busca de melhores qualificações para a força de trabalho) e para estudantes (currículos mais enxutos e voltados para o mercado de trabalho). A formação universitária alemã, apesar de altamente qualificada para a formação de pesquisadores e cientistas, em especial, nas universidades, possuía um custo muito alto e não correspondia aos interesses dos estudantes e com as demandas do mercado de trabalho.

A partir dos dados analisados pode-se verificar, primeiro, que o custo da educação superior na Alemanha era muito alto, especialmente se comparado com outros países com um tamanho aproximado de número de estudantes. Em segundo lugar, o período de formação era muito extenso e com altas taxas de trocas de programas e de evasão. Somado a essas duas características mencionadas, o número de matrículas na educação superior vinha diminuindo progressivamente na segunda metade da década de 1990, enquanto permaneciam em crescimento os custos da educação superior.

5 A IMPLANTAÇÃO DA REFORMA NA ALEMANHA

Anteriormente foi visto que as estruturas do sistema de educação superior na Alemanha foram consideradas defasadas frente às transformações sociais das últimas décadas e às demandas sobre a educação superior. Mas, havia outra característica particular a esse país que tinha de ser levada em conta. Diferentemente de outros países, nos quais a legislação sobre a educação superior era responsabilidade de um governo central, na Alemanha a responsabilidade pela legislação da educação superior era atribuição dos Estados federados. A estrutura federativa da Alemanha tem sua origem com o final da Segunda Guerra Mundial. De acordo com Pritchard:

Depois da Segunda Guerra Mundial, a República Federativa da Alemanha foi reconstruída baseada no primado do direito (*Rechtsstaat*). A lei só por si tem uma grande dose de prestígio, porque é sentida como uma garantia da democracia. O federalismo foi destinado a lutar contra qualquer tendência para retornar a uma ditadura. Era manifesto na relutância em criar uma legislação a nível nacional, e havia pouca legislação do governo central sobre a educação superior até a década de 1970. Os Estados federados tendiam a promulgar leis independentemente, e isso gerou problemas para os indivíduos que deslocaram de um Estado para outro⁷⁴ (PRITCHARD, 2006, Abstract).

A descentralização da legislação ao nível dos Estados impunha uma série de problemas aos indivíduos que mudavam de um Estado a outro com suas qualificações e diplomas de nível superior. Já na década de 1970, ocorreu uma iniciativa federal de formalizar uma Lei Básica sobre a educação superior⁷⁵. A estrutura mínima estabelecida pelo governo federal ainda assim garantia a liberdade aos Estados para

⁷⁴ Texto original: After the Second World War, the Federal Republic of Germany was reconstructed based on the rule of law (*Rechtsstaat*). The law per se has a great deal of prestige because it is felt to be a guarantor of democracy. Federalism was intended to militate against any tendency to return to a dictatorship. It was manifest in the reluctance to create legislation at the national level, and there was little central government legislation on higher education before the 1970s. The Länder tended to enact their laws independently, and this created problems for individuals who relocated from one state to another (PRITCHARD, 2006, Abstract).

⁷⁵ http://www.bmbf.de/pub/hrg_20020815.pdf

legislar sobre a sua educação superior. Frente à necessidade de reformas, como visto acima, o governo federal optou por não reduzir o poder dos Estados com relação à função de legislar sobre este nível. O caminho adotado foi da promoção de uma maior autonomia aos Estados sobre a questão. De acordo com Pritchard:

Havia a necessidade de unificar a legislação, o que acabou por acontecer com a Lei Federal *Hochschulrahmengesetz* (HRG), primeiro passou em 1976 e seguido por diversas reestruturações e alterações desde aquele ano. Os 16 Estados federados aprovavam as suas próprias leis de educação superior (HE), mas são solicitados a fazê-lo dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei Federal sobre educação superior. No entanto, em geral o HRG agora deliberadamente conferiu maior autonomia aos Estados federados, e, ao nível de cada Estado (*Land*), permitiu a introdução de cláusulas de "experimentação" para a introdução de novas idéias⁷⁶ (PRITCHARD, 2006, Abstract).

Em 1998, foi aprovada uma emenda à Lei de Educação Básica de Educação Superior que permitia aos Estados e às universidades a criação de novos tipos de cursos de educação superior, denominados de Bachelor e Master. De acordo com Witte:

A emenda à Lei Básica sobre a Educação Superior esteve sob preparação por servidores do Ministério da Educação alemão por muitos anos, mas foi somente em 1998 que o tempo de reformas na educação superior alemã chegou. Desde 1994, o ex-advogado e membro do parlamento federal Jürgen Rüttgers tinha sido ministro da Educação Superior, da Investigação e da Tecnologia sob a coligação governamental conservadora/liberal liderada por Helmut Kohl. Diversos sinais de setores da educação superior, patronais, e até mesmo da oposição social-democrata/verdes, que detinha a maioria no Conselho Federal (Bundesrat), naquela época, revela que havia uma opinião pública a favor de um aumento substancial da autonomia das IES, um caráter de maior competitividade para o sistema de educação superior, bem como a possibilidade de introduzir programas de Bachelor e Master, em particular⁷⁷ (WITTE, 2006, p.164).

⁷⁶ Texto original: There was a need for unifying legislation, which was eventually provided by the Federal Framework Act, the *Hochschulrahmengesetz* (HRG), first passed in 1976 and followed by several restructurings and modifications since that year. The 16 federal *Länder* enact their own higher education (HE) laws, but they are supposed to do so within the parameters set by the Federal Framework Act. However, in general the HRG now deliberately confers increased autonomy on the *Länder*, and, at Land level, the introduction of "experimentation" clauses allows for the introduction of new ideas (PRITCHARD, 2006, Abstract).

⁷⁷ Texto original: The Amendment of the HRG had been under preparation by senior civil servants at the BMBF for many years, but it was only in 1998 that the time had come for a major reform of German HE governance. Since 1994, former lawyer and member of the federal parliament Jürgen Rüttgers had been

Esses novos cursos poderiam ser introduzidos em paralelo aos tradicionais cursos, inclusive sendo possível a sua oferta em língua estrangeira (inglês). Essa iniciativa foi a solução encontrada para tornar o sistema mais atrativo, especialmente para os estrangeiros. Dessa forma buscava-se garantir as condições para a competitividade do sistema alemão com relação a outros sistemas, como o americano e frente a recente expansão da educação superior nos países asiáticos. Ressalta-se ainda que em 1998, não havia sido iniciado o Processo de Bolonha (1999), porém no mesmo ano ocorre o encontro de Ministros da Educação de alguns países em Paris, na Universidade de Sorbonne.

A introdução de cláusulas de “experimentação” permitiram o funcionamento paralelo dos antigos cursos e dos novos cursos. No entanto, essa possibilidade não resultou na implantação imediata dos cursos. Somente com o andamento do Processo de Bolonha e com a participação e envolvimento das instituições e atores-chave no nível europeu e nacional é que esses cursos foram implantados.

A proposição da emenda à Lei Básica sobre a Educação Superior na Alemanha foi uma iniciativa que surgiu a partir das esferas de governo federal. Frente ao diagnóstico elaborado, sobre a queda na taxa de matrícula na educação superior, consolidaram-se posições políticas para a mudança das estruturas. Tanto por parte dos partidos da coalizão conservadora liberal, quanto por parte da aliança social-democrata e verdes, durante a década de 1990, já havia a formação de um consenso com relação à necessidade da reforma do sistema de educação superior alemão. Fundamentalmente, essa decisão tinha um caráter político, orientado por uma análise do tipo custo/benefício sobre o sistema alemão.

Através da articulação das duas esferas políticas (Federal e dos Estados) envolvidas com a legislação e regulação da educação superior em conjunto e com a associação representativa das universidades conseguiu-se reunir a força e a pressão

Minister for Higher Education, Research and Technology under the conservative/liberal coalition government led by Helmut Kohl. Various signals from the HE sector, employers, and even from the social-democrat/green opposition—which held the majority in the Federal Council (Bundesrat) at the time—showed that public opinion favoured a substantial increase of HEI autonomy, a more competitive character of the HE system, and the possibility to introduce Bachelor and Masters programmes in particular (WITTE, 2006, p.164).

política, para a reforma. A coalizão formada entre o Ministério da Educação Federal Alemão, a Conferencia dos Ministros da Educação dos Estados Alemães e a Conferência dos Reitores Alemães formaram o principal núcleo de concertação da reforma com a convergência de todos os esforços para sua implantação.

A importância da Conferência dos Ministros da Educação dos Estados Alemães dá-se principalmente por se constituir em uma esfera de discussão e decisão que conforma as opiniões divergentes entre os Estados alemães em acordos mínimos, ou consensos. De acordo com Witte:

Para alcançar um certo grau de coerência entre as políticas educacionais dos diferentes Estados (Länder), incluindo a educação superior, os ministros da educação encontram-se na Conferência dos Ministros da Educação dos Estados Alemães (Kultusministerkonferenz, KMK). Esta coordenação foi um grande esforço logístico, e o secretariado KMK compreende cerca de 230 membros. Enquanto as decisões e orientações do KMK não tinham qualquer significado jurídico formal, refletiam o consenso mínimo entre os 16 Estados federados e tendia a ser muito influente nesse sentido. Normalmente, as decisões foram traduzidas com nenhum ou apenas pequenos ajustes nas políticas dos Estados (Länder)⁷⁸ (WITTE, 2006, p.150).

A coordenação política obtida entre os Estados alemães através da Conferência dos Ministros da Educação dos Estados garantiu uma importante alteração na regulação dos Estados. Com as garantias dadas pela legislação federal sobre a educação superior no que diz respeito à liberdade das instituições de educação superior cresceu o consenso sobre a desregulamentação por parte dos Estados do controle dos currículos. De acordo com Witte:

Basicamente, estava completamente nas mãos dos 16 Estados federados individualmente a legislação sobre educação superior. A legislação federal, no entanto, deveria garantir "a equivalência dos programas e das realizações exames e de graus e a possibilidade de mudar IES" [tradução nossa] em toda a Alemanha (art. 9 HRG). Além disso, com o princípio da "liberdade de

⁷⁸ Texto original: To achieve a certain degree of coherence between the different Länder's education policies, including HE, their education ministers met in the 'Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder of the Federal Republic of Germany' (Kultusministerkonferenz, KMK). This coordination was a major logistic effort, and the KMK secretariat comprised about 230 staff members. While KMK decisions and guidelines had no formal legal significance, they reflected the minimum consensus between 16 Länder and tended to be highly influential. Normally, they were translated with no or only minor adjustments into Länder policies (WITTE, 2006, p.150).

investigação e ensino" (art. 4 HRG) concedida constitucionalmente (art. 5 Grundgesetz, GG) professores e instituições tinham considerável flexibilidade (autonomia) quanto ao conteúdo e ao método de ensino. Assim, o currículo tradicional alemão da educação superior é uma combinação de programas autorizados pelos ministérios dos Länder baseado em um controle de medidas de entrada (*input*), tais como capacidade de ensino, horas-aula, salas e similares, bem como um sistema nacional de quadros curriculares específicos para cada matéria (Rahmenprüfungsordnungen, RPOs), por um lado, e a autonomia das IES e dos professores por outro. Antes de 1998, havia se desenvolvido um amplo consenso de que o sistema de RPOs devia ser abandonado para permitir uma maior diversidade e inovação em graus e programas⁷⁹ (WITTE, 2006, p.157).

