

## UNILA – Análise dos discursos de criação de uma universidade pública

### UNILA – Analysis of the discourses of creation of a public university

Alex Dal Gobbo Abi 

Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Centro Universitário Internacional (Uninter)

E-mail: [alexdalgobbo@yahoo.com.br](mailto:alexdalgobbo@yahoo.com.br)

Alexsandro Eugenio Pereira 

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: [alexsep@uol.com.br](mailto:alexsep@uol.com.br)

**Resumo:** Utilizado para analisar períodos de estabilidade e mudanças no processo de formulação da agenda governamental, o presente artigo aborda o Punctuated Equilibrium Model, traduzido para o português como Modelo do Equilíbrio Pontuado, para investigar o processo de formação e criação da Universidade Federal da Integração Latino-americana – UNILA. O objetivo se dá em analisar os principais discursos na promoção da Unila como política pública e que resultaram na implementação de uma universidade pública voltada à integração na região da Tríplice Fronteira. Uma ideia mantida até então somente no ideário do pensamento latino-americano, o qual reivindicava uma instituição de ensino para a região e que veio a ser atendida, graças aos esforços dos agentes envolvidos no processo de tomada de decisão. Nesse sentido, ao analisar os discursos, percebe-se que os mesmos foram essenciais para instrumentalizar a construção de um consenso e promoção da política pública.

**Palavras-Chave:** Universidade Pública. Punctuated Equilibrium Model. Agenda governamental. Tomada de Decisão.

**Abstract:** Used to analyze periods of stability and changes in the process of formulating the government agenda, this paper addresses the Punctuated Equilibrium Model, translated into Portuguese as a Modelo do Equilíbrio Pontuado, to investigate the process of formation and creation of the Federal University of Latin American Integration American - UNILA. The objective is to analyze the main discourses in the promotion of Unila as a public policy that resulted in the implementation of a public university focused on integration in the Triple Border region. An idea maintained until then only in the ideas of Latin American thought, which claimed an educational institution for the region and that was met, thanks to the efforts of the agents involved in the decision-making process. In this sense, when analyzing the discourses, it can be seen that they were essential to instrumentalize the construction of a consensus and promotion of public policy.

**Keywords:** Public university. Punctuated Equilibrium Model. Government agenda. Decision-making.

## **1. Introdução**

Ao analisar o processo de formulação da agenda governamental, Baumgartner e Jones (1993) destacam a importância da dinâmica das ideias no processo político. Nesse sentido, a proposta dos autores busca refletir sobre a relação entre as estruturas institucionais e o processo de *agenda-setting*, isto é, tendo uma estrutura institucional definida e uma ideia associada a essa estrutura, os tomadores de decisão podem reiterar seu discurso no sentido de legitimar o processo decisório, ação esta que visa benefícios a uma comunidade distinta onde será aplicada tal política pública.

Percebe-se que a criação de uma ideia pode vir a ser considerada como um instrumento estratégico na mobilização de recursos da *agenda-setting* em torno de uma questão. Com isso, considerando que os indivíduos de uma comunidade distinta operam com racionalidade limitada, os tomadores de decisão se esmeram em providenciar para que um discurso em torno de uma ideia seja reiterado e coloque a discussão na agenda governamental no intuito de uma possível implementação (True *et al*, 2007).

Ao examinar o processo pré-decisório de criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, percebe-se uma estratégia distinta, comparada às demais universidades criadas no mesmo período, para legitimar sua implementação na região. Embora criada em 2010, houve uma série de ações, a partir de 2006, que nortearam a viabilização de sua implementação. São essas ações anteriores que tornaram possível a materialização da Unila no contexto regional e que, sob a égide de um projeto inovador, promoveram sua relevância.

A ênfase na interdisciplinaridade e o interesse de ofertar cursos em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento regional embasam sua missão institucional. Em discurso proferido na aula inaugural de 2 de setembro de 2010, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva destacou a importância da nova Universidade: “como caixa de ressonância de um novo e auspicioso capítulo da unidade regional” e que, portanto, a Unila como ferramenta de política externa não deveria cumprir apenas um papel de instituição acadêmica convencional mas “como um centro avançado de referência e mobilização da inteligência latino-americana” (Lula da Silva, 2010).

Tida como um marco na integração e um catalisador para a identidade latino-americana, Miguel Rojas Mix (2009) destaca a criação da Unila como a concretização de um sonho tardio de Francisco Bilbao, escritor e político chileno que, no século XIX, teria cunhado a expressão “América Latina” e que defendia a criação de uma universidade para promover a integração e união dos países latino-americanos.

Percebe-se, portanto, nuances distintas no discurso de implementação da Unila. Ora é interpretada como uma política governamental na qual cumpre um processo em que o Brasil atuando como um *global player* se vale de sua construção no intuito de projetar e garantir influência na região. Ora na linha de pensamento de Rojas Mix e Francisco Bilbao, por exemplo, retratam a Unila como fruto de processos decisórios anteriores que orbitavam na consecução de um sonho emancipatório que integrasse os povos latino-americanos sob uma identidade mútua e que, por meio de sua materialização, possibilitou cumprir um projeto revolucionário de integração regional.

De modo a explicitar a promoção da Unila como um projeto inovador no campo das políticas públicas justificativas para sua criação foram apresentadas. O presente artigo busca compreender esses momentos pré-decisórios que envolveram os diversos atores em defesa de sua constituição, concomitante aos discursos que nortearam o êxito de sua implementação. Justifica-se, assim, um exame da política pública no sentido de identificar os atores envolvidos no processo de criação e aferir os impactos que os discursos de formação da Unila, agora já passados nove anos desde sua implementação, tenham repercutido sobre a própria instituição e a sociedade.

