

MARINA MATTIONI SCHARDONG

**COOPERAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO: O PROGRAMA
ESTUDANTE-CONVÊNIO – GRADUAÇÃO NA POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA DO SÉCULO 21**

Monografia apresentada como requisito
parcial para a obtenção do título de
Especialista em Relações Internacionais
pela Universidade de Brasília.

Orientador:
Professor Dr. José Flávio Sombra Saraiva

Brasília
2012

RESUMO

Este artigo visa a contribuir para o estudo da cooperação internacional para o desenvolvimento, por meio da análise da cooperação internacional praticada pelo Brasil em matéria de educação. Para isso, escolheu-se o Programa Estudante-Convênio – Graduação (PEC-G), que vai ao encontro da tendência de internacionalização do ensino superior, o que foi recomendado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como objetivo da universidade no contexto da globalização. O PEC-G pretende, por meio da cooperação entre universidades, ajudar a formar recursos humanos qualificados que ajudem a superar o subdesenvolvimento. Apesar de existir há mais de meio século, o Programa mostra-se consoante aos Objetivos do Milênio, definidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como formas de se atingir o desenvolvimento. O programa foi analisado em seus diversos aspectos com base nas diretrizes da política externa brasileira praticada pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010 que teve como base a cooperação sul-sul com vista ao desenvolvimento. A análise foi feita a partir dos conceitos de cooperação internacional, globalização e internacionalização das instituições de ensino superior. Este estudo evidenciou que o programa, apesar de ainda possuir lacunas, cumpre com seus objetivos e funciona como um promotor do desenvolvimento.

ABSTRACT

This article aims to contribute to the study of international co-operation for development by analyzing Brazilian co-operation in education. To achieve this aim it was chosen to study the Programa Estudante-Convênio (PEC-G), a programme for foreign students that follows the instructions of The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) about how universities should behave in globalization context. Although PEC-G was created in the 50's, it follows the *Millennium Development Goals* defined by The United Nations Development Programme as a guideline to reach development. The programme developed by the Brazilian government intent to build up qualified human resources which will help to overcome underdevelopment through co-operation between universities. In this article, PEC-G is analyzed based on Brazilian international policy to achieve international development due Luis Inácio Lula da Silva government from 2003 to 2010 in its many aspects. The analysis is based on the follow concepts: international co-operation, globalization and high education internalization. This study showed that the Brazilian programme reaches its goals and promotes development, notwithstanding its limitations.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
CAPÍTULO 1 – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....	9
1.1.Cooperação Internacional: conceitos e objetivos	9
1.2.Cooperação Sul-Sul.....	10
1.3.Brasil e a cooperação Internacional para o Desenvolvimento.....	12
CAPÍTULO 2 – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO.....	17
2.1.Educação no contexto da Globalização.....	17
2.2. A internacionalização das Instituições de Ensino Superior.....	18
2.3. O caso brasileiro.....	20
2.4. O PEC-G.....	22
CAPÍTULO 3 – O PEC-G NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO E A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO.....	26
CONCLUSÃO.....	30
BIBLIOGRAFIA.....	32

INTRODUÇÃO

A partir da última década do século XX, assiste-se a uma aceleração dos processos de globalização. Esses movimentos, múltiplas globalizações, ocorrem nos mais diversos campos. No das finanças e capitais, a desregulamentação dos mercados aliada à maior mobilidade internacional do capital aumentam os fluxos de capital, tendo o dólar como moeda global – quase – hegemônica. Os mercados passam a ser integrados, à escala internacional, por meio de alianças estratégicas e de formação de blocos econômicos, aumentando assim o fluxo de pessoas e mercadorias.

Esses processos são acelerados pelo surgimento de novas tecnologias de comunicação, que encurtam o tempo e o espaço nas relações interpessoais. Há, assim, uma tendência à universalização de certos tipos de vida dominantes, como o *american way of life*, com seus padrões de consumo, fluxos culturais e de idiomas. Essa globalização dos modos de vidas e valores gera a construção de um lugar imagético, no qual se quer estar, mas no qual não se está. Nesse processo, fenômenos como o da imigração tornam-se frequentes.

Diante desse quadro de intensas e aceleradas mudanças, o papel do Estado passa a ser questionado, ou redefinido. Novos atores – sub-nacionais, nacionais e internacionais – acabam por restringir o papel do Estado e de seus parlamentos e governos, o que implica uma perda de soberania. Assim, também, as relações de poder das quais o Estado participa, são alteradas, criando novos formatos de cooperação internacional.

A mudança no mundo afeta a maneira de vê-lo. Os regimes democráticos proliferam-se e unem-se em um sistema político e econômico global, com liderança de poder centra e a presença de novos atores não-estatais. Novas relações entre o local e o global aparecem, em um processo sociocultural que aumenta os fluxos de pessoas, mercadorias e ideias.

Novos valores, novas ideias, novos conceitos, novos atores. Essa proliferação de novidades cria confusão: como é o mundo em que vivo? Como percebê-lo? Para Milton Santos (2000), a globalização pode ser vista de três maneiras. A globalização como fábula é, segundo o autor, a visão do mundo como somos levados a crer. Perversa é aquela globalização que se mostra como é:

A perversidade sistêmica que está na raiz dessa evolução negativa da humanidade tem relação com a adesão desenfreada dos

comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas. Todas essas mazelas são direta ou indiretamente imputáveis ao presente processo de globalização (Santos, 2000: 37).

Milton Santos (2000: 20) oferece, como alternativa, uma outra globalização, “uma globalização mais humana”. A globalização surge como possibilidade quando usa as bases técnicas disponíveis para servir a “outros fundamentos sociais e políticos”. Isso é realizado com a proliferação de culturas não-hegemônicas, desenvolvidas no local, gerando uma cultura popular inclusiva, oposta à cultura de massa exclusiva proposta por uma globalização perversa. Porém, Milton Santos lança um desafio:

as mudanças a serem introduzidas, no sentido de alcançarmos uma outra globalização, não virão do centro do sistema, como em outras fases de ruptura na marcha do capitalismo. As mudanças sairão dos países subdesenvolvidos (Santos, 2000: 65).

Essa outra globalização surge como uma possibilidade de empoderamento dos países sub-desenvolvidos, na busca pelo desenvolvimento. Entre as diversas propostas de desenvolvimento, a desenvolvida por Amartya Sen parece particularmente interessante, por ser mais englobante. Para este autor, o desenvolvimento pode ser alcançado por meio de uma melhora da qualidade de vida dos indivíduos, por meio do acesso e distribuição das necessidades básicas (água, alimentação, saúde,...) e das necessidades humanas (educação, liberdade de expressão, emprego). É interessante também observar que Sen dá especial importância ao papel da liberdade no processo de desenvolvimento.

Sen defende que há uma relação fundamental entre desenvolvimento e liberdade. Para o autor, as liberdades são o meio e o fim do desenvolvimento e reforçam-se umas as outras. Assim, liberdades políticas ajudam na promoção das liberdades econômicas; e liberdades sociais reforçam a participação econômica. Nenhuma liberdade é não-importante: “Considerar o desenvolvimento em termos de liberdades concretas das pessoas, tem implicações de longo alcance, como a da importância central na remoção das privações (Sen, 2000: 328).”

O conceito de “Desenvolvimento como Liberdade” de Amartya Sen está presente no projeto “Objetivos do Milênio” elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). De acordo com o site do PNUD, os objetivos serão alcançados por meio de um Plano Global, que

propõe soluções diretas para que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio sejam alcançados até 2015. O mundo já possui a tecnologia e o conhecimento para resolver a maioria dos problemas enfrentados pelos

países pobres. Até então, no entanto, tais soluções não foram implementadas na escala necessária. O Plano Global do Projeto do Milênio apresenta recomendações para que isso seja feito tanto em países pobres quanto em países ricos¹.