De acordo com Kemplerer, Van Der Wende e Witte (2002), a implantação dos cursos nos moldes de Bachelor e Master que se firmaram como modelo europeu, no caso da Alemanha não pode ser atribuído apenas ao Processo de Bolonha. A Alemanha, apesar de participar do movimento inicial do Processo de Bolonha, no qual teve um papel muito importante, já havia introduzido a possibilidade de mudança em sua legislação. No entanto, este processo veio a reforçar a necessidade de reforma. Ou seja, a introdução dos cursos de Bachelor e Master já havia sido regulamentada, antes das primeiras decisões do Processo de Bolonha.

O papel inicial da Alemanha e o fato de que as regulações concernentes aos programas de Bachelor e Master já haviam sido adotadas em 1998 indicam que o Processo de Bolonha não pode ser visto como a causa dos desenvolvimentos. No entanto, criou um importante contexto para os desenvolvimentos na Alemanha, que obteve uma inegável dimensão europeia dessa forma, e trouxe por esse caminho uma série de instituições parceiras internacionais⁸⁰ (KEMPLERER, VAN DER WENDE e WITTE, 2002, p. 17).

⁷⁹ Texto original: Basically, it was completely in the hands of the 16 individual Länder to provide for HE. Federal legislation however, should ensure "the equivalence of programme and examination achievements and degrees and the possibility to change HEIs" [own translation] throughout Germany (Art. 9 HRG). Moreover, with the principle of "freedom of research and teaching" (Art. 4 HRG) constitutionally granted (Art. 5 Grundgesetz, GG) individual academics and institutions had considerable leeway as to the content and method of teaching. Hence, the traditional curricular governance in German HE combined authorisation of programmes through Länder ministries based on a control of input measures such as teaching capacities, contact hours, rooms and the like; as well as a system of national subject-specific curriculum frameworks (Rahmenprüfungsordnungen, RPOs) on the one hand, and distinct autonomy of HEIs and individual academics on the other. Prior to 1998, a broad consensus had developed that the system of RPOs should be abandoned to allow for more diversity and innovation in degree programmes (WITTE, 2006, p.157).

⁸⁰ Texto no original: The initiating role of Germany and the fact that regulations concerning Bachelor and Master programmes were adopted already in 1998 underline that the Bologna Process can not be seen as the cause of the developments here. It does, however, create an important context for the developments in Germany, which have obtained an undeniable European dimension in this way, and these

Os acontecimentos essenciais para o início dos debates de reformas deram-se, sem dúvida com a observação das estruturas do sistema de educação superior na Alemanha. Essa observação realizou-se na forma de uma auto-observação do sistema, constatando a necessidade de reformas.

A reforma na Alemanha e a discussão europeia sobre educação superior são duplamente contingentes. A ocorrência de uma dependeu da ocorrência da outra. A Alemanha já havia aberto a possibilidade de mudanças nas estruturas do sistema de educação superior alemão (*Hochschulrahmengesetz* - HRG⁸¹), como visto no item anterior, antes mesmo de participar do encontro dos quatro ministros da educação (Itália, França e Reino Unido) em Paris, e da divulgação da Declaração de Sorbonne (1998). No entanto, a efetiva implantação das novas estruturas (Bachelor e Master) só tornou-se realidade, a partir da consolidação do projeto europeu de educação superior.

Já na década de 1990, havia a constatação de que frente às mudanças ocorridas no último quartil do século XX, as universidades alemãs não mais correspondiam às expectativas que eram depositárias. As principais deficiências apontadas, como foi visto, estavam relacionadas ao custo da formação dos estudantes, os longos períodos de estudo, uma estrutura complexa (em comparação com outros modelos) e pouco atrativa para novos estudantes. Apesar dos diagnósticos alertando sobre a necessidade de mudanças, não havia consensos para a implantação de uma reforma nacional.

Havia uma grande preocupação em torno da construção de um consenso, quanto às mudanças necessárias a serem empreendidas pelas IES, e a efetivação legal. Essas preocupações fundamentavam-se na estrutura jurídica da República Federal Alemanha, que atribuía aos Estados (*Länder*) a autonomia legislativa sobre a educação superior. A realização de mudanças nas IES na Alemanha implicava em um trabalho conjunto entre Estados (*Länder*) e governo federal para a consolidação de um “modelo único”. De acordo com Neuser (2007), o processo de reformas da Alemanha seguiu com celeridade e com poucas pressões para mudanças no seu rumo. Apesar de haver certas resistências latentes por parte de professores às reformas, estes não se

developments have set many foreign partner institutions on the same track (KEMPLERER, VAN DER WENDE e WITTE, 2002, p. 17).

⁸¹ Fonte: <http://bundesrecht.juris.de/hrg/>

manifestaram na forma de greve ou outros instrumentos de pressão e expressão pública.

A principal razão, de acordo com Neuser (2007) está na legislação do funcionalismo público alemão, sob a qual se enquadram os docentes da educação superior alemã, que os proíbe de realizar greves. Funcionários públicos que entrem em greve podem ter seus direitos previdenciários cassados, como consequência. Além desse fator, ressalta-se que há um fator demográfico interveniente. De acordo com Neuser (2007), os professores da educação superior alemã, em sua maioria, encontram-se já com muitos anos de serviço, cerca de 25 ou 30 anos. Essa idade avançada de serviço possivelmente influenciou os professores a não resistirem às mudanças para não correrem o risco de perder suas aposentadorias.

5.1 DUAS ESTRUTURAS: UM SISTEMA (*DIPLOM X BACHELOR/MASTER*)

Na Alemanha a reforma das estruturas da educação superior deu-se com a consolidação do modelo de Bachelor e Master segundo as orientações acordadas em Bolonha, porém com a manutenção da estrutura antiga (Diplom). De acordo com Witte:

(...) A emenda à Lei Básica sobre a educação superior (HRG) criou as condições para uma abordagem aberta, cautelosa e experimental para a introdução dos novos graus. Isso significou que as estruturas dos novos e dos tradicionais graus seriam mantidos em paralelo nos anos que viriam. Além disso, a introdução "a título experimental" implicava que os novos graus poderiam ser abolidos novamente caso eles falhassem. No entanto, deixou-se completamente em aberto quando, por quem, e de acordo com que critérios que uma tal decisão seria tomada. Não houve qualquer alusão à possibilidade de uma conversão obrigatória e legalmente regulamentada numa fase posterior; as portas se abriram para a concorrência não regulamentada entre os tradicionais e os novos graus⁸² (WITTE, 2006, p.166-167).

⁸² Texto no original: (...) the HRG Amendment set the course for a cautious, experimental, and open-ended approach to the introduction of the new degrees. This meant that traditional and new degree structures were maintained in parallel for the years to come. Furthermore, the introduction "on a trial basis" implied that the new degrees could be abolished again should they fail. It was however, left

Na medida em que funcionaram (por enquanto ainda funcionam) paralelamente os dois modelos de educação superior na Alemanha, o antigo e o novo, ocorreram avaliações sobre ambos quanto às suas correspondências positivas ou negativas frente às expectativas de estruturas de educação superior.

O novo modelo passou a “concorrer” com o modelo antigo. A legislação sobre a duração do tempo de estudos para os novos cursos de Bachelor e Master abriu a possibilidade de uma grande gama de possibilidades de estruturas temporais. A limitação imposta era somente que a formação no curso de Bachelor e de Master, não ultrapassasse 5 anos de estudo. De acordo com Witte:

(...) as regulações sobre o tempo de duração dos estudos abriram as portas para uma vasta gama de possibilidades de estruturas de graus dentro do limite de cinco anos: 4+1, 3+2 e 3½ +1½, 3+1, 3+1½, e 3½ +1. Além disso, o comprimento total dos cinco anos até o nível de mestrado implicou um aumento no comprimento nominal dos períodos de estudos quando comparados à maioria dos programas tradicionais Diplom e Magister⁸³ (WITTE, 2006, p.167).

A introdução de cursos de Bachelor e Master foi disponibilizada para as todas as instituições de educação superior, fossem universidades, escolas superiores técnicas (*Fachhochschulen*) ou as escolas superiores de pedagogia. Uma das principais diferenças entre os cursos de Bachelor e Master em relação ao modelo anterior de educação superior estabeleceu-se com a garantia de que a formação dada pelos novos cursos permitia o prosseguimento dos estudos no nível de doutorado (nas universidades). Os cursos de Bachelor e Master, além de promover maior igualdade

completely open when, by whom, and according to which criteria such a decision would be taken. There was no allusion to the possibility of a mandatory and legally regulated conversion at a later stage; instead the doors were opened for unregulated competition between traditional and new degrees (WITTE, 2006, p.166-167).

⁸³ Texto no original: (...) the regulations on the duration of studies opened the doors for a wide range of possible degree structures within a limit of five years: 4+1, 3+2 and 3½ +1½, 3+1, 3+1½, and 3½ +1. Also, the total length of five years up to the Masters level implied an increase in the nominal length of studies compared to most traditional Diplom and Magister programmes (WITTE, 2006, p.167).

entre as instituições, sobretudo, deveriam garantir as qualificações necessárias para a atuação profissional (salvo algumas exceções⁸⁴). De acordo com Witte:

Ficou bem claro desde o início que o grau de Bachelor foi concebido como um "verdadeiro" grau proporcionando uma boa qualificação profissional - Fosse concedido por uma universidade ou por uma escola superior técnica (Fachhochschule). (...) A última importante implicação desses regulamentos é resultado de uma omissão mais do que uma declaração explícita: não havia mais uma diferença entre as escolas superiores técnicas (Fachhochschulen) e as universidades com relação aos graus de Bachelor e Master, os seus títulos, ou comprimento em anos de estudo⁸⁵ (WITTE, 2006, p.167).

Em relação ao segundo ciclo, o Master, conforme visto anteriormente, equivale aproximadamente aos antigos programas existentes "Diplom" e "Magister", em relação ao número de anos. O importante a ressaltar é que a ênfase dada à formação para a profissão nos cursos de Bachelor, deveria levar à produção novos currículos e não ser apenas uma nova nomeação para práticas anteriores .

Porém a introdução da estrutura escalonada nos estudos acadêmicos nem sempre leva em consideração que ela deve ser compreendida como um desafio para a reformulação dos currículos. Não basta, portanto, colar novas etiquetas em estruturas curriculares até agora existentes e transformar a tradicional "Zwischenprüfung" (exame intermediário) em "baccalaureus" ou "Bachelor". Por outro lado, surge um problema pelo fato dos "dois ciclos" principais não serem definidos com precisão quanto aos conteúdos (ERICHSEN, 2007, p.28).

O funcionamento dos dois modelos (antigo e novo) formou um conjunto "concorrente" de estruturas na educação superior. As diferenças entre elas se estenderam para além do encurtamento do período de estudos. Os novos cursos de Bachelor e Master diferenciaram-se principalmente em relação aos currículos. Enquanto

⁸⁴ As engenharias, medicina e direito, principalmente, foram exceções quanto a habilitação do título de Bachelor para a atuação na profissão. No entanto, apesar de não garantir a profissão, os cursos de Bachelor e Master foram adotados também por esses cursos como poderá ser visto mais adiante.