Da literatura que detém a Unila como objeto da pesquisa boa parte centrou-se em questões de: integração regional (Corazza, 2010; Araújo, 2014); educação (Almeida, 2015; Alexandre, 2015); ou ambos (Brackmann, 2010; Trindade, 2009). Toma-se a Unila como reflexo da política externa brasileira para a internacionalização do ensino (Ribeiro, 2016), como objeto para estudos de gênero (Castanheira, 2017), centra-se em áreas culturais (Chibiaqui, 2016), estruturais e de infraestrutura (Thomas, 2013) ou, ainda, na área da saúde coletiva (Viana, 2016).

Em relação a esses estudos, a presente pesquisa pretende inovar ao trazer a discussão voltada ao campo interdisciplinar das políticas públicas. Nesse sentido, o artigo pretende contribuir para a análise do processo político, as convergências e as mudanças na política que possibilitaram sua formulação e posterior implementação. A escolha pela Unila se mostra oportuna em procurar desenvolver contribuições a partir de uma perspectiva analítica ainda não realizada.

Nesse sentido, o problema de pesquisa que norteará o referido artigo será o seguinte: quais ideias foram apresentadas para embasar a criação da Unila no processo político? O propósito da pesquisa se concentrará nos momentos que antecederam a criação da Universidade (a partir de 2006) até sua aula inaugural ocorrida em setembro de 2010. O objetivo geral é analisar estas ideias presentes nos momentos pré-decisórios de criação da Universidade que avançaram no debate do processo político e que, por fim, resultaram em sua implementação.

Quanto à metodologia, o método central adotado no artigo é o qualitativo. Visando atingir os objetivos propostos, o artigo se valerá de análise de conteúdo (Bardin, 2011), portanto, do tratamento das informações contidas nas mensagens dos discursos investigados. Da inferência dos dados coletados será tratado o material de modo a codificá-lo e justificar posteriormente as questões que serão verificadas neste artigo.

Desta forma, as fontes de dados para o presente trabalho consistirá dos seguintes documentos: discursos oficiais e proferidos em notas de imprensa; atas da reunião da Comissão de Implantação da Unila (órgão que antecedeu a criação da Unila, responsável pelos preparativos normativos de sua implementação); entrevistas de atores-chaves publicadas em periódicos e revistas, além da análise de documentos constitutivos do processo.

O artigo está estruturado em duas seções principais, além desta introdução e das considerações finais. A primeira apresentará as discussões no campo das políticas públicas que informam a análise que será realizada do processo de criação da Unila, que será examinado na segunda seção do artigo na qual os resultados da pesquisa serão apresentados e discutidos.

## **2. Políticas públicas e o Modelo do Equilíbrio Pontuado**

O complexo processo pluridentitário que a Unila desenvolve no contexto regional, somado com a interdisciplinaridade nos cursos ofertados, permite que teorias convirjam num diálogo próximo para poder explicar o emaranhado do processo de formulação, criação e implementação do projeto da Unila.

Nesse sentido a adoção do Modelo Teórico do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993), utilizado para analisar processos pré-decisórios das políticas públicas, pode auxiliar no tratamento dos objetivos norteadores do presente artigo. Ao romper com as análises tradicionais estritamente técnicas da área de produção de políticas públicas, o modelo destaca o papel das ideias na formação de agenda e no sistema de tomada de decisões políticas.

Em *Agendas and instability, in American politics*, Baumgartner e Jones (1993) apresentam um modelo teórico para analisar a política pública a partir do processo de formação da agenda governamental buscando explicar momentos que oscilam ora gradualmente, ora abruptamente na formulação de políticas públicas. Um processo até então lento e estável pode romper de maneira rápida chamando a atenção dos decisores políticos e ascender à pauta das discussões na *agenda-setting*.

Observa-se que comumente uma decisão é tomada em experiências do passado ou incremento às políticas públicas já existentes (Birkland, 2011). No entanto, uma quebra pode ocorrer no processo decisório e uma questão, antes marginal, provoca mudanças em grande escala e vem a ser mote por mobilizações de recursos e mudança comportamental na agenda política (True *et al*, 2007).

A racionalidade limitada ressalta que os tomadores de decisão estão sujeitos a limitações em fazer escolhas e, dadas as mais variadas alternativas apresentadas, sugere que as mais modestas sejam mais bem consideradas e que ideias novas sofram resistências ou questionamentos por sua aprovação. Como uma ideia nova se eleva e passa a ocupar a atenção governamental transformando-se em política pública é um fator de importância no modelo teórico de Baumgartner e Jones e, para isso, uma estrutura institucional definida,

somada a uma ideia atrelada a essa instituição, são características fundamentais para entender o processo de formulação de políticas públicas (Baumgartner & Jones, 1993).

O termo ‘equilíbrio pontuado’ adotado pelos autores remete a mudanças dramáticas em vez de desenvolvimento incremental na evolução das espécies, ideia esta aplicada nas ciências naturais (Baumgartner & Jones, 1993). Segundo o modelo darwinista, as espécies evoluíam gradualmente, em processos lentos. No entanto, para os paleontólogos norte-americanos Niles Eldredge e Stephen Gould (1972), embora certas espécies fósseis consistissem da predominância de estabilidade morfológica em longos períodos, contudo, explosões raras de mudança evolutiva, chamada por eles de *punctuated equilibrium*, poderiam ocasionar drásticas mudanças nas espécies, podendo ocasionar extinções em algumas, ou adaptações em outras (Eldredge & Gould, 1972).