O Brasil vem, em especial a partir de 2003, desenvolvendo e reforçando projetos governamentais para atingir os ODM. De acordo com o sítio do Ministério das Relações Exteriores: “O combate à fome e à pobreza, a diminuição das desigualdades e a garantia do acesso universal a serviços de saúde compõe o centro da agenda social que o Brasil passou a executar, como política de Estado, desde 2003”². Em especial, o país destacou-se na colaboração com países em desenvolvimento e com países de menor desenvolvimento relativo para buscar o desenvolvimento integrado do Sul. Essa orientação, em especial, vai ao encontro do oitavo ODM, que propõe “Estabelecer parceria mundial para o desenvolvimento”. Também do mesmo sítio: “O Brasil tem desempenho muito bom nos indicadores do ODM 8, sendo um dos destaques brasileiros nos ODMs”.

Entre as várias ações brasileiras visando ao desenvolvimento, uma que se destaca é a cooperação educacional. O MRE define cooperação educacional como: “Modalidade de relacionamento que busca o desenvolvimento econômico e social por meio da formação de recursos humanos, sem imposição de prioridades pelo país ou organismo que presta a cooperação”³. Essa cooperação ocorre, em especial, por meio da concessão de vagas e bolsas de estudo, de participação ativa em foros multilaterais concernentes à educação e da criação de universidades como a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e a Universidade Luso-Afro-Brasileira (UNILAB), que trazem vocação internacional para a universidade pública brasileira.

Essa forma de cooperação, que passou a ganhar importância no começo do século 21, tem origens e bases legais que datam do século passado. De acordo com o MRE, a novidade, então, nos projetos relativos à educação desenvolvidos a partir de 2003 é que há uma combinação de dimensões econômicas e sociais. O marco inicial da cooperação educacional no Brasil é a vinda de estudante argentinos, uruguaios e chileno em 1917 para cursar medicina. As bases legais para essa cooperação, porém, vieram

¹ Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/milenio/>>

² Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.2-temas-multilaterais-metas-do-milenio>>

³ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/8.2.5-promocao-cultural-cooperacao-educacional>>

somente em 1964, com a criação do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G).

O PEC-G é um programa dos ministérios das relações Exteriores e da Educação que, em parceria com universidades públicas e privadas, permite que estudantes estrangeiros de 18 a 25 anos que preencham as condições preestabelecidas no acordo de cooperação possam estudar no Brasil sem pagar o curso. A preocupação social do programa é evidenciada no sítio da Universidade de Brasília (UnB) – participante do programa –, no qual se salienta que os acordos

preveem a seleção preferencial de pessoas inseridas em programas de desenvolvimento socioeconômico e determinam a adoção pelo aluno do compromisso de regresso ao seu país no intuito de contribuir com a área de estudos na qual obteve graduação superior.⁴

Ambos os ministérios definem os objetivos do PEC-G como sendo: “desenvolvimento econômico e social, como também o aprofundamento das relações entre os participantes... o país forma profissionais estrangeiros receptivos à política externa brasileira e que poderão alcançar cargos de destaques em sua terra natal... propiciam, aos alunos brasileiros, a convivência com culturas distintas.” Assim, este trabalho visa a analisar os aspectos do PEC-G no contexto dos atuais processos globalizantes e como/se ele está a serviço das diretrizes da política externa brasileira no período de 2003 a 2009, no que concerne à cooperação para o desenvolvimento.

⁴ Disponível em:

<http://www.int.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=175&Itemid=257&lang=br>

CAPÍTULO 1

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Discutir cooperação internacional para o desenvolvimento em um cenário como o atual, de crises – econômica, que atinge principalmente os países desenvolvidos; política, que se disseminou pelo mundo árabe; de governança, evidenciada pelo fraco papel das Nações Unidas na solução dessas – parece um tanto complicado. Keohane (1984: 5) sentenciou: “In the study of politics perhaps nothing seem so dismal as writing about international cooperation”.

1.1. Cooperação Internacional: Conceitos e objetivos

Cooperação internacional pode ser definida como sendo quando os atores adaptam suas vontades em prol das necessidades – atuais ou vindouras – de outro ator, por meio de coordenação de políticas (Keohane, 1984). Desse conceito, deduz-se que os atores deverão direcionar suas ações para atingir um objetivo, que não necessariamente será o mesmo para todos os atores. Também é possível afirmar que todos os atores esperam ganhos e recompensas, possivelmente distintos, que advirão dos esforços de cooperação.

Num primeiro momento é possível deduzir, erroneamente, que a cooperação implica um sistema de doação e recepção de ajuda. Essa aceção não se verifica correta, pois de acordo com Keohane (1984), a cooperação só acontece quando há uma coordenação de políticas, inclusive com a possibilidade, necessária, de haver pontos de discórdia. É por meio dessa coordenação que os objetivos dos Estados serão atingidos.

Faz-se necessário salientar, também, que dois ou mais cooperadores não precisam estar em harmonia de todas as suas políticas, visto que a cooperação é um meio e não um fim em si mesmo. O que não significa que a política tem um valor menor, pois de acordo com Morgenthau (1962), dos seis tipos de ajuda internacional, apenas a humanitária é *per se* não-política. Mas, para maximizar ganhos por meio de reciprocidade, os Estados podem flexibilizar suas políticas, dando lugar à cooperação – os Estados serão recompensados se cooperarem.

Mas uma modalidade de cooperação não exclui a outra. Isso pode ser comprovado, por exemplo, por meio da cooperação triangular. Para o PNUD, com essa

prática, os países em desenvolvimento podem buscar nos países desenvolvidos e nas agências multilaterais uma maximização de recursos. Essa modalidade pode combinar o conhecimento que os países do Sul têm em relação aos seus iguais com os recursos das agências e dos países desenvolvidos.

Todas as modalidades de cooperação podem – e devem – coexistir. É importante que a cooperação, seja bilateral ou triangular, passe a fazer parte das políticas públicas não só dos países em desenvolvimento, mas dos antigos doadores também. Ela não deve ser vista como uma obrigação ou ser praticada apenas para obter ganhos. Como conclui Fordelone (2009), a cooperação pode ser uma ferramenta para juntar esforços e usar as vantagens comparativas dos doadores tradicionais e dos principais países para apoiar o desenvolvimento.

1.2. Cooperação sul-sul

Nos últimos anos, as sucessivas crises econômicas, assim como a crise de representatividade dos fóruns internacionais não foram suficientes para reduzir o volume de cooperação internacional. Mas uma importante característica vem se destacando: o crescimento da cooperação sul-sul (CSS) e o surgimento de novos doadores. Apesar de ser limitada, a CSS mostra-se como uma nova ferramenta para se atingir o desenvolvimento e também para o cumprimento dos Objetivos do Milênio.

A eficiência concreta da CSS não pode ser ainda medida. Isso se deve, em parte, à falta de dados sobre o assunto – os dados são fornecidos pelos próprios países envolvidos, o que coloca em xeque sua veracidade – pois os Estados não se sentem obrigados a apresentá-los. Outro fator que compromete a análise é que não há um consenso de como os dados poderiam ser classificados, assim como analisados, pois os especialistas não são consensuais sobre a abrangência do que pode ser considerado, acabando, assim, por desprezar colaborações que poderiam enriquecer o estudo sobre o tema. Apesar das dificuldades e limitações, a CSS mostra-se com potencial de crescimento.

Uma das principais vantagens da CSS está no fato de que, geralmente, ela apresenta-se livre do cumprimento de condições políticas e procedimentais – em parte porque o doador não tem força internacional para impor tais condições – ou quando as apresenta, elas costumam ser menos onerosas, se comparadas às condições dos doadores tradicionais. Isso permite uma cooperação ampla sem que se viole a soberania dos

Estados. O lado ruim dessa falta – ou escassez – de condicionalidades, é que os projetos a serem desenvolvidos podem sofrer no longo prazo, se o país “receptor” não conseguir adaptar sua condição interna para alcançar o desenvolvimento.