⁸⁵ Texto no original: It was made clear from the beginning that the Bachelor degree was intended as a 'real' degree conveying a proper professional qualification—whether it was granted by a university or a Fachhochschule. (...) The last important implication of these regulations results from an omission rather than an explicit statement: there was no longer a difference between Fachhochschulen and universities with respect to the Bachelor and Masters degrees they could grant, their titles, or length (WITTE, 2006, p.167).

o modelo tradicional, *Diplom, Magister e Lehramt*, tinha como principal característica a liberdade dos alunos para sua formação acadêmica, o novo modelo de Bachelor e Master implicou em uma maior determinação dos passos (disciplinas) para sua conclusão, com a introdução também de créditos. Isso não significou a supressão da autonomia ou da diversidade possível entre instituições e até mesmo entre cursos de uma mesma instituição.

5.2 A SUBSTITUIÇÃO DE ESTRUTURA: A IMPLANTAÇÃO DOS CURSOS DE BACHELOR/MASTER

A implantação dos cursos de Bachelor e Master na Alemanha iniciou-se nas instituições de educação superior antes mesmo da Declaração de Bolonha em 1999. Conforme se destacou anteriormente, essa estratégia gerou uma situação na qual duas estruturas distintas foram operadas para o mesmo sistema. Witte (2006) chamou a essa dupla estrutura de estratégia de competição.

Na tabela 5, abaixo, é possível acompanhar a implantação dos cursos de Bachelor e Master e sua participação sobre o número total de cursos. Verifica-se a partir dos dados, o crescimento constante do número de cursos de Bachelor e Master em um processo de substituição das estruturas antigas (*Diplom e Magister*) pelas novas estruturas. Entre o semestre de verão de 2004 e o semestre de inverno de 2008/2009, o número total de cursos cresceu de 11.183 cursos para 12.298, um aumento no número total de 1.115 novos cursos.

Os cursos de Bachelor e Master (que estão incluídos no número total descrito acima), também aumentaram no mesmo período. Em 2004, juntos, os novos cursos correspondiam a um total de 2.124 cursos, já para o semestre de 2008/2009, os novos cursos somavam um total de 9.234 cursos, um aumento de 7.110 cursos. Ou seja, nesses quatro anos não só aumentaram o número de cursos totais na Alemanha, o que poderia implicar na permanência das duas estruturas paralelas, mas também ocorreu uma substituição dos cursos tradicionais pelos novos cursos. A participação dos

programas de Bachelor e Master corresponde, hoje, na Alemanha a 75,1% do total da oferta de cursos.

Tabela 5: Número de total de cursos, número de cursos de Bachelor e de Master e proporção sobre o total, semestre de inverno 1999/2000 – semestre de inverno 2008/2009.

Semestre	Total de Cursos	Bachelor e Master			%
		Bachelor (BA)	Master (MA)	BA+MA	
SI 1999/2000	-	123	60	183	-
SV 2000	-	202	104	306	-
SI 2000/2001	-	277	165	442	-
SV 2001	-	382	217	599	-
SI 2001/2002	-	471	293	764	-
SV 2002	-	544	367	911	-
SI 2002/2003	-	633	439	1072	-
SV 2003	-	747	886	1633	-
SI 2003/2004	-	854	1044	1898	-
SV 2004	11183	951	1173	2124	19,0
SI 2004/2005	11097	1253	1308	2561	23,1
SV 2005	11286	1453	1481	2934	26,0
SI 2005/2006	11186	2138	1659	3797	33,9
SV 2006	11283	2317	1777	4094	36,3
SI 2006/2007	11492	3075	2113	5188	45,1
SV 2007	11803	3377	2283	5660	48,0
SI 2007/2008	11265	4108	2778	6886	61,1
SV 2008	11369	4541	3065	7606	66,9
SI 2008/2009	12298	5230	4004	9234	75,1

Fonte: HRK-Hochschulkompas, 1.9.2008 (WiSe 2008/2009)

SI: Semestre de inverno; SV: Semestre de verão

Na tabela 6, a seguir, pode-se verificar que os cursos de Bachelor e Master foram implantados até o semestre de 2008/2009 em todos os tipos de instituições de educação superior. Nas universidades, esses novos cursos correspondiam a 71,2% do número total de cursos em funcionamento. Chama a atenção, a partir dos dados, que as instituições que mais aderiram aos novos cursos foram as escolas superiores técnicas. Para o semestre de inverno 2008/2009, os cursos de Bachelor e Master correspondiam a 94,3% do total de cursos oferecidos.

A maior aceitação dos novos cursos nas escolas superiores técnicas está fundamentada na igualdade proporcionada pelos cursos de Bachelor e Master para o prosseguimento na carreira acadêmica, ou seja, a possibilidade de realização do doutorado nas universidades. Antes da introdução dos novos cursos somente as

formações universitárias permitiam o acesso aos estudos em nível de doutorado (*Promotionsrecht*). As escolas superiores técnicas ao implantarem os novos cursos superam a desigualdade de status estabelecida anteriormente, mas mantêm-se sem os cursos de doutorado⁸⁶.

Tabela 6: Número total de cursos, tipo de cursos, segundo o tipo de instituição, semestre de inverno 2008/2009.

Tipo de Instituição	Total de Cursos	Tipos de Cursos					
		Cursos Tradicionais	Staatliche und Kirchliche	Bachelor/Master			%
				Bachelor(BA)	Master(MA)	BA+MA	
Universidades	8087	459	1871	3037	2720	5757	71,2
Escolas Superiores Técnicas	3466	197	0	2079	1190	3269	94,3
Escolas Superiores de Artes e Música	745	484	53	114	94	208	27,9
Total	12298	1140	1924	5230	4004	9234	75,1

Fonte: HRK-Hochschulkompass, 1.9.2008 (WiSe 2008/2009)

Em relação às áreas do conhecimento verificou-se que a substituição dos cursos antigos pelos novos deu-se em todas as áreas. Mesmo nas disciplinas mais tradicionais como medicina e as engenharias, também foram implantados cursos de Bachelor e Master. Estes, na área da saúde e medicina, para o semestre de 2008/2009, correspondiam a 71,1% dos programas oferecidos e na área das engenharias, correspondiam a quase 90% do total. As áreas que parecem ter maiores resistências à substituição dos cursos antigos pelos novos, de acordo com os dados da tabela 7, são da área de artes e música (40,5% dos cursos são Bachelor e Master) e da área das ciências da linguagem e cultura (59,6% dos cursos são de Bachelor e Master).

⁸⁶ Essa desigualdade entre Fachhochschulen e Universidades era expressa inclusive na diplomação. Os cursos realizados nas Fachhochschulen atribuíam o Diplom FH, o FH era parte integrante do diploma e servia para distinguir do diploma das universidades.

Tabela 7: Número total de cursos, número de cursos de Bachelor e Master e proporção sobre o total, segundo as áreas do conhecimento do curso – semestre de inverno 2008/2009.

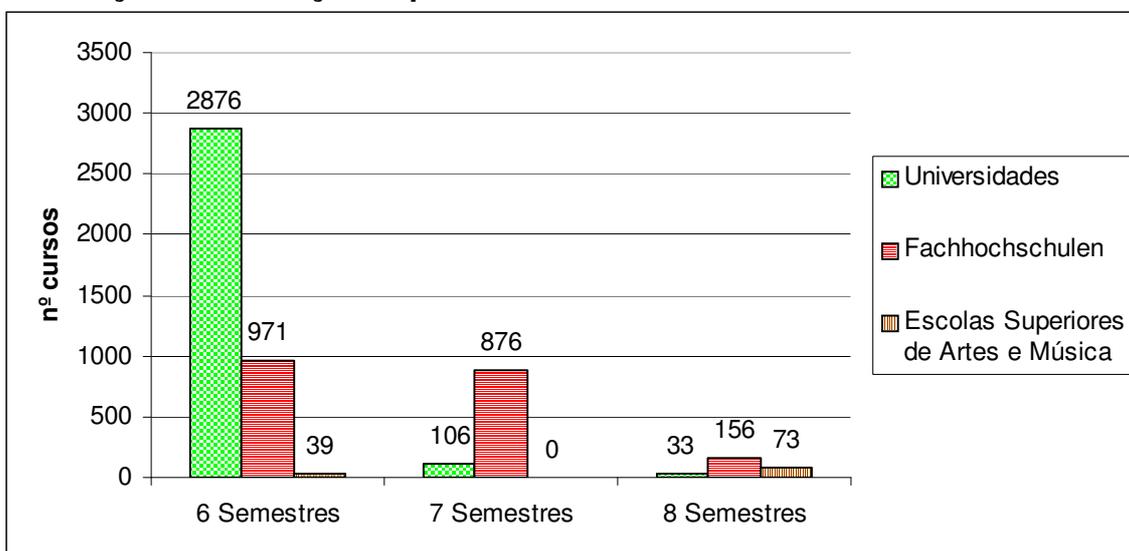
Áreas	Total de Cursos	Bachelor e Master			
		Bachelor (BA)	Master (MA)	BA+MA	%
Ciências Agrárias e outras	239	111	105	216	90,4
Medicina e ciências da Saúde	738	291	234	525	71,1
Engenharias	2454	1325	878	2203	89,8
Música e Artes	1165	287	185	472	40,5
Matemática e Ciências Naturais	2404	1049	777	1826	76,0
Direito, Economia e Ciências Sociais	2583	1183	1121	2304	89,2
Ciências Políticas	221	87	102	189	85,5
Ciências Jurídicas	270	73	141	214	79,3
Ciências Regionais	155	52	95	147	94,8
Ciências Sociais	419	189	161	350	83,5
Ciências Econômicas	1605	812	669	1481	92,3
Ciências da Cultura e Linguagem	4985	1790	1183	2973	59,6
Total de cursos*	12298	5230	4004	9234	75,1

Fonte: HRK-Hochschulkompa, 1.9.2008 (WiSe 2008/2009)

* Um curso pode ser contado em mais de uma área

A legislação sobre os novos cursos permite uma variada gama de períodos de estudo. A flexibilidade, no entanto, não resultou em uma ampla variação entre o tempo de duração dos cursos. Nas universidades, a ampla maioria dos cursos de Bachelor (95,4%) são cursos com 6 semestres de duração (3 anos). Já nas escolas superiores técnicas aproximadamente metade dos cursos de Bachelor são de 6 semestres (48,47%, 3 anos) e a outra de 7 semestres (43,74%, 3 anos e meio), somente 7,8% são formados por cursos de 8 semestres (4 anos).

Gráfico 6: Tempo de duração dos cursos de Bachelor segundo o tipo de instituição de educação superior na Alemanha – Semestre de Inverno 2008/2009.