Os momentos de rápida mudança nas políticas (*punctuations*) que Baumgartner e Jones adotam, orientam, por exemplo, a análise da política nuclear energética norte-americana, quando no período pós-guerra, como forma alternativa para minimizar a dependência do petróleo, os interesses dos líderes governamentais e da opinião pública manifestavam opinião favorável à prática do uso da energia nuclear. Contudo, com o advento do ativismo ambiental na década de 1970 e questões de segurança envolvendo os riscos da produção nuclear, novo enfoque, agora contrário, é dado à questão.

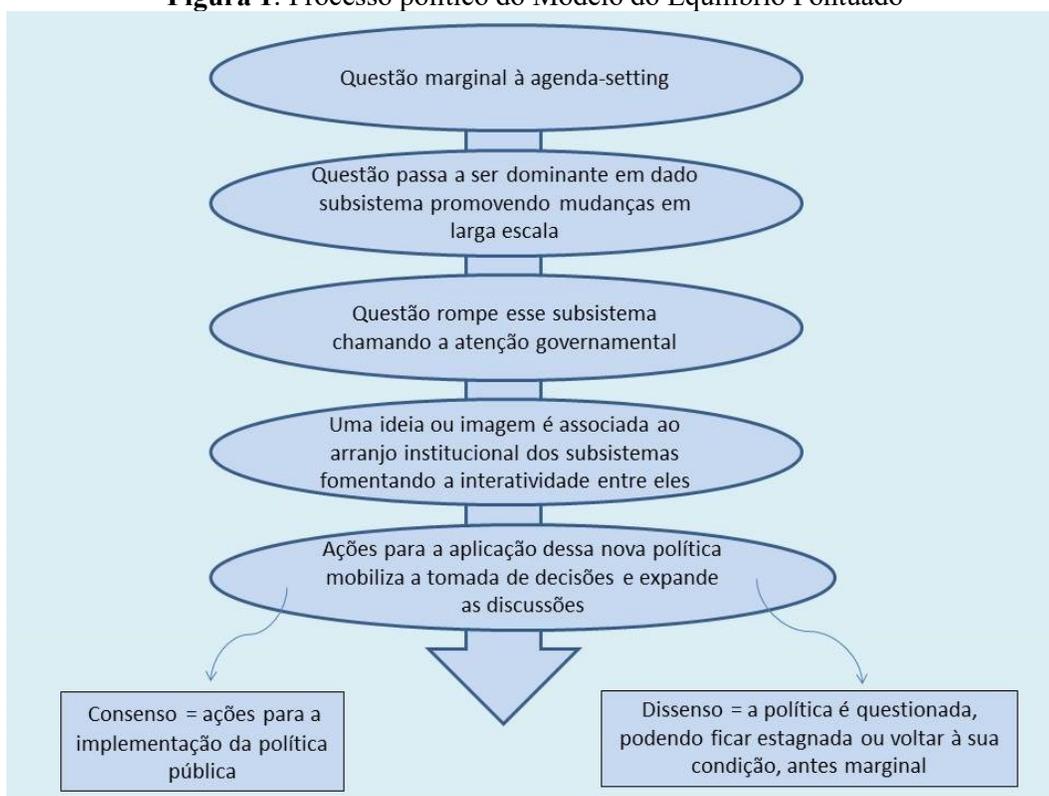
Percebe-se que a discussão que antes orbitava num macrossistema representado pelos líderes governamentais, ao confrontar com comunidades de especialistas e ativistas ambientais, estes inseridos em subsistemas, uma ideia que era até então tida como monopólio das políticas, passa a ser contestada. Uma nova perspectiva passa a ser ponderada e ocasionalmente ganha atenção dos formuladores de políticas públicas. Percebe-se que uma ideia discutida inicialmente em dado subsistema expande para novas arenas até chegar à *agenda-setting*, passando a ser novo mote de discussões (True *et al*, 2007).

Assim, entende-se que nenhum sistema político apresenta discussão contínua sobre todas as questões que o confrontam. A interatividade desse sistema faz com que questões sejam expandidas para serem discutidas e formuladas nessas comunidades de especialistas: os subsistemas. A partir daí, tais questões podem ficar restritas a determinado subsistema ou

então a discussão poderia avançar, chegando ao macrossistema e impondo nova dinâmica para a formulação dos problemas (True *et al*, 2007).

Portanto, o foco dual da abordagem do Modelo do Equilíbrio Pontuado, o qual considera estabilidade e mudanças no processamento da informação no processo político, expõe um processo que pode falhar ao lidar de maneira harmoniosa sobre novas questões que chegam ao macrossistema, podendo ser vítima de esporádicas *punctuations*. O quadro esquemático a seguir procura exemplificar essa relação conflituosa entre os subsistemas.

**Figura 1:** Processo político do Modelo do Equilíbrio Pontuado



**Fonte:** Autoria própria inspirado nos termos de Baumgartner e Jones (1993).

Vale ressaltar que, conforme o quadro acima, tanto para o consenso ou dissenso em torno de uma determinada questão que chega à agenda governamental, o papel do presidente da República tem papel significativo e decisivo nas articulações do processo político, defendem Baumgartner e Jones (1993).