Outra vantagem importante é que os novos doadores são mais flexíveis quando se trata de garantias para o fornecimento da ajuda. Se os doadores do norte oferecem gordos empréstimos a juros e garantias que acabam sacrificando, de alguma forma, as finanças do receptor, na cooperação sul-sul a ênfase é dada na perspectiva de desenvolvimento e não nos lucros. Embora alguns contribuintes se destaquem pelo fornecimento de subsídios e de cooperação técnica, os empréstimos continuam tendo importância ímpar.

Para Rowlands (2008), as agência multilaterais – FMI, por exemplo – funcionam como um *gatekeeper* em termos de assistência e empréstimos. A implicação disso é tanto positiva e negativa. Positivamente, como tem importante papel no Banco Mundial, instituições como o FMI podem influenciar a participação de outros atores nos projetos. A parte ruim é que essas instituições possuem geralmente uma “cartilha” que deve ser cumprida pelo receptor, o que pode restringir os resultados do projeto.

No que tange aos canais de assistência, a diferença em relação aos doadores tradicionais não é muito grande. Apesar de existir casos de cooperação financeira diretamente pelo governo – alívio de dívidas e contenção orçamentária –, o que reforça o comprometimento do governo em fazer o projeto funcionar, a maioria prefere usar ministérios ou agências do governo. O que é interessante notar é o surgimento ou fortalecimento de agências multilaterais compostas exclusivamente de países do sul, como por exemplo, o Banco do Sul, no âmbito da Unasul.

Rowlands (2008) salienta que a utilização de canais governamentais é favorável, na medida em que desenvolve as áreas de cooperação em questão não só no receptor, mas também no doador. É também uma grande vantagem que os programas governamentais têm maior facilidade na obtenção e troca de informações, o que influencia diretamente a qualidade das pesquisas e, conseqüentemente, dos projetos. O envolvimento direto do governo também é benéfico, quando traz para a agenda política nacional o tema do desenvolvimento, transformando-o em uma política pública.

A intermediação de agências locais para a canalização de recursos, em vez das tradicionais agências multilaterais, se por um lado facilita o processo, pode encontrar algumas restrições. O fato de essas agências serem locais pode dificultar a cooperação com países de fora da região, em especial devido a fatores geográficos como distância,

pouco conhecimento do território, diferenças culturais e linguísticas. Também, o fato de essas agências contarem com países que não têm voz expressiva nos fóruns mundiais (Woods, 2008) pode retardar a efetividade dos projetos.

O fato de os países do sul terem problemas semelhantes é um facilitador para a cooperação. Os doadores tradicionais muitas vezes dão atenção apenas às necessidades relativas à saúde e à educação. Assim, programas de infraestrutura e tecnologia são preteridos. A CSS pode preencher esse vácuo, sem deixar de investir nas outras áreas. Esses projetos trazem prestígio não apenas aos receptores, mas também aos doadores, que passam a posicionar-se internacionalmente como detentores de técnicas e de tecnologias. Igualmente, o fato de beneficiar projetos que não estão diretamente ligados ao atingimento dos Objetivos do Milênio pode não ser bem visto por parte dos países do Norte, das instituições multilaterais e até mesmo pelo Sul.

A maior flexibilidade dos programas da CSS pode apresentar-se tanto como uma vantagem como uma desvantagem. Por um lado, isso pode atender melhor às especificidades dos países em desenvolvimento. Mas, por outro, a falta de regras mais rígidas podem ser prejudiciais no caso de mudanças nas condições nacionais e globais.

Seja com a intenção de atingir os Objetivos do Milênio, seja com a intenção de maior projeção internacional, a cooperação internacional para o desenvolvimento é uma ferramenta fundamental no mundo atual. Entre suas modalidades, a cooperação sul-sul ganhou mais espaço nos últimos anos, em especial devido à maneira como os países do Sul conseguiram manter-se durante as crises, tendo inclusive prestado ajuda aos países desenvolvidos.

1.3. Brasil e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Apesar de já haver registros de cooperação nos anos 50, a década de 60 pode ser usada como um marco para a cooperação para o desenvolvimento no Brasil. No contexto sistêmico, a Guerra Fria ditava as relações entre os países. Internamente, o país vivia anos de incerteza, com sucessivas trocas presidenciais, que culminariam com o Golpe Militar de 64. Para buscar inserção nesse cenário de redefinições, o Brasil valeu-se da Política Externa Independente (PEI), inaugurada pelo presidente Jânio Quadros e seguida até o governo de Castelo Branco.

Um das características principais da PEI foi o Universalismo, que pode ser justificado pela segmentação dos Estados em virtude da Guerra Fria e pela

independência das colônias na África e na Ásia. Esse cenário impulsionou o Brasil a buscar novas formas de inserção, para assim delinear um novo perfil internacional para o país, para conseqüentemente aumentar a participação brasileira nas questões internacionais e diversificar as relações com outros Estados, a fim de alcançar desenvolvimento econômico e projeção política. Desde então, a prática da cooperação sul-sul vem fazendo parte da política externa brasileira.

A cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional tem sido movida por princípios alinhados às visões de relações equânimes e de justiça social, constituindo-se em importante instrumento de política externa. (Ipea, 2010: 16)

Esse comportamento proativo do Brasil lançou o país como exemplo de doador, o que trouxe conseqüente reconhecimento no plano internacional e, internamente, um aparelhamento estatal para sustentar as atividades de cooperação. Já na década de 50 foi criado um “Sistema de Cooperação Técnica Internacional”, decorrente da criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica, que contava com representantes da Secretaria do Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), entre outros.

Nos anos 70, o Brasil almejava independência nas suas relações internacionais, buscando assim autonomia nas áreas econômica, militar, tecnológica e energética, em coordenação com a política interna de desenvolvimento econômico. O cenário de Guerra Fria, porém, dificultava a cooperação, que estava permeada de ideologias. Somou-se a esse cenário as sucessivas crises do petróleo. Fruto dessa situação foi a aproximação brasileira de parceiros não-tradicionais do chamado Terceiro Mundo, na América Latina, África e Oriente.

Em 1969 o Sistema passou por uma reforma, que centralizou as competências básicas da cooperação na Secretaria do Planejamento e no MRE. Já nesse período, as atividades de cooperação cresciam em ritmo acelerado e sentia-se a necessidade de uma maior institucionalização dos órgãos de cooperação. Para Correia (1997) a cooperação no Brasil ganha força nos anos 70, com a deterioração das relações norte-sul. De acordo com o sítio da Agência Brasileira de Cooperação:

A partir de 1984, já se delineava a necessidade de um novo reexame dos mecanismos de gestão do Sistema, a fim de dotá-lo de maior eficácia gerencial. De fato, o Sistema de Cooperação Técnica apresentava um duplo comando: a Divisão de Cooperação Técnica do Itamaraty e a Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN). Enquanto a SUBIN desempenhava as funções técnicas – prospecção, análise, avaliação e acompanhamento de

projetos – a Divisão se encarregava dos aspectos políticos da cooperação técnica.⁵

Assim, em 1987 criou-se a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e das Nações Unidas como um todo, que incentivaram que os países em desenvolvimento passassem a coordenar seus próprios projetos de cooperação, tirando-os da chamada execução direta, operada pelos organismos internacionais.

Para mudar esse quadro, a Assembleia das Nações Unidas aprovou resolução, em 1989, recomendando a implementação de política de *Execução de Governo*, mais tarde consolidada na expressão *Execução Nacional de Projetos*, com o objetivo de promover maior domínio ("ownership") e responsabilidade ("accountability") dos países em desenvolvimento sobre os programas de cooperação técnica implementados em parceria com organismos integrantes do sistema das Nações Unidas.⁶

A ABC nasceu como parte integrante da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), vinculada ao MRE, unindo assim funções técnicas e de política externa sob mesmo comando. É interessante observar que no período de criação da ABC, o Brasil ensaiava sua saída do regime militar e buscava renovação de suas credenciais democráticas nos fóruns internacionais. O relatório do MRE *South-South Cooperation Activities Carried Out by Brazil* reforça:

As a guiding principle of foreign policy, universalism represented a way for Brazil to exercise autonomy in relation to the major powers and pragmatism to maximize international opportunities. In a sense, universalism reflected the political and economic nationalism that marked Brazilian policies since the early 1960's (MRE, 2007: 5).