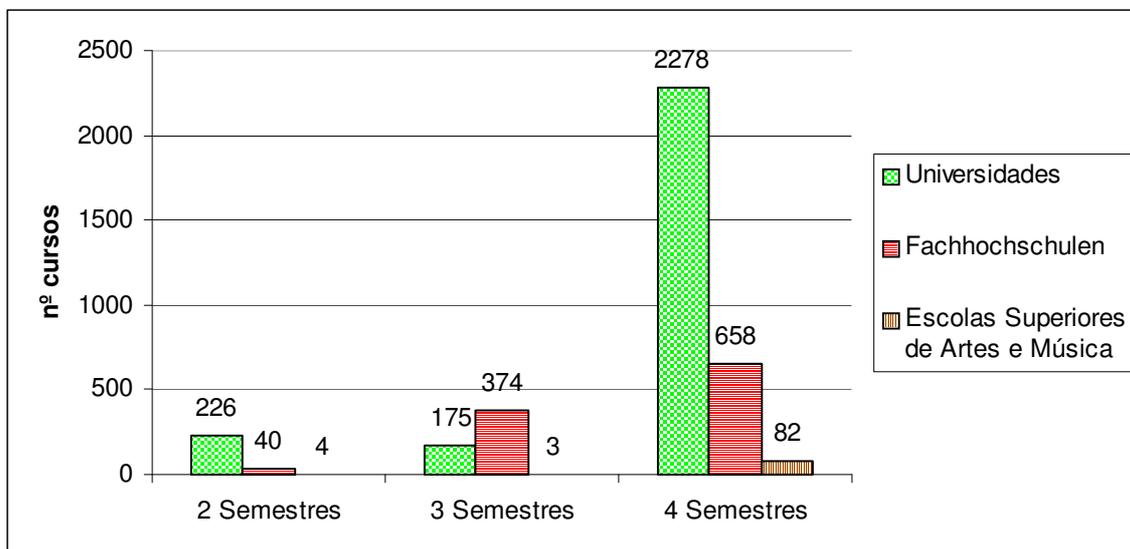


Fonte: HRK-Hochschulkompass, 1.9.2008 (WiSe 2008/2009)

O tempo de duração dos períodos de estudos dos cursos de Master tanto nas universidades, quanto nas escolas superiores técnicas constituíram-se em sua maioria em cursos com 2 anos de duração. As escolas superiores técnicas foram as instituições que ofereceram um maior número de cursos de Master com períodos de duração mais diversificados (2 e 3 semestres). Nas universidades, os cursos de Master em sua maioria (85%) são cursos de 4 semestres (2 anos). Nas escolas superiores técnicas, os cursos de Master com 4 semestres perfazem 61,4% do total, 34,8% são cursos de 3 semestres (1 ano e meio) e apenas 3,7% são cursos de 2 semestres (1 ano).

A partir da análise dos dados sobre o tempo de duração dos cursos de Bachelor e Master é possível verificar que tanto nas universidades como nas escolas superiores técnicas, a formação nos dois cursos não ultrapassa 5 anos.

Gráfico 7: Tempo de duração dos cursos de Master segundo o tipo de instituição de educação superior na Alemanha – Semestre de Inverno 2008/2009.



Fonte: HRK-Hochschulkompass, 1.9.2008 (WiSe 2008/2009)

A implantação e a substituição das estruturas da educação superior na Alemanha, conforme foi visto anteriormente, tinha como desafio a articulação dos Estados para a coordenação das legislações estaduais sobre a educação superior. Uma vez conseguida a sinergia entre Estados, governo federal e os representantes das instituições de educação superior (Conferência dos Reitores), os novos cursos foram introduzidos em todos os Estados. O Estado que em maior proporção introduziu os cursos de Bachelor e Master foi o Estado de Niedersachsen. Do total de 1.074 cursos oferecidos, 93,8% dos cursos são cursos de Bachelor e Master. Os Estados com as menores proporções de novos cursos são os Estados com menor oferta total de cursos, como Mecklenburg-Vorpommern e Saarland. A exceção é o Estado de Bayern que do total de 1811 cursos, somente 53,8% dos cursos são programas de Bachelor e Master.

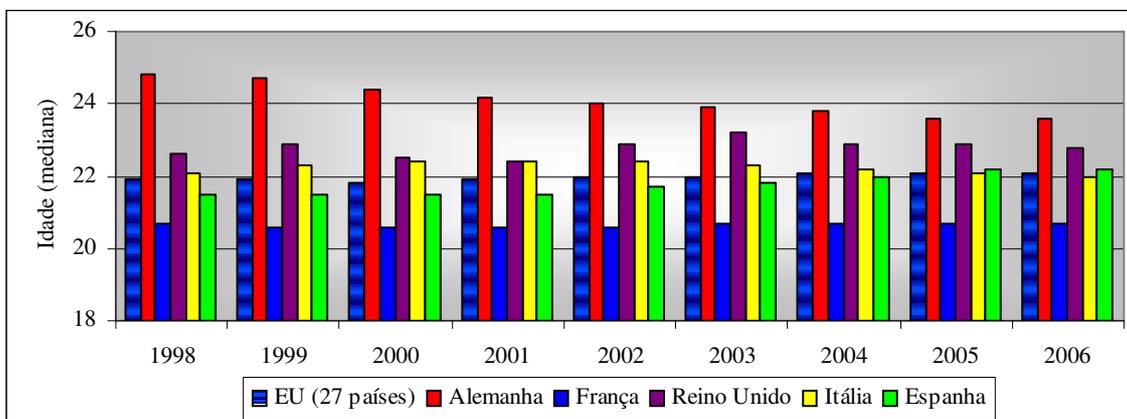
Tabela 8: Número total de cursos, número de cursos de Bachelor e Master e proporção sobre o total, segundo os Estados (Länder) – semestre de inverno 2008/2009.

Estado	Total de Cursos	Tipos de Cursos					
		Cursos Tradicionais	Staatliche und Kirchliche Abschlüsse	Bachelor/Master			%
				Bachelor(BA)	Master(MA)	BA+MA	
Baden-Württemberg	1755	161	439	672	483	1155	65,8
Bayern	1811	243	594	561	413	974	53,8
Berlin	661	55	9	298	299	597	90,3
Brandenburg	312	32	2	140	138	278	89,1
Bremen	253	28	1	126	98	224	88,5
Hamburg	379	10	16	232	121	353	93,1
Hessen	930	106	200	342	282	624	67,1
Mecklenburg-Vorpommern	334	37	104	96	97	193	57,8
Niedersachsen	1074	52	15	570	437	1007	93,8
Nordrhein-Westfalen	2226	92	319	982	833	1815	81,5
Rheinland-Pfalz	568	54	14	298	202	500	88,0
Saarland	193	23	67	71	32	103	53,4
Sachsen	658	153	16	306	183	489	74,3
Sachsen-Anhalt	410	27	62	190	131	321	78,3
Schleswig-Holstein	347	21	8	167	151	318	91,6
Thüringen	387	46	58	179	104	283	73,1
Total	12298	1140	1924	5230	4004	9234	75,1

Fonte: HRK-Hochschulkompass, 1.9.2008 (wise 2008/2009)

Outra mudança na educação superior que pode estar relacionada aos novos cursos de Bachelor e Master é a diminuição da mediana de idade dos estudantes da educação superior alemã. Ao longo dos anos de 1999 e 2006, a mediana de idade dos estudantes na Alemanha tem-se reduzido progressivamente. Enquanto em 1998, a idade mediana era de aproximadamente 25 anos, para o ano de 2006 é de aproximadamente 23,7 anos. Os dados do gráfico 8, a seguir, demonstram que essa mudança tem aproximado as características de idade dos estudantes alemães com relação a outros países (Reino Unido, França, Espanha e Itália).

Gráfico 8: A mediana de idade dos estudantes matriculados na educação superior, União Européia (27 países), Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Espanha – 1998 - 2006.

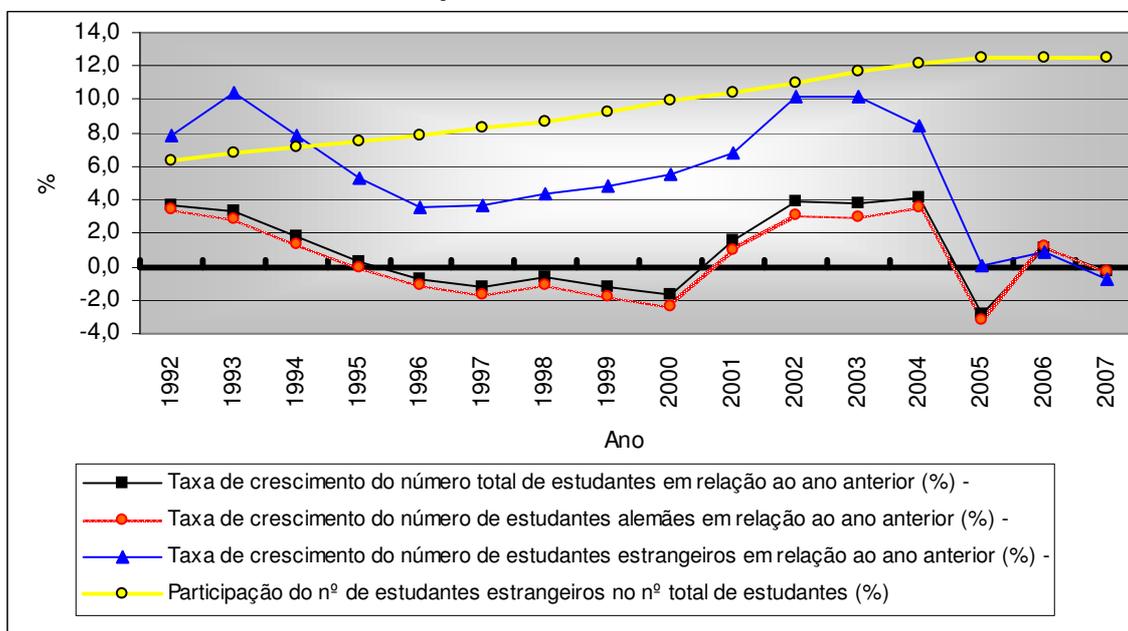


Fonte: Site da OCDE.

Além da diminuição da mediana de idade dos estudantes matriculados na educação superior alemã, a introdução dos novos cursos, em especial a partir de 2001, reverteu a trajetória de queda do número de matrículas da década de 1990. A taxa de crescimento do número de estudantes para o período entre 2002 e 2004 ficou próxima a 4% ao ano. Em 2005, há novamente uma queda na taxa de crescimento do número de matrículas de estudantes. Nos dois anos seguintes, a taxa de crescimento da matrícula mantém-se praticamente nula.

A partir dos dados sobre o número de estudantes na educação superior compreendidos entre 2000 e 2007, pode-se inferir que a introdução dos novos cursos atraiu novos estudantes no ano de 2002 em diante. Esse crescimento, porém, não se sustentou a partir de 2005. Uma possível explicação para essa redução é que já havia iniciado nesse ano, a saída dos primeiros estudantes ingressantes de 2002. Além é claro, que no período continuaram a formar-se os estudantes dos cursos tradicionais. A tendência para a Alemanha é de uma estabilização do número de estudantes na educação superior, até mesmo uma possível diminuição.

Gráfico 9: Taxas de crescimento do número de estudantes, total, alemães e estrangeiros e proporção (%) do número de estudantes estrangeiros na educação superior alemã – 1992-2007.



Fonte:Elaborado pelo autor, a partir dos dados Studentenstatistik Statistisches Bundesamt;HIS-Berechnungen.