Tomando o exemplo da Unila, a criação da universidade estava restrita em subsistemas, representados por discussões no Mercosul Educacional e até mesmo somente no imaginário latino-americano. Em seguida, ela passou a ocupar novos nichos no debate acadêmico e político. Uma vez que ascendeu à pauta governamental, buscou a atenção em prol de seu discurso de criação e elevou atores de subsistemas a atuarem para além dos circuitos em que estavam circunscritos.

Um exemplo é a composição variada de especialistas nas áreas de integração regional e estudos latino-americanos que vieram integrar a Comissão de Implantação da Unila que, por sua vez, foi responsável pela promoção positiva do projeto Unila em vários encontros e seminários em território nacional, resultando em parcerias firmadas e acordos de cooperação com órgãos, entidades e universidades públicas.

De modo a esclarecer ao leitor sobre os atores-chaves trabalhados no processo de formulação de política pública da Unila, o Quadro 2, a seguir, procura reuni-los sob a estrutura dos respectivos subsistemas, de modo a situar os agentes no contexto da criação de políticas públicas. Considera-se, portanto, por meio dos discursos analisados, evidenciar os atores que claramente participaram na promoção do projeto de uma universidade nos moldes integracionistas e de ensino para a região da Tríplice Fronteira.

Macrossistema, nesse sentido, abrangeria os líderes governamentais, responsáveis pelas questões mais proeminentes do processo, enquanto que subsistemas, por sua vez, seriam as demais arenas institucionais nas quais os interesses em prol da política poderiam ser propagados ou restringidos. É nessas arenas que as ideias ou elementos discursivos se associariam, propiciando a difusão das mesmas (True *et al*, 2007).

**Quadro 2:** Quadro sistemático dos agentes na formação da política pública.

<b>Estrutura</b>	<b>Composição</b>	<b>Principal (s) agente(s)</b>
Macrossistema	Governo Lula	Presidente da República, Ministros de Governo Governador do Paraná e demais autoridades ligadas aos Poderes Executivos.
Subsistema Legislativo	Poder Legislativo	Senadores, Deputados Estaduais, Deputados Federais e demais autoridades ligadas ao Poder Legislativo.
Subsistema Técnico	Itaipu Binacional	Diretor-geral da Itaipu
Subsistema MERCOSUL	MERCOSUL Educacional	Autoridades ligadas ao bloco regional de integração e cooperação técnica
Subsistema Acadêmico	CI-UNILA, UFPR	Reitor Héglio Trindade, especialistas e demais professores convidados.

**Fonte:** Autoria própria inspirado nos termos de Baumgartner e Jones (1993).

A busca de arenas mais favoráveis para promoção da ideia ou imagem política que a Unila representava foi encabeçada pelo Macrossistema e demais subsistemas relevantes no processo político. O que se evidenciou na sequência foi um processo trabalhado para legitimar a construção de um espaço institucional que materializasse a ideia de uma universidade emancipatória e voltada às questões de integração e identidade latino-americana. Logo, uma estabilidade se evidenciaria nas ações dos demais subsistemas envolvidos no processo político ao levarem adiante o projeto de criação da Unila.

### **3. Apresentação e análise dos discursos**

Antes de apresentar a análise dos discursos, importa situar o desenvolvimento da Unila em duas frentes de discussões na área de políticas públicas que possibilitou a aceitação dentre os diversos subsistemas e sua posterior consecução. A primeira, resultado das discussões no âmbito do Setor Educacional do Mercosul e a segunda, como consequência das políticas de expansão do ensino superior durante o governo Lula. O objetivo é facilitar o

entendimento dos acontecimentos envolvidos na constituição da Universidade para posterior análise do conteúdo discursivo a ser desenvolvido na seção seguinte.

Como potencial para contribuir para os objetivos da política externa durante os Governos Lula referente à integração regional, a Unila detém para si a contribuição para a internacionalização da educação superior (Brackmann, 2010). Nesse sentido, como via para a sua inserção internacional, com foco na integração regional da América do Sul, o projeto da Unila concretizou investimento na estratégia brasileira de internacionalização do ensino.

Vale destacar que iniciativas voltadas à integração regional foram intensificadas durante os governos Lula, colocando-o como um importante *global player* no cenário mundial. Por meio da atuação do presidente Lula e de uma política qualificada como “ativa e altiva”, termos empregados por seu chanceler Celso Amorim (Amorim, 2013), o país pôde fazer relevantes incursões na arena global. O fortalecimento das relações político-econômicas com o Mercosul é resultado destas iniciativas.

Em encontro realizado em julho de 2006, que resultou na assinatura de um documento de cooperação técnica em temas educacionais entre Brasil e Argentina (Protocolo de Criação do Mecanismo Permanente Conjunto em Temas Educacionais), discutiu-se a ideia embrionária de uma universidade vinculada ao bloco mercosulino. A discussão com os demais países membros do Mercosul sobre a necessidade de um espaço físico é discutida em outubro de 2006 durante a XX Reunião da Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior, realizada na cidade de Curitiba-PR.

Contudo, dadas as dificuldades financeiras e institucionais do Mercosul em bancar o projeto da criação de uma ‘Universidade do Mercosul’, coube ao Brasil tomar a iniciativa de levar adiante a ideia de se criar uma universidade para integrar os povos latino-americanos, o que, com a ascensão de lideranças progressistas na região, contribuiu para o projeto ser levado a frente (Almeida, 2015).