A política externa seria renovada, não se abandonando o universalismo e a independência na sua condução, mas a adaptando às novas condições mundiais – derrocada do socialismo e fim da Guerra Fria e crises econômicas – e internas – queda no crescimento econômico e a volta à democracia.

“o desenvolvimento prosseguiu como vetor da ação externa brasileira nos fóruns multilaterais, a cooperação ampliou-se e avançou em qualidade...”. Em 1996 a ABC foi integrada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, tornando-se órgão da administração direta, “com a finalidade de coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de

⁵ Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp>>

⁶ Idem.

outros países e organismos internacionais e entre o Brasil e países em desenvolvimento”.⁷

Hoje, mais de uma centena de instituições participam das atividades de cooperação dentro do governo federal (Ipea, 2010). Além do MRE e da ABC, participam das atividades de cooperação o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), o Ministério do Planejamento, por meio da sua Secretaria de Assuntos Internacionais, além de outros ministérios importantes como o da Saúde, Educação e Cultura e Agricultura, e também órgãos não-oficiais. Essa mobilização institucional demonstra a disponibilidade do país em cooperar, embora ainda haja problemas com a descentralização dos projetos.

Variando em intensidade e em parcerias, a cooperação internacional para o desenvolvimento fez parte da política externa brasileira ao longo dos anos. Nos anos 2000, com a eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva, buscou-se – tanto interna quanto externamente – atitudes que incrementassem a cooperação⁸. Pode-se dizer que Lula retoma as bases da política externa pragmática com diversidade de parcerias desenvolvida nos anos 70. De fato, ao fim do segundo governo Lula a cooperação internacional havia sido aumentada em de R\$ 384,2 milhões em 2005 para R\$724 milhões em 2009 (Ipea, 2010: 19).

Lula chega ao poder em 2003 propondo mudar o modelo de desenvolvimento socioeconômico e a inserção internacional do Brasil. Ao final do governo, pode-se perceber, além das mudanças internas – em especial o crescimento da classe média –, uma renovação da política exterior. O Ministério das Relações Exteriores investiu em ações mais assertivas, que buscavam alcançar para o Brasil uma posição de maior destaque. Essa orientação não foi uma ruptura, mas sim um avanço e aprofundamento das políticas externas desenvolvidas até o momento, fazendo da política externa um meio para o desenvolvimento.

Seguindo a lógica de usar a política externa para promoção do desenvolvimento, o governo brasileiro engajou-se no atingimento dos Objetivos do Milênio, propostos pelo PNUD. Para isso o Itamaraty adotou uma postura de não-indiferença das questões globais e nacionais, e assumiu os custos de sua proeminente liderança. O alcance de

⁷ Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp>>

⁸ A sucessora de Lula, atual presidenta Dilma Roussef, iniciou seu governo em 2011, portanto, para fins deste trabalho suas ações não serão consideradas individualmente, pois se concluiu que poucos meses de governo (até o início da elaboração deste artigo) não se pode delinear uma política externa para fins de análise.

muitos dos Objetivos no âmbito interno encorajou o país a oferecer ajuda. O perdão dívidas de países de menor desenvolvimento relativo por meio do oferecimento de linhas de crédito e ações no combate a AIDS no continente africano (Central Internacional de Medicamentos e construção da primeira fábrica de antirretrovirais na África) são exemplos dessa política.

Além do continente africano, a não-indiferença da política externa brasileira também pode ser vista nas ações empreendidas no Haiti. A ação brasileira diferencia-se por não apenas pacificar o país, mas também em ajudar na reconstrução. Essa orientação coaduna-se com as palavras do ex-secretário Geral da ONU, Koffi Anan, que paz, desenvolvimento e direitos humanos são indissociáveis e devem ser atingidos juntos. Também segue a orientação do documento *In larger freedom*⁹ que prega as três liberdades sem as quais o ser humano não pode viver: de viver sem medo, sem miséria e com dignidade.

Ainda no hemisfério sul, o Brasil buscou uma maior articulação com outros emergentes que se destacavam no cenário mundial. O fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) busca uma maior coordenação política, econômica e social com dois parceiros até 2003 pouco conhecidos do Brasil. A prioridade do grupo é buscar o *aggiornamento* dos fóruns decisórios globais, o fortalecimento do direito internacional e o combate à fome e à miséria no mundo em desenvolvimento. Neste último, a tríade fortaleceu sua atuação por meio do Fundo IBAS para alívio da fome e da miséria.

Além da articulação com a África do Sul, a diplomacia de Lula deu especial atenção ao resto do continente africano. Apesar de muitos países terem uma situação interna instável, com conflitos e até mesmo guerras civis, que afastam investimentos, o Brasil buscou investir no continente com vista ao seu desenvolvimento. Incluem-se aí atividades como o intercâmbio de alunos e professores universitários, a criação de uma universidade Luso-Afro-Brasileira (Unilab) e projetos de infraestrutura, no campo da saúde e agricultura.

O Brasil encerra a primeira década do século 21 em posição muito distinta daquela na qual começou o período. Ajudado pela conjuntura sistêmica, que colocou em xeque a posição dos países desenvolvidos, o governo brasileiro buscou para o país um papel de destaque naquele nicho que carecia de uma liderança: agenda para o desenvolvimento.

⁹ Disponível em: <<http://www.un.org/largerfreedom/>>

CAPÍTULO 2

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO

2.1. Educação no contexto da globalização

Ao conquistar liderança na agenda para o desenvolvimento, o Brasil, país que por muitos anos era repulsivo aos fluxos de pessoas, passa a exercer um papel atrativo concernente aos processos migratórios internacionais. Esses fluxos refletem características da globalização, pois as pessoas seguem o trabalho, as tecnologias, o capital, que hoje é transfronteiriço. Pode-se, portanto, dizer que os processos de migrações são fenômeno social da globalização. Face desse fenômeno é a mobilidade estudantil de nível superior.

A mundialização dos mercados acabou por globalizar as culturas e os modos de vida. Sendo parte da cultura, a educação superior acompanha esse processo. Obter sucesso profissional é *conditio sine qua non* para a realização pessoal, e a formação educacional é peça fundamental nesse processo, pois condiciona a inserção no mercado de trabalho. Prova disso é o crescente aumento de vagas de nível superior em todo o mundo, mas em especial nos países emergentes. De acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura. UNESCO *Comparing Education Statistics Across the World*, de 2009, de 2000 a 2007, 51.7 milhões de novos estudantes ingressaram em instituições de nível superior, sendo que os maiores crescimentos desses números deram-se na África, em especial na subsaariana, na América Latina, na Ásia e nos Estados Árabes. O aumento de vagas nesses países chamou a atenção não apenas de estudantes domésticos, mas também dos estrangeiros.

Sistemicamente, esse aumento de vagas é fruto de políticas públicas e é usado como política exterior em diversos países como forma de buscar o desenvolvimento. De acordo com a UNESCO (2009), o Brasil poderá triplicar o número de graduados, se manter o atual número de ingressos de alunos nas instituições de ensino superior. No caso do Brasil, parte dessas vagas é ocupada por alunos estrangeiros, pois o país usa a educação superior como forma de cooperar internacionalmente para o desenvolvimento. A UNESCO (2009: 36) aponta que o número de estudantes que deixam seus países para cursar uma faculdade aumentou 53% de 1999 a 2007, sendo que os países que mais mandaram estudantes para além de suas fronteiras estão na Ásia Central, África

Subsaariana, Estados Árabes e Sul e Leste Asiático. Os destinos desses estudantes também mudaram. De acordo com relatório da UNESCO:

os destinos dos estudantes no estrangeiro estão se diversificando. Em 1999, os Estados Unidos receberam um dos quatro jovens que estavam estudando no estrangeiro. Em 2007, recebeu apenas um dos cinco, embora em termos absolutos, o número de estudantes estrangeiros no país continua a crescer. Austrália, Canadá, França, Itália, Japão e África do Sul ainda são populares destino e países, a proporção de alunos que recebem cada vez mais. Entre os novos favoritos das crianças que estudam fora da China incluída, República da Coreia e Nova Zelândia.¹⁰

Os números de 2007 apontam que eles agora tendem a ficar na sua região e possuem mais opções de destinos. Essa tendência beneficiou os países da América Latina e Caribe, que são os que concentram a maior parcela de estudantes intercambistas vindos da própria região.