Um dos argumentos que mobilizou Estados e universidades para a alteração de seus cursos foram as alegações dos altos custos que representavam as antigas formações, frente às alternativas possíveis (cursos de Bachelor e Master). De acordo com os dados disponíveis sobre os custos médios dos cursos tradicionais e novos, há diferença entre os dois modelos. Para o ano de 2005, em média, os custos para a conclusão de um curso de graduação (*Diplom*) nas universidades chegavam a 48.500,00 Euros. Já os cursos de Bachelor chegavam a custar para os Estados 59% desse valor, um total de 28.600,00 Euros. Mesmo somando-se o valor médio da formação em um curso de Bachelor e um curso de Master, o valor total de 45.700 Euros está abaixo do valor médio para a conclusão de um curso tradicional como o *Diplom*.

Tabela 9: Custo médio para conclusão de estudos da graduação na Alemanha – 2005.

Formação	EUR
Diplom (U)	€ 48.500,00
Künstlerischer Abschluss	€ 46.500,00
Lehramtabschluss	€ 39.100,00
Fachhochschulabschluss	€ 37.100,00
Bachelorabschluss	€ 28.600,00
Masterabschluss	€ 17.100,00
Bachelor + Master	€ 45.700,00

Fonte: Statistisches Bundesamt, Hochschulen auf einen Blick, 2008

No presente capítulo verificou-se que a implantação da reforma proposta pelo Processo de Bolonha na Alemanha encontra-se perto de sua plena realização. A introdução dos cursos de Bachelor e Master deu-se em paralelo aos tradicionais cursos alemães (*Diplom, Magister e Lehramt*). Como foi visto anteriormente, não foi estabelecido na Alemanha dispositivo algum que obrigasse ou determinasse a adoção dos novos modelos.

Essa situação criou a possibilidade da existência conjunta das duas estruturas. A liberdade para mudar os cursos, no entanto, não resultou em um primeiro momento, na automática troca dos tradicionais cursos pelos novos. Essa era uma possibilidade que esteve aberta a todas as instituições e Estados. Também não resultou na não adoção dos novos cursos.

O avanço das discussões do Processo de Bolonha realizadas no nível europeu, especialmente com a participação de representantes das universidades e governos incentivou e impeliu as discussões internas à Alemanha. De modo conjunto e em conseqüência, o processo europeu incentivou o processo alemão e vice-versa. Dessa forma foram criadas as condições para a implantação dos novos cursos na Alemanha.

Os antigos cursos foram sendo substituídos pelos programas de Bachelor e Master progressivamente. Essa substituição ocorreu por todos os 16 Estados federados alemães, alguns com maior celeridade (Niedersachsen e Hamburg, ambos com aproximadamente 93% dos cursos constituídos por programas de Bachelor e Master), outros com menos (Saarland e Bayern com aproximadamente 54% dos cursos já nos novos modelos). Isso significa que para a implantação dos novos cursos, o pacto

federativo alemão não se constituiu numa barreira. Também se pode verificar que os novos cursos foram implantados nas mais diferentes áreas da educação superior, inclusive em cursos de longa tradição, como engenharias, medicina e direito. No capítulo a seguir, serão analisados os casos de dois cursos de bachelor e de master em uma universidade alemã.

6 UNIVERSIDADE À LA BOLONHA

No capítulo 3, buscou-se descrever e analisar o Processo de Bolonha, suas origens na integração européia, seu desenvolvimento a partir dos encontros dos ministros da educação e a proposta de harmonização dos sistemas de educação superior europeus. No capítulo 4, procurou-se descrever e analisar como foi percebida na Alemanha a necessidade de reforma e sobre quais bases estabeleceu-se o consenso para a mudança. No capítulo 5, procurou-se demonstrar as evidências da substituição do modelo anterior pelo novo modelo. No presente capítulo procurar-se-á demonstrar como o modelo de ciclos (Bachelor e Master) foi implantado em uma universidade alemã.

6.1 A AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES: DIVERSIFICAÇÃO DOS MODELOS IMPLANTADOS

Neste item, a partir de alguns exemplos, analisa-se o que foi realizado na prática nas universidades em relação aos novos cursos. Conforme foi possível verificar, a implantação dos novos cursos não interferiu na autonomia das instituições de educação superior que dentro das limitações do modelo de Bolonha organizaram de diferentes maneiras seus cursos. Para essa tarefa foi realizada uma pesquisa exploratória dos sites de 9 universidades alemãs⁸⁷. Ao verificar-se uma maior quantidade de dados disponíveis no site da Universidade de Münster (*Westfälische Wilhelms-Universität – Münster*), elegeu-se esta, como campo empírico para a descrição e análise dos cursos

⁸⁷ Além da Universidade de Münster, foram analisadas as informações disponíveis em sites das seguintes universidades: Freie Universität Berlin, Goethe Universität Frankfurt am Main, Humboldt Universität Berlin, Ludwig Maximilians Universität Heidelberg, Universität Bremen, Universität Hamburg, Universität zu Köln.

implantados⁸⁸. A seguir serão descritos o curso de Bachelor em Biociências (*Bachelor of Sciences in Biology*) e os cursos de formação de professores (*Lehramtausbildung*). A escolha desses cursos deu-se por representarem cursos de duas áreas distintas, biociências (*Biowissenschaft*) e educação (*Lehramtausbildung*) e suas características contribuírem para a compreensão da diversidade possível dentro do modelo de 3 anos do curso de Bachelor e do modelo de 2 anos (ou 1 ano) do Master.

A Universidade de Münster é a quarta maior universidade alemã em número total de estudantes com aproximadamente 38.170 matrículas no semestre de inverno 2007/2008⁸⁹. A instituição é composta por 15 departamentos distribuídos em 7 faculdades, onde atuam 565 professores e aproximadamente outros 4400 trabalhadores (auxiliares de pesquisa e outros). Em 2008, a universidade ofereceu mais de 100 temas de estudos organizados em 210 cursos⁹⁰.

6.1.1 Formação de Biocientistas (*B.Sc. in Biology*)

O *Bachelor of Science in Biology* da Universidade de Münster é um curso de biociências oferecido em três anos num total de 180 créditos/ ECTS, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Processo de Bolonha e acreditados pela Agência Central de Avaliação e Acreditação Hannover (Zentralen Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover - ZEVA⁹¹). Esse curso foi introduzido em substituição ao antigo curso de biologia (*Diplomstudiengänge Biologie und Biotechnologie*). Nos três anos de curso, os estudantes devem completar módulos de estudos que reúnem grupos de disciplinas e conteúdos. O Quadro 1, a seguir oferece um panorama geral do curso que será detalhado a seguir.

⁸⁸ As demais universidades também traziam informações sobre os cursos. No entanto não os apresentavam com a riqueza de informação e detalhe encontrados no site da Universidade de Münster.

⁸⁹ Fonte: <http://www.uni-muenster.de/Rektorat/Statistik/d2s94b.html>

⁹⁰ Fonte: <http://www.uni-muenster.de/profil/zahlen.html>

⁹¹ <http://www.zeva.org/>

Quadro 1: Organização do Curso de Bachelor of Science in Biology na Universidade de Münster – 2008.

Ano	Estrutura do Curso de Bachelor of Science in Biology			Total de Créditos (ECTS)
1	Módulo Básico			60
	Biologia (20 ECTS)	Química (20 ECTS)	Física/Matemática/ Informática (20 ECTS)	
2	Módulo de Formação		Módulo de Competências sociais	60
	Ecologia/Evolução/ Biodiversidade (20 ECTS)	Genética/Biologia Celular/Fisiologia (20 ECTS)	Qualificações-Chave (<i>Schlüsselqualifikationen</i>) (20 ECTS)	
3	Módulo de Aprofundamento		Módulo de Projeto (20 ECTS)	BSc - Trabalho (20 ECTS)
	Atividade Prática I (10 ECTS)	Atividade Prática II (10 ECTS)		
BSc in Biology				180

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados e informações obtidos em <http://www.uni-muenster.de/Biologie/Studieren/Studiengaenge/BSc-biowissenschaften.html> e http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/wu/ab_uni/2005/ausgabe12/ab051208.pdf

O primeiro ano do Bachelor em Biociências é formado pelo módulo básico (*Grundlagen-Modul*, 60 ECTS) que é dividido em três outros módulos disciplinares (1-biologia, 2-Química e 3-Física, Matemática, Informática, Ciências da Terra, 20 créditos/ECTS, cada sub-módulo). Nesse primeiro ano, os estudantes realizam atividades paralelas de estudo nos três sub-módulos.

No segundo ano, há dois módulos gerais, que são o módulo de formação (*Aufbau-Modul*, 40 créditos/ECTS) e o módulo de competências sociais (*Sozialkompetenz-Modul*, 20 créditos/ECTS). O módulo de formação é dividido em dois sub-módulos disciplinares. Os conteúdos do primeiro sub-módulo são ecologia, evolução e biodiversidade (equivalem a 20 créditos ECTS). Os conteúdos do segundo sub-módulo são genética, biologia celular e fisiologia (equivalem a 20 créditos/ECTS). O módulo de competências sociais é formado por seminários, workshops, palestras e tem como conteúdos conhecimentos científicos, bioética, entre outros (perfazem um total de 20 créditos/ECTS).

O terceiro ano de estudo é o último ano do curso de “Bachelor of Science in Biology”. Esse ano é composto por dois módulos, o de aprofundamento (*Vertiefungs-*

Module, 20 ECTS) e de projeto (*Projekt-Modul*, 20 ECTS), e o trabalho final do curso (*Bachelor-Arbeit*, 20 ECTS). O módulo de aprofundamento é dividido em dois e é composto por atividades práticas junto a grupos de pesquisa. O módulo de projeto, como o nome sugere, envolve a elaboração de um projeto de estudo, e o trabalho final, a realização da pesquisa e do trabalho de Bachelor. A tabela a seguir reúne as informações sobre a organização do curso de Bachelor de Ciências em Biologia, créditos ECTS e o equivalente em horas de trabalho.

Tabela 10: Estrutura do curso de Bachelor of Science in Biology da Universidade de Münster – 2008.

Ano	Estudo	Créditos ECTS	Horas de Trabalho
1	Módulo Básico	3 x 20	3 x 600 horas
2	Módulo de formação	2 x 20	2 x 600 horas
	Módulo de Competências Sociais	1 x 20	1 x 600 horas
3	Módulo de Aprofundamento	2 x 10	2 x 300 horas
	Módulo de Projeto	1 x 20	1 x 600 horas
	BSc-Trabalho	1 x 20	1 x 600 horas
Total	BSc-Curso	180	5400 horas

Fonte: http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/wwu/ab_uni/2005/ausgabe12/ab051208.pdf

A conclusão do curso de Biociências (*Biowissenschaft*) permite aos estudantes ingressarem em um curso de Master de Ciências. A Universidade de Münster oferece nesta área, três Master diferentes; em biociências (*Master Biowissenschaft*), em biotecnologia (*Master Biotechnologie*) e em biomedicina molecular (*Master Molekulare Biomedizin*). O primeiro é oferecido pelo departamento de Biologia, o segundo é oferecido em cooperação com os departamentos de química e farmácia, e o terceiro é oferecido em cooperação com a Faculdade de Medicina da Universidade.