Assumindo unilateralmente a criação da Unila e propagando-a de uma universidade mercosulina para uma universidade latino-americana, o Brasil amplia a rede de cooperação e interação com todos os países da América Latina. Logo, um Projeto de Lei (PL 2878/2008) para a criação da futura universidade passa a tramitar no Congresso Nacional, enquanto que

uma Comissão de Implantação da Unila – CI-UNILA assume a responsabilidade de preparar terreno para estruturar e dar autonomia à futura universidade.

No Governo Lula, é necessário destacar, também, a política doméstica por meio do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras – Reuni, que faz parte do Programa de Expansão da Educação Superior e constituído por três ciclos com o objetivo do governo Federal de fortalecer e expandir o ensino superior público (Brackmann, 2010).

Os ciclos, por sua vez, consistiram primeiramente (2003/2006) em criar novas universidades federais de modo a atender a demanda por melhores oportunidades locais e regionais, procurando combater as desigualdades regionais. O segundo ciclo (2007/2012) buscou expandir e reestruturar a oferta de instituições federais de ensino superior (contando com 54 existentes em dezembro de 2007). Por fim, o terceiro ciclo (2008) procurou dar ênfase no estabelecimento de universidades federais em locais considerados estratégicos com mote integracionista e de cooperação internacional. Além da Unila, destacam-se a Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA (2009), a Universidade Luso-Afro-Brasileira – UNILAB (2010) e a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS (2009).

Finalmente em setembro de 2010 é realizada, para cerca de 200 alunos latino-americanos, a aula inaugural da Unila. Hoje, de acordo com informações disponibilizadas em seu site institucional<sup>1</sup>, a Unila contempla 5.231 discentes matriculados em cursos de graduação e 586 alunos em pós-graduações. Os cursos de graduação ofertados contabilizam 29 e os de pós, 12. Já o quadro de docentes é composto por 362 profissionais, sendo 17% integrado por professores estrangeiros (o número de alunos estrangeiros, por sua vez, compreende 30%). A diversidade também é representada por cursos de extensão oferecidos nos idiomas aymara, guarani, creole e quíchua, os quais fortalecem sua comunidade acadêmica eclética.

Ao apresentar esse breve resumo de como se deu a materialização da Unila como política pública, passa-se, a seguir, à discussão do conteúdo discursivo analisado.

---

<sup>1</sup> Recuperado em 17/06/2019, de <https://www.unila.edu.br/saladeimprensa/unilaemnumeros>.

### *3.1. Análise do conteúdo discursivo*

A análise de conteúdo, como método do presente artigo, permitiu investigar o material representado pelos discursos coletados e codificá-lo de modo a evidenciar a ação e a intenção dos principais atores responsáveis pelo processo de formação da Unila. Dos encontros da Comissão de Implantação da Unila – CI-UNILA, órgão responsável pelos preparativos de implementação da futura universidade, originaram-se dois livros publicados: *Unila – Consulta Internacional. Contribuições à concepção, organização e proposta político-pedagógica da Unila*; e *A Unila em Construção - Um projeto universitário para a América Latina*. Ambos com extenso trabalho em que detalham os primeiros passos do projeto universitário, relatando as etapas do desenho institucional e acadêmico que daria forma a Universidade, serviram de mote para as primeiras análises do trabalho de pesquisa que originou este artigo.

Além desse material, o artigo fundamentou-se nos seguintes documentos: discursos oficiais da presidência da República, notas de imprensa, atas da reunião da Comissão de Implantação da Unila – CI-UNILA, entrevistas de agentes envolvidos na promoção da política pública publicadas em periódicos e revistas e documentos constitutivos do processo legislativo de formação da universidade.

Da composição dos discursos elaborou-se um banco de dados em que, por meio de uma análise qualitativa, pudesse explicar a criação da Unila e suas tratativas. Por meio de *software* apropriado, foi gerada uma *nuvem de palavras* utilizando o banco de dados, revelando, desta forma, as principais inferências no tocante à aplicação da Unila como política pública. O resultado demonstrado por meio da imagem a seguir revela as principais frequências de palavras utilizadas nos discursos dos principais agentes inseridos nos subsistemas analisados.



Demais palavras similares no bojo da especificidade do conteúdo das mensagens são observadas ao notar que os sentidos das mesmas ressaltam a importância da Itaipu no processo, o avanço do ensino sobre áreas até então carentes, além da cooperação e promoção dos agentes envolvidos na implementação da política pública.

A discussão entre os agentes dos subsistemas remete ainda a uma identidade coletiva. A ideia de algo antes inexistente ou diminuído passou a ser materializado por intermédio nos discursos sobre a criação da Unila. Uma universidade que priorize uma cultura regional, latina, americana, latino-americana e por ser estrategicamente localizada na Tríplice Fronteira poderia consubstanciar tal iniciativa. De acordo com a E.M.I. nº 331/2007/MP/MEC, que acompanha a proposição do Projeto de Lei, a Universidade “terá como meta 10.000 estudantes nos cursos de graduação, mestrado e doutorado”, salientando que “preferencialmente, formado por profissionais de todos os países da região”. Em suma, a convergência de uma identidade coletiva que poderia ser manifestada e até mesmo difundida para a sociedade a partir da instalação da Universidade na região.

A discussão remeteria ainda a um discurso identitário latino-americano, o que poderia resultar num novo trabalho explorando essa vertente. É o que manifestam, por exemplo, discursos de agentes do subsistema acadêmico, ao resgatar o pensamento filosófico de que uma mentalidade latino-americana pudesse, a partir do compartilhamento do ensino, ser desenvolvida para gerações futuras (Rojas Mix, 2009). Por enquanto, priorizemos apenas a menção identitária incutida nos discursos sem delinear sua aplicabilidade ou não.