2.2. A internacionalização das Instituições de Ensino Superior

A UNESCO propõe três diretrizes para as políticas de ensino superior: relevância, qualidade e internacionalização. Esta se apresenta como um reflexo dos processos globalizadores que permeiam a sociedade a partir dos anos 80, e desde então são aprofundados. Para a presidente do Fórum de Assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais (Faubai), Luciane Stallivieri, a universidade é, em sua origem, internacional¹¹. O conhecimento não pode ser restringido por fronteiras físicas ou de idiomas. Portanto, não é surpresa que em um período em que a informação é instantânea, devido aos novos meios de comunicação, a universidade busque ir além das suas fronteiras para disseminar o conhecimento.

O *Documento de Política para el Cambio y Desarrollo en la Educación Superior*, elaborado pela UNESCO como bússola intelectual no processo de preparação da Conferência Mundial sobre Educação Superior, afirma que a crescente internacionalização da educação superior é, antes de tudo, reflexo do caráter mundial da aprendizagem e da pesquisa. O caráter mundial da aprendizagem está sendo reforçado pelo atual processo de integração econômica e política, pela necessidade cada vez maior

¹⁰ Disponível em:

<http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=563:novo-s-dados-do-relatorio-global-de-ensino-superior-mostram-uma-mutacao-da-mobilidade-&catid=19:internacional&Itemid=153>

¹¹ Disponível em: <<http://revistaensinosuperior.uol.com.br/textos.asp?codigo=12108>>

de compreensão intercultural e pela natureza global das comunicações, dos mercados de consumo modernos.

Rudzki apud Stallivieri (2008, p.5) conceitua internacionalização como:

Um processo de mudanças organizacionais, de inovação curricular, de desenvolvimento profissional do corpo acadêmico e da equipe administrativa, de desenvolvimento da mobilidade acadêmica com a finalidade de buscar a excelência na docência, na pesquisa e em outras atividades que são parte da função das universidades (Rudzki apud Stallivieri, 2008: 5).

Esse conceito apresenta a internacionalização como um procedimento a ser desenvolvido por toda a universidade, inclusive no âmbito administrativo, o que atinge também a própria organização da universidade.

Para Bartell (2003) a internacionalização é reflexo das trocas internacionais relacionadas à educação e à globalização, como uma avançada fase no processo que envolve a internacionalização. Os processos de globalização estão tão presentes que a universidade não tem como ficar de fora deles. Como reforça Stallivieri¹², a internacionalização “não pode mais ser encarada como um luxo, mas sim como resposta ao fenômeno da globalização”. Na mesma direção vai a definição de Gacel-Ávila, (2003: 19) “a internacionalização da educação superior é a resposta dada pelos acadêmicos para compensar os efeitos homogeneizantes e desnacionalizantes da globalização”. Além de ser “um recurso adicional para treinar cidadãos críticos e bem preparados, que atuem com proficiência em um contexto globalizado” (idem).

Alguns autores têm uma visão mais pessimista do fenômeno, pois para eles a globalização possui uma faceta cruel, que no ensino é percebida pela sua subserviência ao mercado, tornado-se excludente. Marginson e Rhoades apud Morosini (2006) conceituam o capitalismo acadêmico, tendência global de privatização na educação superior, com todas as características inerentes, inclusive com destaque ao lucro. Altbach apud Morosini (2006) propõe que assim como as corporações multinacionais e conglomerados de mídia, as grandes universidades são os novos neocolonialistas. No mesmo sentido Morosini (2006) alerta para a padronização dos sistemas universitários, o que levaria à perda da autonomia universitária, fundamental para a produção de conhecimento.

Diante desses conceitos, percebe-se que a internacionalização deve ser bem planejada e executada, de maneira a suprir as demandas dos alunos residentes e não-

¹² Idem

residentes, assim como deve coadunar-se às diretrizes da política externa do país. Stallivieri alerta que a internacionalização, como resposta à globalização vai ocorrer de maneira irremediável, independente da vontade da IES. É dever da universidade, portanto estar preparada para o fenômeno,

tendo um plano de ações claro, com objetivos específicos, selecionando os parceiros com quem quer colaborar, com quais universidades. Se vai priorizar a graduação, a pós-graduação, os programas de extensão, se vai envolver professores para fazer cursos no exterior, trazer professores estrangeiros.¹³

2.3. O caso brasileiro

A concessão de bolsas de estudo a estrangeiros é uma modalidade de cooperação tradicional exercida pelo governo brasileiro. Já na década de 50, a Comissão Nacional de Assistência Técnica disciplinava a concessão dessas bolsas, o que demonstra uma preocupação do governo em promover a cooperação internacional em matéria de educação como política de Estado. Esta modalidade detém 10% do orçamento destinado à cooperação internacional (Ipea, 2010), sendo que esse valor permanece praticamente inalterado ao longo do tempo. A maior parte desses valores é destinada ao fornecimento de bolsas (cooperação financeira).

Essa modalidade de cooperação é exercida por vários órgãos do governo, como o MRE, os ministérios da Ciência e Tecnologia (MCT), da Educação (MEC), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), além das universidades. O MCT faz o pagamento das bolsas de sua responsabilidade por meio do CNPq. O Ministério é responsável pelos programas: PEC-PG (Programa Estudante-Convênio – Pós-Graduação), PÓS-DOC-Cuba, Programa de Bolsas para Moçambicanos, Convênio CNPq/TWAS (Academia de Ciência para Países em Desenvolvimento), entre outros.

A Capes destina cerca de 30% a bolsas (Ipea, 2010: 28). A intenção da Capes com esses programas é ampliar a competência científica e tecnológica dos países participantes, por meio de programas assistenciais ou mesmo havendo reciprocidade. Essas atividades vão ao encontro dos objetivos destacados pelo MRE da cooperação educacional, qual seja visar “não só ao desenvolvimento econômico e social, como

¹³ Ibidem

também ao aprofundamento da relação entre os participantes.”. Também se coaduna com as orientações da UNESCO acerca das políticas para o ensino superior, que devem buscar reflexões globais do aprendizado e da pesquisa, compartilhando conhecimentos teóricos e práticos entre pessoas, países e continentes (Ipea, 2010). Além disso, por meio da Capes o governo brasileiro participou da instalação da primeira universidade de Cabo Verde, que iniciou suas atividades em 2006.

Os programas desenvolvidos pelo Brasil objetivam em especial países que careçam qualitativa e quantitativamente de IES, com ênfase nos vizinhos da América Latina e no continente africano. Essas iniciativas mostram-se importantes para que esses países atinjam maiores níveis de desenvolvimento, pois

Os universitários, através de sua capacidade de liderança transformadora, associada à pesquisa e à extensão, assumem importância maior nessa sociedade como componentes estratégicos essenciais para o desenvolvimento cultural e socioeconômico de comunidades e nações (Corso et al., 2009: 16).

Os programas desenvolvidos são tanto bilaterais, por meio de blocos, como multilaterais.

No MRE, a maior parte dos recursos é destinada a bolsas para estrangeiros, como o Programa de Incentivo à Formação Científica, que por um curto período abre as universidades federais para estudantes de Angola, Moçambique e Cabo Verde e visa a divulgar as vagas nas universidades brasileiras, que poderão ser preenchidas por meio do PEC-G. O restante é destinado ao Programa de Formação de Diplomatas do Instituto Rio Branco, que tem como público-alvo diplomatas africanos.