Os três cursos de Master (Biociências, Biotecnologia e Biomedicina Molecular) estão organizados em módulos com um tempo total de duração de 2 anos. O curso de Master em Biociências é composto no primeiro ano pelos módulos de estudos avançados (*Fortgeschrittenen-Module*) na área de Biologia e dois módulos de pesquisa (*Forschungs-Module*). O curso ainda permite aos estudantes realizarem pesquisas ou estudos avançados em outros departamentos, ou até mesmo outras instituições externas à universidade. Pode-se aproveitar até 10 créditos (ECTS) para atividades

realizadas fora da universidade (ECTS), como por exemplo, atividades de pesquisa em uma indústria ou outro instituto de pesquisa e até 15 créditos para atividades realizadas em outros departamentos da universidade.

Também é necessário, durante o curso, desenvolver um projeto (10 ECTS), que é realizado entre o primeiro e segundo ano. No segundo ano há duas atividades principais, o trabalho de Master (*Master-Arbeit*, 50 ECTS) e a defesa (*Master-Disputation*, 10 ECTS). A conclusão nessas etapas garante ao estudante o título de “Master of Science in Biology”.

Tabela 11: Estrutura dos módulos, créditos e horas de trabalho para o curso de Master of Science in Biology – Biociências da Universidade de Münster – 2008.

Ano	Módulos	Créditos ECTS	Horas de Trabalho
1	Módulos Avançados	30	900 horas
	Módulos de Pesquisa	20	600 horas
1/2	Desenvolvimento de Projeto	10	300 horas
2	Trabalho de Master	50	1500 horas
	Defesa (Master-Disputation)	10	300 horas
Total	MSc-Curso	120	3600 horas

Fonte: http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/wwu/ab_uni/2005/ausgabe14/ab051401.pdf

Antes da introdução do curso de Bachelor e Master em Biociências ser implantado, essa formação era disponibilizada pelo tradicional curso de graduação (Diplom) que caracterizou a maior parte dos cursos acadêmicos alemães, anteriores ao Processo de Bolonha. A partir do semestre de inverno 2003/2004 foi extinto o antigo curso, sendo substituído pelo Bachelor em Biociências e os três Master.

Destaca-se com isso a capacidade da universidade de reorganizar suas estruturas com a criação de quatro novos cursos, com módulos (ou disciplinas) apropriados a cada um, a partir de um mesmo curso extinto. Também, pode-se verificar pelos conteúdos de cada ciclo que não representam a simples substituição do *Vordiplom* pelo Bachelor e o *Diplom* pelo Master. Cada novo curso recebeu uma estrutura própria.

Os novos cursos não consistem em uma renomeação do antigo modelo. Enquanto o *Vordiplom*, diplomação atribuída àqueles alunos que concluíram com êxito

seus estudos básicos não tinham exigências práticas, o curso de Bachelor possui em seu currículo duas experiências práticas incorporadas, que são complementadas com a realização de um projeto e pesquisa próprios pelo estudante, para a obtenção da diplomação.

O Master aprofunda os conhecimentos na área escolhida e além da reforçada ênfase na pesquisa individual, também pode ser articulado com experiência no mundo do trabalho. Portanto, tem-se que os novos cursos, apesar de terem uma “origem” no curso antigo por substituí-lo, inovam em suas estruturas e oferecem novas qualificações aos estudantes alemães, em especial relacionadas ao mercado de trabalho.

6.1.2 Formação de Professores

A formação de professores (*Lehramtusbildung*) destaca-se como um caso interessante de se estudar. De acordo com os dados para o semestre de inverno 2008/2009 do site ⁹² Hochschulkompass da Hochschulrektorenkonferenz - HRK (Conferência de Reitores de instituições de Educação Superior da Alemanha), quase 21% do total de cursos abertos a novos ingressantes (1653 cursos de um total de 7905 cursos) eram formados pelos antigos cursos de formação de professores (*Lehramt*). Os cursos tradicionais (*Diplom*) para o mesmo período consistiam em apenas 7,65% do total (605 cursos) de cursos abertos para novos ingressantes. Os cursos de Bachelor correspondem a 66,57% do total de cursos abertos a novos estudantes.

⁹² Fonte: <http://www.hochschulkompass.de/kompass/xml/index.htm>, consultado em 14.10.2008.

Tabela 12: Total de cursos de graduação abertos a novos estudantes na Alemanha, segundo o tipo de formação – 2008.

Ofertas de cursos de Graduação (grundständiger Studienangebote) abertos a novos estudantes	Nº	%
Bachelor/Bakkalaureus	5.262	66,57
Diplom ¹	605	7,65
Lehramt ²	1653	20,91
Magister	161	2,04
Outros ³	224	2,83
Total	7905	100,00

Fonte: <http://www.hochschulkompass.de> consultado em 14.10.2008

Obs: Os dados referem-se a todas ofertas de estudo abrangidas pelo "Hochschulkompass" abertos a novos estudantes.

¹: Na categoria Diplom incluem-se: Diplom, Diplom d'Etudes Universitaires Générales, Diplom (FH), Diplom (integrierter Studiengang), Diplom/Lehramt.

²: Na categoria Lehramt incluem-se: Lehramt an berufsbildenden Schulen, Lehramt an Grund-, Haupt- und Realschulen, Lehramt an Grundschulen, Lehramt an Grund- und Hauptschulen, Lehramt an Gymnasien, Lehramt an Hauptschulen, Lehramt an Haupt- und Realschulen, Lehramt an Realschulen, Lehramt in der Sekundarstufe I, Lehramt Sonderpädagogik.

³: Outros cursos incluem-se: Abschlussprüfung, Fakultätsexamen, Kirchlicher Abschluss, Lizentiatenprüfung, Magister der Theologie, Staatsexamen, Theologische Prüfung.

Esses dados demonstram que poderia haver alguma dificuldade para as instituições de educação superior implantarem os novos modelos para a formação de professores da educação primária e secundária na Alemanha. Nesse cenário, a Universidade de Münster destaca-se, por proporcionar desde o semestre de inverno 2005/2006 os cursos de Bachelor e Master para a formação de professores.

De acordo com o material "*Gestufte Lehramtsausbildung in Münster*"⁹³, os novos cursos foram implantados para substituir os tradicionais cursos de Diplom, Magister e também de formação de professores (*Lehramt*), de forma que não foram mais aceitos novos ingressantes nos antigos cursos (WWU, 2008).

⁹³ Fonte: www.zsb.uni-muenster.de/material/m003.htm

Segundo os dados disponibilizados no site da universidade, no semestre de inverno de 2007/2008⁹⁴, havia 1285 estudantes de diferentes cursos de formação de professores matriculados em disciplinas de biologia⁹⁵ (antigos e novos, excluindo-se estudos de doutorado). Ao comparar-se o número de alunos por tipo de curso e semestre que frequenta na universidade foi possível verificar que vem ocorrendo uma substituição dos antigos cursos (*Diplom, Magister, Lehramt*) pelos cursos de Bachelor e Master (de formação de professores).

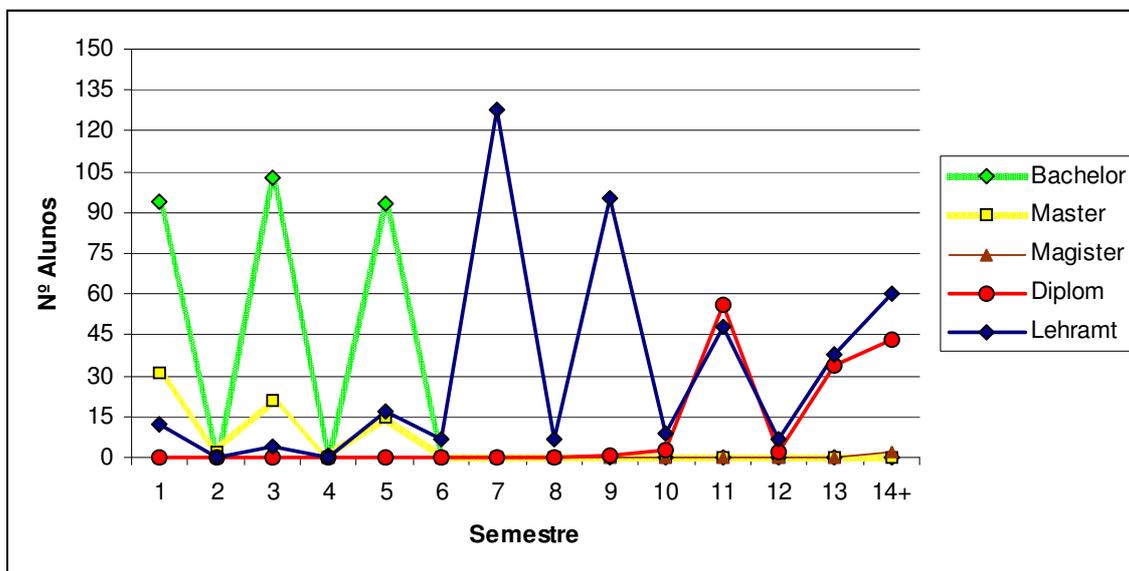
Entre o 1º e o 6º semestre, nos cursos antigos (*Lehramt, Diplom e Magister*) encontravam-se matriculados somente 40 estudantes, todos vinculados aos cursos Lehramt (tradicional curso de formação de professores). O número de estudantes matriculados em cursos de Bachelor e Master (também de formação de professores) para esses semestres somam um total de 360 estudantes. A partir do sétimo semestre não há mais estudantes vinculados aos novos cursos, somente aos cursos antigos.

Destacam-se os alunos matriculados nos tradicionais cursos (*Diplom*), que em sua maioria (77 de 139) estão matriculados no 13º (34 estudantes) e 14º semestre ou superior (43 estudantes), o que significa que estão estudando na universidade a pelo menos 6 anos e meio em cursos com 5 anos de duração. Esses dados indicam que na Universidade de Münster, os antigos cursos de formação de professores (*Lehramt*) estão sendo substituídos pelos novos cursos de Bachelor e Master de formação de professores, implantados a partir do semestre de inverno 2005/2006.

⁹⁴ Fonte: http://www.uni-muenster.de/Rektorat/Statistik/stg_072/13-0026.htm

⁹⁵ A formação de professores na Alemanha compreende em alguns cursos a ênfase em mais de uma disciplina. Diferentemente do Brasil, onde o estudante matricula-se no curso de biologia e decide-se pela ênfase em bacharelado ou licenciatura, na Alemanha o estudante escolhe a “ênfase” (licenciatura) e decide-se pelas disciplinas que comporão a sua formação durante o curso, podendo inclusive ser mais de uma (por exemplo, Biologia e Física).

Gráfico 10: Número de estudantes de cursos de formação de professores matriculados em disciplinas de Biologia, por tipo de curso e semestre que frequenta, na Universidade de Münster - Semestre de Inverno 2008/2009.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do site: http://www.uni-muenster.de/Rektorat/Statistik/stg_082/13-0026.htm

A educação primária na Alemanha é denominada de *Grundschule*. Todas as crianças de 6 a 10 anos passam por essa formação comum. Terminada a *Grundschule*, inicia-se a educação secundária, que é dividida em dois estágios. O primeiro estágio da educação secundária é de 2 anos e tem por função orientar os alunos para o segundo estágio da educação secundária. No segundo estágio da educação secundária ocorre uma divisão de trajetórias escolares, os alunos podem ser encaminhados para *Hauptschule* (3 anos de estudo), ou para *Realschule* (4 anos de estudo), ou para *Gymnasien* (7 anos de estudo) ou *Gesamtschule* (7 anos de estudo). As escolas secundárias, *Haupt- e Realschule* são formações que levam às instituições de educação terciária voltadas para a formação profissional não universitária, enquanto as escolas secundárias *Gymnasien e Gesamtschule* proporcionam formações especialmente voltadas para o ingresso nas universidades (o que não impede que alunos formados nessas instituições optem por cursos profissionais não universitários após concluírem seus estudos). Também há os colégios profissionais (*Berufskollegs*),

uma espécie intermediária de educação secundária e terciária, voltada para os egressos da *Haupt- e Realschule*.