A necessidade de se trazer um significado para a futura universidade se mostra uma tarefa difícil para os agentes dos subsistemas. Do conteúdo das mensagens analisadas não há uma referência que a compare com outra universidade federal brasileira ou mesmo latino-americana. Uma ‘ideia’, um ‘sonho’ e, sobretudo, uma ‘novidade’ são termos que a procuram identificar. Essa novidade só é possível dado o espaço geográfico que simbolicamente a universidade vem representar.

Percebe-se um viés ufanista nos discursos ao abordar a Unila, tomando-a, por fim, como um exemplo ímpar. A ex-diretora do Instituto Internacional de Educação Superior para

a América Latina e o Caribe - IESALC da UNESCO, Ana Lúcia Gazzola, destaca essa importância:

Uma instituição de visão e vocação interdisciplinar, multidisciplinar, cruzando fronteiras. Será uma universidade de passagem, de cruzamentos e intersecções nos campos político, epistemológico e institucional. É um avanço extraordinário. Uma instituição que vai programaticamente colocar alunos e professores latino-americanos em contato, propõe novas formas de interação que evidentemente vão gerar resultados maiores. (Informativo UNILA nº 2, 2008, p.13).

Além da temática do ensino resultar das discussões no âmbito do subsistema do Mercosul, mais especificamente do Mercosul Educacional, os discursos envolvendo a criação da Unila remetem, também, ao processo doméstico de políticas públicas do Macrossistema, sobretudo nas ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE lançado em 2007 no Governo Lula e sob a gestão do então Ministro da Educação Fernando Haddad. Tratava-se de uma política federal com o objetivo de melhoria da Educação Básica incidindo sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades, bem como dar vazão às metas quantitativas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/01).

Jorge Samek, presidente da Itaipu Binacional, salienta o vetor educacional como essencial, de modo a romper a tradição economicista a qual reduz as iniciativas integracionistas apenas no âmbito dos acordos de livre comércio. Há, ainda, uma urgência na aprovação do projeto, dado o término do mandato do Governo Lula incidir no dia 1º de janeiro de 2011 (havia tratativas de o projeto iniciar ainda em 2008, contudo somente em setembro de 2010 é que se daria a implementação, mês no qual ocorre a aula inaugural proferida pelo Presidente Lula).

Os discursos também referendam a iniciativa da criação da Comissão de Implantação da Unila – CI-UNILA (Portaria Ministerial nº 43/2008-MEC), um importante veículo do subsistema acadêmico, a qual serviu de intercâmbio até o Projeto de Lei ser sancionado no Congresso Nacional por meio do subsistema legislativo. Ou seja, antes mesmo de a Unila ser

inaugurada, Cátedras e seminários já estavam sendo contemplados no projeto da Universidade.

Projetos de intercâmbio, cooperação internacional entre universidades estrangeiras, participação em seminários e congressos internacionais e a ênfase em cursos distintos na temática de integração e conhecimento voltado a cultura latino-americana também são destaques nos discursos.

Quanto à questão da Universidade ser implementada na região da Tríplice Fronteira, discursos interligam as palavras espaço e futuro, numa clara demonstração de política pública de longo prazo. Em entrevista, Hélió Trindade ressalta que “uma universidade nova somente consolidará seu perfil acadêmico com, no mínimo, duas ou três décadas de funcionamento” e “que os dirigentes universitários dando continuidade ao projeto da UNILA, em consonância com a comunidade acadêmica sejam capazes de conservarem, com qualidade social, seu DNA originário (Trindade, 2014)”.

O discurso do Secretário de Administração do Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia da Argentina, Gustavo Iglesias, já em 2006, apontava a importância do espaço físico da futura Universidade, salientando que uma vez escolhido o espaço para a Unila, este possa não se limitar nos espaços circunscritos, mas elevar a distribuição do conhecimento a outros patamares:

Pode ser uma universidade do bloco, um espaço de informação ou campos integrados de distintas universidades e distintos países. Seja como for, o que importa é termos um espaço de formação que una o particularismo de cada um dos países, onde possamos aplicar a capacidade e o esforço da integração como um marco regional. (Brasil, 2006, p.7).

A colaboração do subsistema técnico é expressa recorrentemente nos discursos. A importância da Itaipu é dada como um importante aliado na criação da Unila e até mesmo imprescindível para a sua construção conforme as menções incutidas nos discursos dos agentes envolvidos na política de criação da universidade. O apoio incondicional para o projeto da Unila, ao ceder o espaço provisório do Parque Tecnológico de Itaipu até o término

da construção do espaço físico própria da nova universidade, revela participação fundamental da Itaipu no processo de formação da política pública.

Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR, salienta que “o trabalho do professor Hélió, como presidente da CI-UNILA, e a parceria inestimável da Itaipu, conduzida pelo diretor-geral brasileiro, Jorge Samek, têm sido fundamental para o sucesso do projeto (Informativo UNILA nº 6, 2009, p. 5)”.

As menções ao Governo Lula também são importantes destaques no conteúdo dos discursos analisados. A ideia da Universidade da Integração Latino-Americana “é uma encomenda antiga do Presidente Lula ao Ministério da Educação. Ela representa um gesto de aproximação, um desejo sincero de integração do presidente” lembra Fernando Haddad. A Unila é a ‘menina dos olhos’ do presidente Lula, dada a representatividade das regiões e a parceria firmada entre o MEC, a Itaipu e os brasileiros, salienta Rogério Mulinari, Vice-Reitor da Universidade Federal do Paraná numa clara demonstração da preferência da Unila face outras políticas públicas no setor educacional, voltadas à integração regional (IMEA, 2009, p. 101).