Por meio da Secretaria de Educação Superior (SESu), o MEC participou ativamente da criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Parceria do Brasil com outros países, principalmente africanos, a universidade traz em seu currículo disciplinas que congregam os interesses dos participantes. Foram privilegiados temas propícios ao intercâmbio de conhecimentos na perspectiva da cooperação solidária, além de sua aderência às demandas nacionais, relevância e impacto em políticas de desenvolvimento econômico e social. A sede física da instituição é em Redenção, Ceará, cidade revestida de significado por ser a primeira cidade brasileira a abolir a escravidão.

No âmbito do MEC dois projetos são desenvolvidos: o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e o Projeto Milton Santos (Promisaes). Este último concede a alunos oriundos da América Latina e da África, que estejam matriculados em

curso de graduação em universidade federal, uma bolsa no valor de um salário mínimo. O PEC-G toma 80% (Ipea, 2010: 32) dos recursos que o MEC dispõe para bolsas de estudo e contempla estudantes de países com os quais o Brasil possui convênio bilateral. O objetivo principal é o oferecimento de ensino superior gratuito a alunos de países em desenvolvimento. Com o programa, de acordo com o MRE, os estudantes estrangeiros levam para seus países a simpatia pela política externa brasileira, enquanto os estudantes brasileiros têm a oportunidade de vivência com outras culturas.¹⁴

Esses programas demonstram que o sistema educacional brasileiro foge – ou ao menos tenta – da lógica de mercado, ancorado na ideia de autonomia avaliada (a educação serve à demanda social e ao mercado) e trata a educação como um serviço público, e não como uma mercadoria. O capitalismo acadêmico, com cursos que atendem apenas à demanda do mercado, é flexibilizado e a universidade passa a servir à busca pelo desenvolvimento. Nesse contexto Brasil caracteriza-se como um dos “Estados-nações que consideram o ensino como bem público e, conseqüentemente, elaboram políticas educacionais visando a esses objetivos.” (Corso et al., 2009: 55-56). Nesse caso, a universidade possui autonomia, mas o Estado possui um papel regulador e avaliador do ensino superior.

2.4. O PEC-G

O programa recebeu essa denominação no ano de 1964, quando o MRE era responsável pelo PEC-G, em contato direto com as IES. Três anos mais tarde, o MEC começa a participar por meio da assinatura de um protocolo entre os dois ministérios, que regulamentava a oferta e distribuição de vagas, a seleção dos estudantes e como seriam encaminhados, além de dar ao ministério a função de estabelecer o número de vagas de acordo com a oferta pelas IES e preenche-las com os estudantes selecionados e encaminhados pelo MRE. Os selecionados não poderiam mudar de curso nem reprovar mais de uma vez na mesma matéria ou conjunto dessas e teriam a oportunidade de dar sequência aos estudos de pós-graduação, após a conclusão da graduação. A seleção, feita anualmente, contemplaria apenas os estudantes latino-americanos¹⁵.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/8.2.5-promocao-cultural-cooperacao-educacional/view>>

¹⁵ Para Cervo (2008), a política externa brasileira do período para a América Latina foi condizida em três dimensões: cooperação com os EUA para o desenvolvimento regional, multi e bilateralismo e escalonamento da América Latina para inserção mundial. O autor ainda ressalta que o plano multilateral

Em 1974 foi assinado outro protocolo, para dar mais eficiência ao programa, devido ao aumento da demanda, por meio da simplificação e operacionalização do Programa. Com este novo instrumento, as mudanças de curso e a transferência externa foram permitidas (à critério da IES) e as condições de reprovação foram redefinidas. Mas a mudança mais significativa foi a permissão de participação no Programa de alunos oriundos de fora da América Latina¹⁶. Em 1981, foi evidenciado, em um termo adicional, a preocupação com o ensino do português nas IES brasileiras. As alterações em questão visaram a restringir o tempo de permanência dos estudantes no Brasil. Essa questão foi mais bem disciplinada em 1986, com a assinatura de um terceiro protocolo, limitando o tempo para obtenção da graduação, além de estabelecer regras de reprovação e mudança de curso. Em 1993 mais um protocolo foi assinado, disciplinando questões relativas à reprovação e substituindo o parceiro Capes pela SESu.

O protocolo em vigor (Quinto Protocolo) foi assinado em 1998 e trouxe inovações como a obrigatoriedade de aprovação em exame de proficiência em português para países não-lusófonos. O protocolo define o Programa – “atividade de cooperação, prioritariamente, com países em desenvolvimento (MEC, 2010)” – e esclarece que seu objetivo é “a formação de recursos humanos, possibilitando a cidadãos de países com os quais o Brasil mantém acordos educacionais ou culturais realizarem estudos universitários no Brasil (idem)”. Participam da administração e execução do programa o Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do MRE (divulgar e coordenar o programa), a SESu (assuntos relacionados à vida acadêmica), sendo que ambos devem monitorar o PEC-G.

A distribuição e disponibilidade de vagas foram disciplinadas: devem ser direcionadas, em maior parte, aos países que apresentem candidatos no âmbito de programas nacionais de desenvolvimento socioeconômico, sendo que a SESu pode pedir às IES mais vagas em cursos que atendam à demanda dos países participantes. A Secretaria junto com o DCT deve definir os cursos prioritários e distribuir as vagas aos beneficiados.

não logrou êxito, o que estimulou a cooperação via bilateralismo.

¹⁶ O governo Geisel buscou em sua atuação no exterior uma diversificação de parcerias, aproximado-se do países árabes, asiáticos e, especialmente, dos africanos por meio do reconhecimento das independência das ex-colônias europeias no continente (Cervo, 2008).

Outra preocupação do instrumento normativo foi disciplinar a volta dos estudantes após a conclusão do curso¹⁷. Para isso, as inscrições só podem ser feitas em disciplinas do período diurno, além do dever de matrícula em pelo menos quatro matérias por período. A mudança de curso poderá ser efetuada apenas uma vez, em curso afim, e no primeiro ano de estudos, respeitado o prazo de integralização do curso inicial. Aos estudantes que recebem financiamento do seu país, a mudança de curso deve ser condicionada a aprovação desse. O desligamento do programa dar-se-á em caso de conduta imprópria, reprovação, jubilamento ou abandono de estudos.¹⁸

A seleção dos estudantes tem início nas missões diplomáticas brasileiras, e para concorrer o estudante deve ter ensino médio – ou equivalente – completo, o que não é garantia de aceitação da candidatura. A prioridade de candidatura é dada a jovens de 18 a 25 anos. Os não-lusófonos deverão apresentar certificado de proficiência em português e, para “candidatos de países que não dispõem de Centros de Estudos Brasileiros (CEBs), será permitida a realização de exames no Brasil, após conclusão do curso de Português para Estrangeiros em IES credenciadas (MEC,2010).”

Após aprovada a candidatura, o estudante torna-se um Estudante-Convênio e receberá pela missão diplomática os compromissos perante a legislação brasileira e o Programa. Ele não poderá exercer atividade remunerada, à exceção de estágio curricular, iniciação científica ou monitoria. Seu retorno ao país de origem deverá ocorrer em até três meses após a colação de grau. Os estudantes participantes serão assistidos pelo Sistema Único de Saúde, estão dispensados de processo seletivos nas

¹⁷ “desvio do enfoque no modelo balcão para o modelo negociado”, constitui o grande fio condutor de todo o texto do Protocolo. Com essa nova orientação, para a qual se supõe uma implantação gradativa e negociada, espera-se não somente tornar a etapa inicial do processo seletivo no exterior mais produtiva e elevar o desempenho acadêmico dos estudantes no Brasil, bem como incentivar seu retorno aos países de origem e permitir o atendimento a demandas específicas dos governos parceiros (até para a realização de estudos parciais) (MEC, 2010).”