A Universidade de Münster oferece quatro modelos de cursos de Bachelor para a formação de professores:

1. Bachelor KJ: Bachelor com ênfase em educação multidisciplinar para crianças (**k**indern) e adolescentes (**J**ugendlichen) com especialização (*schwerpunkt*) Grundschule (G) ou especialização Haupt- Real e anos iniciais da Gesamtschule (HRGe);
2. Bachelor 2-disciplinas (Bachelor 2-Fach): Estudos realizados com duas disciplinas optativas;
3. Bachelor BAB: Bachelor de educação geral e profissional ("*Berufliche und Allgemeine Bildung*");
4. Bachelor BB: Bachelor de formação profissional (*Berufliche Bildung*).

Para o exercício da atividade docente, requer-se a conclusão dos estudos de Master. Cada curso de Bachelor possui um curso de Master correspondente que completa a formação, a exceção é o Bachelor 2-disciplinas que permite a realização dos cursos de Master para formação de professor de Gymnasien (e Gesamtschule) e para os colégios profissionais (*Berufskollegs*) Existem três cursos de Master seqüenciais aos programas de Bachelor acima destacados:

1. Master: formação de professor para Grund- Haupt, Realschule e anos iniciais da Gesamtschule (GHRGe);
2. Master: formação de professor para Gymnasien e Gesamtschule (GyGe);
3. Master: formação de professor para os "Berufkollegs"(BK).

Todos os cursos de Bachelor de formação de professores são de 3 anos de estudo (180 créditos ECTS) e os cursos de Master são de 2 anos (120 créditos ECTS), totalizando em 5 anos para a formação integral de professores primários e secundários na Alemanha. O Quadro 2 a seguir permite a percepção do panorama geral da formação de professores na Universidade de Münster:

Quadro 2: Formação de professores na Universidade de Münster, cursos de Bachelor⁹⁶ e Master⁹⁷ – 2008.

Metas	Professor GHRGe	Professor GyGe	Professor BK	Anos
Master	Master Professor Grund- Haupt- Real- Gesamtschulen (primeiros anos)	Master Professor Gymnasien e Gesamtschulen	Master Professor Berufskollegs	5
				4
Bachelor	Bachelor KJ (G) (HRGe)	Bachelor 2 - disciplinas	Bachelor BAB BB	3
				2
				1

Fonte: Elaborado a partir do documento “Gestufte Lehramtsausbildung in Münster” (WWU, 2008), www.zsb.uni-muenster.de/material/m003.htm.

Cada um dos cursos de Bachelor de formação de professor da Universidade de Münster possui um currículo próprio, uma estrutura de disciplinas e créditos a serem completados de acordo com a formação desejada. Além dessa diversificação associada ao exercício profissional, há a diversificação possível dentro de cada curso.

A formação no Bachelor KJ, de professores para as escolas *Grund-Haupt-Real e Gesamtschule* (anos iniciais), requer a escolha de duas disciplinas de 60 créditos cada. Isso significa que o professor formado nessa modalidade termina seus estudos na universidade habilitado para dar aulas em duas disciplinas⁹⁸. A escolha das disciplinas está em parte determinada pela especialização desejada, escola primária (*Grundschulen - G*) ou escola secundária (*Haupt, Real e Gesamtschulen*, séries iniciais - *HRGe*). A escolha da especialização desejada pode condicionar a escolha das

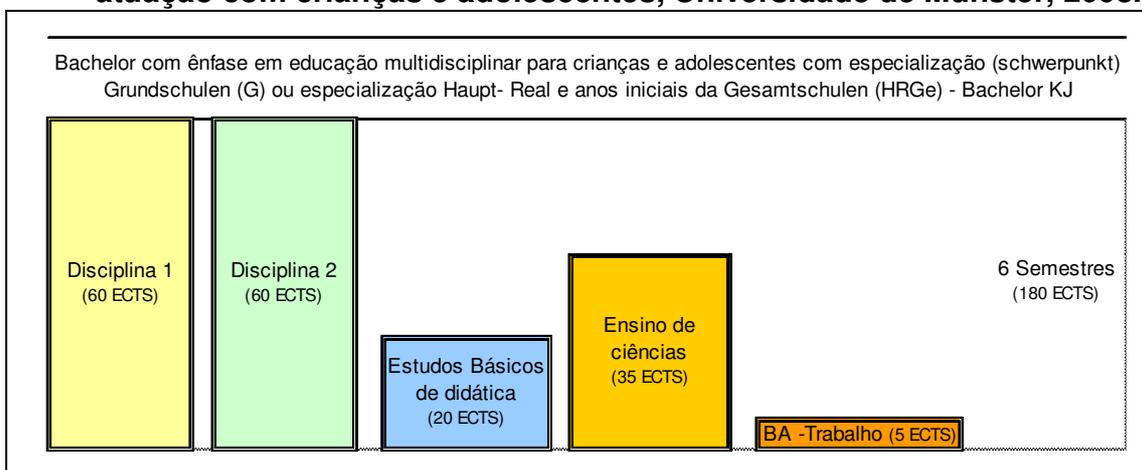
⁹⁶ **Bachelor KJ:** Bachelor com ênfase em educação multidisciplinar para crianças (kindern) e adolescentes (Jugendlichen) com especialização (schwerpunkt) Grundschule (G) ou especialização Haupt- Real e anos iniciais da Gesamtschule (HRGe); **Bachelor 2-disciplinas** (Bachelor 2-Fach): Estudos realizados com duas disciplinas optativas; **Bachelor BAB:** Bachelor de educação geral e profissional (“Berufliche und Allgemeine Bildung”); **Bachelor BB:** Bachelor de formação profissional (Berufliche Bildung).

⁹⁷ **Master (GHRGe):** formação de professor para Grund- Haupt, Realschule e anos iniciais da Gesamtschule; **Master (GyGe):** formação de professor para Gymnasien e Gesamtschule; **Master (BK):** formação de professor para os “Berufkollegs”.

⁹⁸ A formação completa para garantir o direito ao exercício da profissão de professor exige a conclusão do curso de Master.

disciplinas do curso. Para a atuação na educação primária, uma das disciplinas de 60 créditos escolhidas (são duas) deve ser ou matemática ou alemão. Tendo sido escolhida, por exemplo, a disciplina de matemática como uma das duas principais, os estudos básicos de didática (disciplina de 20 créditos ECTS) deverão ser realizados com a disciplina de alemão, e vice-versa. As outras disciplinas possíveis são: inglês, religião (evangélica ou católica), música, educação física, ciências da natureza ou ciências da sociedade⁹⁹.

Quadro 3: Estrutura do Curso de Bachelor de formação multidisciplinar para atuação com crianças e adolescentes, Universidade de Münster, 2008.



Fonte: Elaborado a partir do documento "Gestufte Lehramtsausbildung in Münster" (WWU, 2008), www.zsb.uni-muenster.de/material/m003.htm.

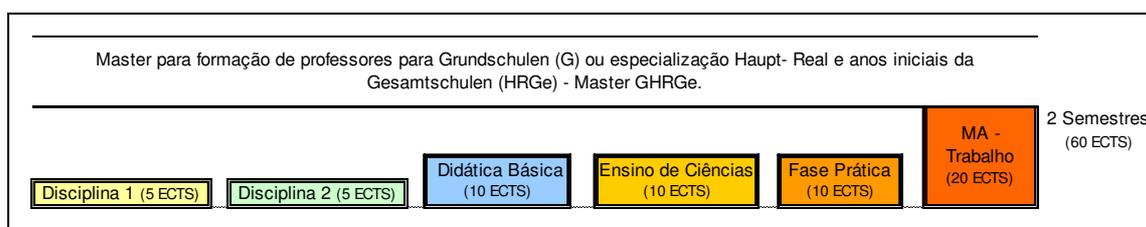
Além dos estudos das duas disciplinas de especialização do curso de Bachelor KJ, os estudantes realizam atividades relacionadas a estudos básicos de didática (20 ECTS), estudos de ensino de ciências (35 ECTS) e o trabalho de Bachelor (10 ECTS). Concluído o Bachelor KJ, os estudantes estão aptos a prosseguirem sua formação docente no Master GHRGe ou seguirem para o mercado de trabalho tendo completado uma primeira graduação, mas não podem exercer a docência (que exige o Master).

Os estudos de Master GHRGe são o requisito para a conclusão da formação de professores para as escolas Grund-, Haupt-, Real- e Gesamtschulen (séries iniciais) e

⁹⁹ Ciências da natureza e ciências da sociedade implicam em uma especialização dentre as disciplinas que comportam. No caso das ciências da natureza opta-se entre: biologia, química, física ou técnica. No caso das ciências da sociedade opta-se entre: geografia, história, ciências sociais e ciências econômicas (Haushaltswissenschaft).

tem como período de duração um (1) ano (60 ECTS). Nesse período de um ano, os estudantes aprofundam os conhecimentos de suas disciplinas de especialização (disciplinas 1 e 2 com 10 créditos ECTS cada uma). Também há o aprofundamento dos estudos básicos de didática e do ensino de ciências (10 créditos ECTS cada). Os quatro grupos de disciplinas aprofundam os conhecimentos obtidos no Bachelor KJ. Diferentemente do Bachelor, no Master há uma fase prática que compreende um total de 10 créditos ECTS. Para a conclusão, assim como no Bachelor, é necessária a realização de um trabalho final, que tem como carga de trabalho 20 créditos ECTS.

Quadro 4: Estrutura do curso de Master de formação multidisciplinar para atuação com crianças e adolescentes, Universidade de Münster, 2008.



Os cursos de Bachelor e Master de formação de professores da Universidade de Münster indicam que é possível a organização de novos cursos de formação profissional de professores dentro do modelo do Processo de Bolonha. Mesmo que ainda permanecem em funcionamento os antigos cursos de Lehramt em outras instituições (dados do site Hochschulkompass da HRK, 2008), pode-se inferir que eles serão, em médio prazo, substituídos por cursos de Bachelor e Master como aconteceu em Münster para a formação de professores. Essa constatação parte da observação de que outros cursos, incluindo cursos tradicionais como Medicina e Direito também estão implantando os modelos de Bachelor e Master.

7 CONCLUSÃO

A partir da análise dos dados e documentos realizados ao longo deste estudo pode-se constatar que vem ocorrendo uma profunda reforma da educação superior alemã com a substituição dos tradicionais cursos de graduação pelo modelo de ciclos do Processo de Bolonha. Os cursos tradicionais eram considerados muito extensos, pouco atrativos para novos estudantes e custosos demais para os Estados. Essa situação refletiu na formação de um consenso na Alemanha quanto à necessidade de uma reforma da educação superior.