Em suma, o macrossistema assiste o desenrolar do processo de criação e implantação da Unila nos demais subsistemas. Da relevância de uma ideia a ser materializada, com o desenrolar positivo do processo de criação da Unila, os discursos se voltam agora a celebrar a conquista de execução da política pública. Com os trâmites legislativos sendo aprovados por unanimidade nas Casas Legislativas, atrelado ao endosso das ações de promoção e divulgação empreendidas pela CI-UNILA, o resultado é a convergência do processo ideacional assumido pelos subsistemas.

A convergência também se dá no envolvimento dos agentes no processo. Se antes as discussões orbitavam com um peso maior ora no subsistema Mercosul ou no subsistema acadêmico, por exemplo, a dinâmica das interações faz com que todos os agentes dos demais subsistemas, com o avanço das negociações, promovam a concretização da política pública. As ações da CI-UNILA, as participações dos agentes técnicos nas reuniões, a trajetória positiva no Legislativo e a promoção capitaneada pelo presidente Lula em diversas

audiências das quais participa perfazem uma estrutura institucional definida e estável. O resultado é a materialização da política pública.

Por fim, do conteúdo analisado na presente pesquisa, o qual foi expresso nos discursos, pode-se extrair as seguintes conclusões: a Unila é um projeto em construção, ou seja, uma instituição de ensino que vai programaticamente buscar alcançar sua missão integrativa (a meta, por exemplo, de vir a compor 10.000 alunos em seu quadro discente, impõe um grande desafio para um empreendimento na área educacional); além de uma política de longo prazo, o espaço representado pela Tríplice Fronteira para a sua instalação é fator preponderante na implementação da política pública e os motes integracionistas para além do âmbito comercial são citados.

Em suma, a necessidade de integrar todos os povos da América Latina por meio de sua influência acadêmica e poder destravar processos integracionistas na região vem consubstanciar os discursos analisados. Um monopólio de políticas que, voltadas aos efeitos positivos advindos da cooperação da futura universidade, reiteram a estabilidade nos subsistemas e marca o desfecho das discussões em prol da implementação da Unila.

Ao articular o processo político do modelo do equilíbrio pontuado desenvolvido no quadro 1, com o processo de criação da Unila, percebe-se convergências satisfatórias. Uma questão marginal à *agenda-setting*, como era o caso de uma universidade para o Mercosul, passa a ser relevante no âmbito das discussões do Mercosul Educacional. Dadas as complicações institucionais e financeiras para sua viabilização, a partir do bloco mercosulino, a questão se expande para novo debate, chamando a atenção governamental. Com o macrossistema, associando ao arranjo institucional a ideia de uma universidade não mais mercosulina, mas latino-americana, fomenta a partir daí a participação e discussão entre os subsistemas envolvidos. O papel do presidente da República é significativo e decisivo nas articulações do processo político. O resultado, a seguir, são ações para aplicar a ideia de uma universidade “original” e “inovadora”, mobilizando a tomada de decisões em prol de sua implementação. Logo, com a expansão das discussões e o consenso dos subsistemas pela criação da Unila, a política pública se concretiza satisfatoriamente.

#### **4. Considerações finais**

Baumgartner e Jones (2012) afirmam que mais importante do que avaliar se uma estrutura ou teoria é certa ou errada é a capacidade de verificar até que ponto ela foi proveitosa e em que medida pôde estimular novas pesquisas. Ao utilizar o Modelo do Equilíbrio Pontuado para análise do processo de formulação da Unila como política pública, atingiu-se o objetivo de explicar os motes ideacionais defendidos pelos agentes representados pelos subsistemas e que foram responsáveis para a sua implementação.

A divisão em subsistemas facilitou abordar o problema de pesquisa, a saber: qual foi o conteúdo das ideias apresentadas para embasar a criação da Unila no processo político? Desta forma, ao verificar os momentos pré-decisórios que resultaram na adoção da política pública, percebeu-se uma dinâmica na política dos subsistemas que resultou numa ruptura na tomada de decisões.

Uma ideia anteriormente circunscrita num subsistema distinto, a saber, o subsistema Mercosul, romperia suas discussões para além do seu subsistema, chegando às decisões da agenda do macrossistema e impondo novas diretrizes para a formulação de uma política pública.

A política da Unila consegue demonstrar que a defesa por parte dos agentes que, tomando-a como um empreendimento inovador no campo educacional e integracionista das políticas públicas, concomitante ao fôlego dado ao papel dos discursos de ganho político e social, perpetrados pelos agentes envolvidos no processo político, foram importantes para a concretização de sua implementação.

Verificou-se, assim, um projeto em construção, com motes integracionistas na área educacional e dependente de uma estrutura institucional definida que pudesse levar com êxito sua formulação e posterior implementação. Ao se tratar de uma política de longo prazo e que dependa da legitimação dos futuros governantes é imprescindível que a discussão do projeto inovador da Unila possa ser constantemente avaliada de tempos em tempos.

Cada universidade lida com pesos diferentes de adaptação e a experiência da Unila pode vir a influenciar as práticas de ensino vigentes, bem como propor alternativas de serem replicadas nas demais políticas públicas. A Unila como estrutura interdisciplinar abarca

conceitos distintos para si. A abordagem desses conceitos e a maneira como são utilizados é que tornam materializável o projeto da Unila. A Unila foi e é um discurso simbólico. A projeção para uma política pública que auxiliará a integração latino-americana e que, conforme as tratativas dispostas em seus discursos de criação, simbolizam a ousadia de um projeto inovador.