¹⁸ “§ 1º- Entende-se como conduta imprópria aquela que atente contra as normas disciplinares das IES e a Legislação Brasileira, bem como as manifestações ostensivas de transgressão de normas de convivência social.

§ 2º - Será, ainda, desligado do PEC-G o estudante-convênio que for reprovado duas vezes na mesma disciplina, ou em mais de duas disciplinas no mesmo período letivo, após o primeiro ano de estudos, bem como aquele que trancar sua matrícula, exceto por motivo de saúde própria ou dos genitores, devidamente comprovado junto à IES. No caso de trancamento geral de matrícula, a comprovação do motivo de saúde, quando atestada por médico fora do Brasil, terá de ser homologada pelo serviço de saúde da IES.

§ 3º - Será automaticamente desligado do PEC-G o estudante-convênio que não concluir seu curso no prazo regulamentar de duração, de acordo com as normas do Conselho Nacional de Educação e da própria IES.

§4º - Perderá automaticamente sua condição de estudante-convênio aquele que se transferir para IES não participante do PEC-G, ou para curso de área diferente (MEC, 2010).”

IES, têm gratuidade de ensino e têm garantido o reconhecimento do diploma. Eles serão portadores de uma cédula de identidade e terão visto temporário VI – “visto especial concedido aos estudantes estrangeiros, por prazo de até 01 (um) ano, prorrogável, quando for o caso, mediante prova do aproveitamento escolar e da matrícula (MEC, 2010)”.

Paralelamente a esses direitos, o Estudante-Convênio deve cumprir com alguns deveres. Entre eles, responsabilizar-se pela validade do seu visto e passaporte, procedendo a renovação daquele 30 dias antes do vencimento, não se envolver em questões políticas, obedecer às normas da IES na qual está matriculado, ter recursos financeiros próprios a sua subsistência e dedicar-se integralmente aos estudos, a fim de concluir seu curso no tempo estabelecido.

CAPÍTULO 3

O PEC-G NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO E A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO

Ao cooperar para o desenvolvimento, o Brasil dispõe-se, muitas vezes, a abrir mão de certos ganhos para beneficiar outro país, em situação mais precária. No caso do PEC-G, o Brasil arca com os custos de uma graduação para depois enviar o estudante, que agora está qualificado, de volta ao seu país de origem. Essa atitude desautoriza a chamada “fuga de cérebros”, que é a absorção de mão-de-obra qualificada dos países menos desenvolvidos pelos mais desenvolvidos. Segundo Corso et al. (2009: 31) a Organização Internacional do Trabalho alertou que o fenômeno poderia causar uma lenta morte de certos países africanos, citando como exemplos Gana, onde 60% dos médicos formados no país nos anos 80 estão agora em outros países, e a Nigéria, que carece de médicos, sendo que nos Estados Unidos há cerca de 21 mil Nigerianos exercendo a profissão.

Desidério apud Corso et al. (2009) alerta que a migração estudantil foi a precursora da evasão de cérebros. O PEC-G vai na contramão do fenômeno. Ao invés de aproveitar recursos humanos qualificados sem nenhum investimento próprio, o Brasil faz exatamente o oposto: qualifica e depois abre mão do estudante. Em várias cláusulas do Quinto Protocolo MEC/MRE (que atualmente regula o PEC-G) é evidenciado o interesse do Brasil em graduar estrangeiros sem a intenção de retê-los após a colação de grau. Atitudes como limitar o tempo para o término do curso, proibir transferências após o primeiro ano de estudo, desligamento do estudante que reprova mais de duas vezes na mesma disciplina, ou em mais de duas no mesmo período (após o primeiro ano) e proibição do trancamento da matrícula estimulam a graduação em um período delimitado e o retorno do estudante após a conclusão do curso. Igualmente, após o término no curso o estudante deverá retornar ao país de origem em até três meses. Marques (2008) define esse processo como *circulação ou globalização de cérebros*.

Esse retorno de cérebros qualificados desencadeia um processo de empoderamento dos países que recebem de volta seus nacionais, o que é uma das diretrizes da globalização alternativa proposta por Santos (2000), pois ela usa as bases técnicas em prol do social. A globalização perversa de Santos não se opera aqui, o que acaba por reverter uma tendência de apartheid tecnológico (Corso et al., 2009: 32). Esse

apartheid caracteriza-se por afastar dos países subdesenvolvidos mão-de-obra qualificada porque o mercado não consegue absorver esse tipo de profissional. O estudante que volta ao seu país qualificado irá colaborar para o desenvolvimento de novos setores no mercado de trabalho, que irão reter esse pessoal também qualificado. É como se o Brasil praticasse cooperação com transferência de tecnologia para países menos qualificados: a cooperação aparece como um meio, e não um fim em si mesmo.

Para o MRE:

a educação, ao relacionar-se diretamente à qualificação da mão-de-obra de um país, interfere no desenvolvimento econômico. No cenário de globalização, a habilidade de uma economia em atrair capitais, investimentos e tecnologias, inserindo-se de forma competitiva no mercado internacional, está condicionada ao nível educacional e à qualificação dos recursos humanos. A cooperação é uma modalidade de relacionamento que busca construir essas capacidades.¹⁹

Se por um lado o Brasil estimula a volta do estudante graduado ao seu país, ele também o estimula a elevar sua qualificação, ao permitir que o estudante continue ou retorne ao Brasil para prosseguir seus estudos de pós-graduação. Para isso, o MRE em parceria com a Capes e o CNPq, administra o Programa Estudante-Convênio – Pós-Graduação (PEC-PG). Neste programa, o participante tem direito à bolsa de estudos e à passagem aérea de retorno ao país de origem.

O Brasil, porém, também se beneficia nesse intercâmbio. Os estudantes ao voltarem a seus países estarão mais receptivos a política externa brasileira, além de que irão disseminar aspectos culturais do Brasil. Esse é um dos aspectos que Santos (2000) caracteriza como sendo parte da sua proposta de globalização: a proliferação de culturas não-hegemônicas, que se originam no local e são uma alternativa à cultura de massa. O papel da universidade, na cooperação internacional para o desenvolvimento, passa a ser o de

criar uma amálgama entre os interesses da sociedade em que se insere e os de outras civilizações, multiplicando e reforçando as relações educativas, científicas e culturais, com objetivos vinculados de progresso material e realização de aspirações humanas de conhecimento (Chermann, 2009: 56).

Para lograr êxito nessa inserção internacional por meio dos estudantes, uma das exigências do Programa é a proficiência em língua portuguesa. Além do motivo óbvio, de as aulas serem lecionadas no idioma, a obrigatoriedade em domina-lo permite o intercâmbio de culturas, pois “Toda cultura necessita comunicar-se com as outras

¹⁹ Disponível em: <<http://www.dce.mre.gov.br/PEB.html>>

(Corso et al., 2009: 119)”. Isso se torna muito importante no contexto universitário, pois é nele que ocorrem processos de recriação de culturas oriunda da grande diversidade da população universitária, dentro de um mesmo contexto de mudança de paradigmas (Cherman, 2009). Para o MRE,

o aprendizado do idioma contribui para o estreitamento de laços entre as sociedades. Com isso, tem-se a formação de uma cultura de integração, de conhecimento mútuo das realidades de outros países, em meio a uma forte significação humanista.²⁰

A penetração da cultura brasileira irá contribuir para um dos objetivos do PEC-G, qual seja formar profissionais estrangeiros receptivos à política externa brasileira. No âmbito político, a cooperação educacional é parte de uma agenda positiva da política externa, pois aproxima os Estados por meio de um de seus elementos fundamentais: seu nacional. “A visão do Brasil como um país que age com base em princípios de solidariedade e respeito favorece a formação de um pensamento positivo, tudo isso no âmbito da cooperação entre países em desenvolvimento”²¹. No mesmo sentido, Chermann (2009) salienta: “À universidade cabe o papel de ajudar a abrir espaços para facilitar a interação entre produção do indivíduo e a interferência do Estado.”