A reforma da educação superior tem início antes mesmo do Processo de Bolonha, com a aprovação da emenda à Lei Básica de Educação Superior em 1998, que garantiu maior autonomia aos Estados e às universidades para a introdução de novos cursos. O Processo de Bolonha veio a reforçar a decisão alemã e contribuiu com um contexto europeu de reformas para a implantação das mudanças na Alemanha.

A partir da constatação da substituição dos tradicionais cursos alemães pelos cursos de Bachelor e Master, é possível falar do esgotamento do modelo Humboldtiano de universidade. Entretanto, enquanto mito fundador e parte integrante da identidade da educação superior, os pilares de sustentação do modelo Humboldtiano (indissociabilidade do ensino e da pesquisa, liberdade do ensino e da pesquisa, a formação como responsabilidade do Estado e da liberdade acadêmica) permanecem, especialmente, com relação às liberdades institucionais na organização dos cursos e currículos. A pesquisa é mantida, mesmo com a redução do tempo de formação do primeiro ciclo, Bachelor, a sua ênfase, no entanto, foi transferida para o Master e para o processo de doutoramento.

A reorganização do sistema de educação superior na Alemanha implicou na criação de novas estruturas. Os cursos de Bachelor e Master inovam ao introduzirem uma formação mais curta em relação aos cursos antigos. Além disso, a formação

voltada para o mercado de trabalho já na formação de Bachelor implicou na impossibilidade da simples renomeação do *Vordiplom* para Bachelor. Até mesmo a substituição de cursos como de formação de professores (*lehramt*) a partir dos cursos de Bachelor e Master demandaram a construção de módulos e disciplinas apropriados à cada curso.

Os atores-chave na definição da agenda de reformas foram diversos, em diferentes momentos. O surgimento do debate sobre a necessidade de reforma do sistema de educação superior na Europa foi promovido pelas mais altas esferas de decisão política européia, especialmente, o Conselho da Europa. No entanto, na Alemanha, essa agenda já estava em pauta antes do tema da reforma surgir no debate europeu. Na medida em que confluíram o debate alemão e o debate europeu, deu-se início ao processo de reformas. Apesar disso, não se pode atribuir as reformas tão somente aos gestores políticos. Ao analisar o caso alemão, foi possível verificar que a efetiva implantação da reforma deu-se por iniciativa das instituições. Elas tiveram liberdade de quando e como colocar em prática as orientações do modelo de ciclos do processo de Bolonha.

Frente a essas constatações, pode-se afirmar que as reformas na Alemanha representam o esgotamento do tradicional modelo de educação superior alemão, especialmente de seus tradicionais cursos de graduação. Enquanto a implantação do modelo de ciclos do processo de Bolonha pode ser compreendida, no nível das estruturas, como um maior acoplamento do sistema de educação superior com o sistema econômico. Esse acoplamento expressou-se na construção de currículos voltados para as novas demandas do mercado de trabalho e da diminuição dos custos (econômicos e temporais) da formação na educação superior.

A necessidade de reforma da educação superior na Alemanha é uma consequência de um processo de auto-observação realizada pelo próprio sistema de educação. A auto-observação foi, ao mesmo tempo, uma reflexão e uma decisão inovadora do sistema. Nesse processo interno à Alemanha destacaram-se como atores-chave, o Ministério da Educação da Alemanha (BMBF), KMK (Conferência dos Ministros da Educação dos Estados), HRK (Conferência dos Reitores das IES alemãs). Ao promover-se a reflexão interna e externa à Alemanha sobre o sistema de educação

superior, em especial sobre suas estruturas, promoveram-se novas seleções de relações e a elaboração de alternativas realizáveis de estruturas ao sistema. O processo de integração econômico e as mudanças ocorridas na educação superior ao longo da década de noventa, pelo movimento de globalização, foram centrais para a re-elaboração das relações entre decisões, tendo como influência, principalmente, uma reflexão sobre as suas estruturas de funcionamento.

Essa auto-observação realizada abriu a possibilidade da tomada de decisões inovadoras por parte das organizações. As decisões inovadoras nada mais são do que decisões que não eram esperadas, que estão vinculadas a alternativas realizáveis. Para o caso do sistema de educação superior alemão, o estabelecimento da comparação com os demais sistemas de educação superior europeus possibilitou a construção de um diagnóstico de ineficiência que poderia ser resolvido com mudanças em suas estruturas a partir das possibilidades existentes em outros sistemas de educação superior. A possibilidade jurídica introduzida pela HRG não foi o suficiente para provocar a devida mobilização do sistema alemão para a mudança de suas estruturas, mas sim as observações realizadas entre os sistemas a partir do início do Processo de Bolonha é que permitiram a tomada de decisões alterassem as estruturas (seleção de eventos), sem que alterassem o programa do sistema.

REFERÊNCIAS

- ASH, M. G. Bachelor of What, Master of Whom? The Humboldt Myth and Historical Transformations of Higher Education in German-Speaking Europe and the US. In: **European Journal of Education**, Vol. 41, No. 2, 2006
- ATTALI, J. **Pour un modèle européen d'enseignement supérieur**. 1998.
- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- ARRIGHI, G. e SILVER, B. J. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001.
- BONVECCHIO, C. **El mito de la universidad**, Siglo XXI, México, 2000.
- CASTELLS, M. **Sociedade em Rede**. V.1 São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- CASTELLS, M. **Sociedade em Rede**. V.1 São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- CORSI, G. GLU: **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. Universidad Ibero Americana, Iteso, Editorial Antrophos. México, 1996.
- ERICHSEN, H.U. Tendências Europeias na graduação e na garantia da qualidade. In: **Sociologias** nº 17, Porto Alegre: UFRGS, IFCH, 2006.
- FEATHERSTONE, M. **Cultura global: nacionalismo, globalização e modernidade**. 3ª ed. Petrópolis, Vozes, 1999.
- FEDOZZI, L. A nova teoria de sistemas de Niklas Luhmann : uma leitura introdutória. In: **Niklas Luhmann: A nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: UFRGS, 1997.
- FLICKINGER, H.G. **Impactos da missão da universidade alemã frente às transformações exigidas pelo processo de Bolonha**. Palestra proferida no Seminário Internacional da Fundação Humboldt. Porto Alegre: PUCRS, novembro 2006.
- GARCIA, Guillermo Villaseñor. **La función social de La Educación Superior en México: La que es y la que queremos que sea**. México: Universidad Autónoma Metropolitana; Universidad Nacional Autónoma do México; Universidad Veracruzana, 2003.
- GERLACH, J. W. **O desenvolvimento atual da educação superior da Alemanha no contexto europeu**. Disponível em:
[\[http://mecsrv04.mec.gov.br/reforma/Documentos/OITIVAS/Palestra_Gerlach.pdf\]](http://mecsrv04.mec.gov.br/reforma/Documentos/OITIVAS/Palestra_Gerlach.pdf)

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. – São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991.

GIDDENS, A. **Mundo em descontrolo**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. – Rio de Janeiro: Record, 2000.

GROSJEAN, E. Forty Years of Cultural Cooperation at the Council of Europe, 1954-94. In: **European Education** 31 nº1 pag. 11-37, 1999.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HUMBOLDT, W., (1959) “Sobre la organización interna y externa delos establecimientos científicos superiores en Berlín” (escrito en 1810), en **AAVV La idea de la universidad en Alemania**, Sudamericana, Buenos Aires [].

IANNI, O. **A sociedade global**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.

IANNI, O. **Globalização e nova ordem internacional**. In: O século XX. Org. Daniel Aarão Reis Filho, Jorge Ferreira, Celeste Zenha.– Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. V.3.

IANNI, O. **A era do globalismo**. 8ª edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004.

KLEMPERER A; VAN DER WENDE, M. e WITTE, J. **The Introduction of Bachelor- and Master Programmes in German Higher Education Institutions**. CHEPS, 2002.

KMK, **The Education System in the Federal Republic of Germany 2006 A description of the responsibilities, structures and developments in education policy for the exchange of information in Europe**. Bonn, 2008.

LUHMANN, N. **A improbabilidade da comunicação**. Passagens, 1992.

LUHMANN, N. **Introducción a la teoría de sistemas**. México D. F.: Antrhopos, 1996.

LUHMANN, N. **Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo**. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial, 1997.

LUHMANN, N. **La sociedad de la sociedad. Universidad Ibero Americana**, Editorial Herder. México, 2007.

MARGINSON, Simon. Competition and Markets in Higher Education: a ‘glonacal’ analysis. In: **Policy Futures in Education**, Volume 2, Number 2. Monash University, Clayton, Australia, 2004.

MARGINSON, Simon, Globalisation and Higher Education. In: **Education Working Paper** No. 8. OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007.

MARGINSON, S. VAN DER WENDE, M. **To Rank Or To Be Ranked: The Impact of Global Rankings in Higher Education**, 2007.

NEAVE, G. The European Dimension in Higher Education: An Excursion into the Modern Use of Historical Analogues, in: J. Huisman, P. Maassen and G. Neave (Eds.), **Higher Education and the Nation State: The International Dimension of Higher Education**, Paris: Pergamon, 2001b.

NEVES, F. M. **A produção do conhecimento em sociedade complexa: a biotecnologia na ciência periférica**. Projeto de Doutorado. PPGS/UFRGS, 2006

NEVES, C.E.B. & SAMIOS, E. B. **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: UFRGS, 1997.

NEVES, C.E.B. A educação na perspectiva teórica de Niklas Luhmann. In: **XXVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 2003. Anais. Caxambu: ANPOCS, 2003.

NEVES, C.E.B. **O Processo de Bolonha e as Transformações dos Sistemas de Educação Superior na Europa**. 2007.

NEUSER, W. O Processo de Bolonha e sua implementação na Alemanha. In: **Inovação e Empreendedorismo na Universidade**. (Orgs.) Audi, J.L.N./ Morosini M.C. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

NYBOM, Thorsten. The Humboldt Legacy: Reflections on the Past, Present, and Future of the European University. In: **Higher Education Policy (2003)** v.16, p141-159.

OSTERMANN, H. 'Rotten at the Core?' The Higher Education Debate in Germany. In: **German Politics**, Volume 11, Number 1, April 2002.

PFETSCH, F.R. **A União Européia: história, instituições, processos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial, 2001.

PRITCHARD, Rosalind. Humboldtian values in a changing world: staff and students in German universities. In: **Oxford Review of Education**, Volume 30, Issue 4, 2004.

SANTOS, B. S. **A globalização e as ciências sociais** – 2ªed. São Paulo: Cortez, 2002.

SCOTT, P. Massification, Internationalization and Globalization., in P. Scott (ed.), **The Globalization of Higher Education, The Society for Research into Higher Education**. Open University Press, Buckingham, pp. 108-129. 1998

STORMQUIST, N. P. **Education in a globalized world: the connectivity of economic power, technology, and knowledge**. Rowman & Littlefield Publishers, INC, 2007.

TRUE, James I.; Brian D. JONES; e Frank R. BAUMGARTNER. *Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking*. In: **Theories of policy process**. Org. Paul A. Sabatier. Cambridge, MA: Westview Press. 2007. p. 155-188.

WITTE, J.K. **Change of degrees and degrees of change: comparing adaptations of european higher education systems in the context of the bologna process**. UNITISK, Czech Republik, 2006.