### **Referências**

Alexandre, S. P. (2015). *A inclusão da diversidade no ensino superior: um estudo sobre a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) numa perspectiva das epistemologias não hegemônicas*. 227 f. (Dissertação de Mestrado). Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil.

Almeida, L. R. (2015). *O Mercosul Educacional e a criação da Unila no início do século XXI: por uma integração regional via educação*. 149 f. (Tese de Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Amorim, C. (2013). *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá.

Araujo, D. M. M. (2014). Internacionalização e integração: interfaces, possibilidades e os desafios do Ensino Superior na Unila e Unilab. *Revista Digital do Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História*: Foz do Iguaçu, n. 3, p. 1-17.

Bardin, Laurence. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability, in american politics*. Chicago: University of Chicago Press.

\_\_\_\_\_. (2012). From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *The Police Studies Journal*, Malden, v. 40, nº1.

Birkland, T. A. (2011). *An introduction to the policy process – Theories, concepts, and models of public policy making*. London: M. E. Sharp, 3ª ed.

Brackmann, M. M. (2010). *Internacionalização da educação superior e política externa brasileira: estudo da criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)*. 270 f. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Brasil. (2001). Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 2 – 10 jan., p. 1.

\_\_\_\_\_. (2006). Ministério da Educação. *Encontros do MERCOSUL Educacional*. Belo Horizonte.

\_\_\_\_\_. (2008, janeiro 17). Ministério da Educação. *Portaria Ministerial nº 43/2008-MEC*. Assessoria de Comunicação Social. Brasília, 17 de jan. Recuperado em 02/06/2019, de <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria43.pdf>.

\_\_\_\_\_. (2007, dezembro 11). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ministério da Educação. *Exposição de Motivos Interministerial nº 00331/2007/MP/MEC*. Brasília, 11 de dezembro. Recuperado em 02/06/2019, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2007/331%20-%20MP%20MEC.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2007/331%20-%20MP%20MEC.htm).

\_\_\_\_\_. (2008). Projeto de Lei, PL 2878/2008, de 25 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA e dá outras providências. Câmara dos Deputados, *Atividade Legislativa*: Brasília, DF. Recuperado em 02/06/2019, de [www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384520](http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384520).

Castanheira, F. (2017). *O ambiente acadêmico da UNILA e as estratégias de combate à homofobia, 2010 – 2015*. 114 f. (Dissertação de Mestrado). Instituto Latino-americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-americana, Foz do Iguaçu, PR, Brasil.

Chibiaqui, E. D. P. (2016). *A vida em comum em sociedades multiculturais: análise das relações sociais e da adaptação dos alunos da Unila em Foz do Iguaçu -PR*. 168 f. (Dissertação de Mestrado). Centro de Educação e Letras, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, PR, Brasil.

Corazza, G. (2010, julho). A Unila e a integração latino-americana. *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA, nº 03, 79-88.

Eldredge, N., & Gould, S. J. (1972). Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism. In: Schopf, T. J. M. *Models in Paleobiology* (pp. 82-115). San Francisco: Freeman Cooper.

Instituto Mercosul de Estudos Avançados [IMEA], & Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. (2009). *A UNILA em construção: um projeto universitário para a América Latina*. Foz do Iguaçu: IMEA.

Informativo Unila. (2008, setembro/outubro). Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. *Informativo da CI-UNILA*. Foz do Iguaçu, nº 2.

\_\_\_\_\_. (2009, agosto). Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. *Informativo da CI-UNILA*. Foz do Iguaçu, nº 6.

Lula da Silva, L.I. (2010, setembro 02). *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante aula inaugural da Unila e cerimônia de assinatura do decreto de criação da Comissão de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. Foz do Iguaçu – PR.

Ribeiro, F. A. (2016). *Estratégia geoeducacional na cooperação Sul-Sul: uma análise dos projetos das universidades de integração internacional – Unila e Unilab*. 238 f. (Tese de Doutorado). Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.

Rojas Mix, M. (2009). Sobre los compromisos de la Unila. In *UNILA: consulta internacional: contribuições à concepção, organização e proposta político-pedagógica da Unila* (pp. 297-300). Foz do Iguaçu: Instituto Mercosul de Estudos Avançados/Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

Thomas, H. (2013). ¿Cómo estructurar la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA)? *Rev IMEA-UNILA*, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, 1-22.

Trindade, H. H. C. (2009). UNILA: Universidade para a integração latino-americana. *Revista Educación Superior y Sociedad/Nueva Época*, Caracas, v. 14, n. 1, 147-153.

\_\_\_\_\_. (2014). A Unila e a ideia de conhecimento compartilhado. Entrevistado por Célio da Cunha. *Integración y Conocimiento*, Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur (NEIES-Mercosul), vol. 03, 113-118.

True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: Sabatier, P. A. (Ed.) *Theories of the policy process*. (2ª ed., pp. 155-187). Colorado: Westview Press.

Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA). (2019). *Sala de Imprensa. Unila em números*. Foz do Iguaçu. Recuperado em 17/06/2019, de <https://www.unila.edu.br/saladeimprensa/unilaemnumeros>.

Viana, V. S. (2016). *Proposta de Programa de Atenção Psicossocial para estudantes da Unila*. 111 f. (Dissertação de Mestrado). Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.