Ao ingressar no programa, o estudante passa a desfrutar de alguns direitos, já citados neste trabalho (p.25), entre os quais se cita o reconhecimento do diploma obtido no Brasil em seu país de origem. Esse reconhecimento demonstra flexibilidade ao aceitar que o modelo de educação superior desenvolvido pelo Brasil não é hegemônico, pois cada cultura desenvolve sua educação de acordo com preceitos da sua cultura. Para Chermann (1999) o reconhecimento significa rearticular as relações existentes e respeitar a história educacional de cada Estado. Ao lado dos direitos, o estudante deve respeitar uma série de deveres (citados neste à página 25), pois, segundo Chermann (2009), a constante recriação das culturas deve basear-se em um padrão ético mínimo, sendo a ética o cerne de toda moral, independente da cultura.

Já Corso et al. (2009) alerta para o perigo da homogeneização de culturas por meio da internacionalização e também sinaliza que a integração universitária pode ocorrer de forma impositiva, de cima para baixo, visando à padronização curricular. A educação passa então a ser considerada na lógica de mercado, como um produto feito em série. Nesse contexto, como mercadoria, a educação deixa de ser requisitada como um

²⁰ Disponível em: <<http://www.dce.mre.gov.br/PEB.html>>

²¹ Idem.

direito, “tornando mais difícil o reconhecimento da 'nação mãe' de uma instituição e deixando menos nítidos os elementos educacionais que, em tese, ajudam a constituir as identidades nacionais no campo da educação (Corso et al., 2009)”.

CONCLUSÃO

A política externa brasileira desenvolvida pelos dois governos de Lula tinha como objetivo projetar uma reinserção do Brasil no cenário mundial. Essa orientação não foi uma ruptura, mas uma continuidade de décadas de uma política externa que sempre se orientou pela cooperação internacional. O tipo de cooperação variou ao longo dos anos de acordo com as oscilações do cenário internacional e também com os desdobramentos internos da política.

A partir dos anos 80, movimentos globalizantes tornaram a cooperação internacional uma obrigação, processo que se iniciou com na área econômica, mas logo permeou todas as esferas da sociedade. O que restou aos Estados não foi SE iriam buscar cooperação, mas COMO ela seria praticada. No caso brasileiro, já a partir dos anos 70, optou-se por uma cooperação voltada para o desenvolvimento, incentivada pelos processos de independência no continente africano e pelo não-alinhamento do chamado Terceiro Mundo.

O novo governo que chega ao poder no Brasil em 2003, encontra no contexto sistêmico uma carência dos os países emergente de uma liderança que desse voz às suas requisições no cenário internacional. O Brasil, percebendo essa lacuna de liderança lançou-se como candidato a ocupar essa vaga. Por meio de atitudes de não-indiferença o país conseguiu uma posição de liderança e, mais que ser representante dos países em desenvolvimento, atingiu posto de destaque mesmo entre os países desenvolvidos.

Com essa posição, o país passou a ser chamado de forma mais direta a interagir com os Estados, tendo que assumir os custos de sua proeminente liderança. Isso implicaria abrir mão de certos ganhos na cooperação internacional a fim de possibilitar que países, em situação mais delicada que a brasileira, pudessem buscar o desenvolvimento. Para contribuir para esse desenvolvimento, o governo brasileiro lançou mão de sua política externa.

Essa orientação mostrou-se dissonante da globalização perversa que segrega, isola e traz mazelas à sociedade. A diplomacia brasileira do período de 2003 a 2010 refletiu uma globalização mais humana, visando ao desenvolvimento e respeitando e incentivando culturas não-hegemônicas. Uma das vertentes desse comportamento foi a cooperação internacional em matéria de educação, que ocorre por meio do Programa Estudante-Convênio – Graduação, o PEC-G.

A análise do protocolo que orienta o Programa mostrou que as diretrizes do programa estão a serviço da política externa praticada no governo Lula, pois visa a dar oportunidade de uma melhor qualificação a nacionais de países em desenvolvimento. Essas atitudes de cooperação levarão ao empoderamento dessas nações menos favorecidas. Afinal, de acordo com a proposta de globalização humana, as mudanças advirão dos países subdesenvolvidos e não dos centros capitalistas.

O Brasil encerra a primeira década do novo século mostrando que é viável buscar uma alternativa para os processos globalizantes que segregam e isolam, hegemonizando a cultura em detrimento das culturas locais. Para isso o país valeu-se da universidade, instituição internacional por excelência, para exercer a cooperação internacional como um meio para atingir o desenvolvimento. Afinal, é por meio da educação que se atinge o conhecimento, que na Era da Informação torna-se imperativo para participar do mundo globalizado.

BIBLIOGRAFIA

BARTELL, M. *Internationalization of universities: A university culture-based framework*. Higher Education. Manitoba, Winnipeg, 2003, p. 37-52

CORREIA, Yolanda Teresa Nunes. *Cooperação técnica Brasil/PALOP de 1975 a 1996*. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília, 1997.

CORSO, Giovani et al. *Os estudantes internacionais no processo globalizador e a internacionalização do ensino superior*. Porto Alegre: Solidus, 2009.

FORDELONE, Talita Y. *Triangular Co-operation and Aid Effectiveness. Can triangular Co-operation make aid more effective?* OCDE, 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/63/37/46387212.pdf>>. Acesso em 09/08/2011.

Ipea. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005 – 2009*. Brasília: Dezembro, 2010.

KEOHANE, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1967

MOROSINI, M.C. *Estado do conhecimento sobre internacionalização da educação superior - conceitos e práticas*. Revista Educar, n. 28, 2006.

PROGRAMA DE ESTUDANTES-CONVÊNIO DE GRADUAÇÃO. In: SESu - Secretaria de Educação Superior, Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.dce.mre.gov.br/PECs%5CEstudante-Conv%C3%AAnio.htm>>. Acesso em: 22/09/2011.

ROWLAND, Dane. *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*. Northfield: Carleton University, 2008. Disponível em: <http://web.idrc.ca/uploads/user-S/12447280141Synthesis_Report.pdf>. Acesso em 10/08/2011.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização - do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2000.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

STALLVIERI, L. *O processo de internacionalização nas instituições de ensino superior - avaliação, qualidade e pertinência da cooperação internacional, 2007*. Disponível em: <http://www.uces.br/ucs/tplCooperacaoInterno/copy_of_cooperacao/assessoria/artigos/processo_internacionalizacao.pdf>. Acesso em: 25/09/2011.

STALLIVERI, Luciane. *Ser internacional não é luxo*. [02/2012]. São Paulo: Ensino

Superior. Entrevista concedida a Lucia Jahn. Disponível em:
<<http://revistaensinosuperior.uol.com.br/textos.asp?codigo=12108>>

UNESCO. *Comparing Education Statistics Across the World*. 2009. Disponível em
<http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=563:novos-dados-do-relatorio-global-de-ensino-superior-mostram-uma-mutacao-da-mobilidade-&catid=19:internacional&Itemid=153>. Acesso em 10/12/2011

UNESCO. *Documento de Política para el Cambio y Desarrollo en la Educación Superior*. 1995. Disponível em:
<<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000989/098992s.pdf>>

UNITED NATIONS. *In larger freedom*. Disponível em:
<http://www.un.org/largerfreedom/>

WOODS, Ngaire. *The shifting politics of foreign aid*. International Affairs
Março, 2005, p. 393–409. Disponível em:
<<http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Shifting%20Politics%20of%20Aid%20by%20Woods.pdf>>. Acesso em 19/12/2011

PÁGINAS CONSULTADAS NA INTERNET

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO.
<http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp>

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Material diverso.
<http://www.itamaraty.gov.br>
<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.2-temas-multilaterais-metas-do-milenio>
<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/8.2.5-promocao-cultural-cooperacao-educacional>
<http://www.dce.mre.gov.br/PEB.html>

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Home Page da Assessoria de Assuntos Internacionais.
http://www.int.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=175&Itemid=257&lang=br