

JOSÉ VIEIRA DE SOUSA
ARLETE DE FREITAS BOTELHO
CLAUDIA MAFFINI GRIBOSKI
[Orgs.]

Financiamento e Avaliação na Expansão da Educação Superior



**EDITORA UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE GOIÁS**

Presidente

Haroldo Reimer (Reitor)

Vice-Presidente

Ivano Alessandro Devilla (Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação)

Coordenadora Geral

Elisabete Tomomi Kowata

Revisão Técnica

Thalita Gabriele Lacerda Ribeiro

Projeto Gráfico e Capa

Adriana da Costa Almeida

Revisão Linguística

Andressa de Sousa Silva
Cristiane Akemi Sato
Cristiane Navais Alves
Débora Rodrigues de Alencar
Francisco Márcio Júnior
Laercio Ferreira dos Santos
Lukelly Fernanda Amaral Gonçalves
Michelle Audrey D. Cardoso Machado
Rafaela Vilarinho Mesquita
Rayanna Ornelas Ferreira Bispo
Yeda Silva Moraes

Conselho Editorial

Carla Conti de Freitas (UEG)
Elizete Beatriz Azambuja (UEG)
Flávio Reis dos Santos (UEG)
Joelma Abadia Marciano de Paula (UEG)
Juliana Alves de Araújo Bottechia (UEG)
Maria Aurora Neta (UEG)
Murilo Mendonça Oliveira de Souza (UEG)
Rezende Bruno de Avelar (UEG)
Robson Mendonça Pereira (UEG)
Vandervilson Alves Carneiro (UEG)

XXV SEMINÁRIO NACIONAL
UNIVERSITAS
Direito à Educação Superior Pública no Contexto da Crise Brasileira



© Editora UEG – 2018
© Autoras e autores – 2018

A reprodução não autorizada desta publicação, por qualquer meio,
seja total ou parcial, constitui violação da Lei no 9.610/98.

Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme decreto no 1.825,
de 20 de dezembro de 1907.

Catálogo na Fonte
Comissão Técnica do Sistema Integrado de Bibliotecas Regionais (SIBRE),
Universidade Estadual de Goiás

F491 Financiamento e Avaliação na Expansão da Educação Superior /José Vieira de
Sousa; Arlete de Freitas Botelho; Claudia Maffini Griboski (Orgs.) –
Anápolis-GO: Ed. UEG, 2018

476 p. il. (XXV Seminário Nacional Universitas)

ISBN: 978-85-5582-052-6

1. Educação Superior. 2. Política de Financiamento da educação superior I.
Título. II. Seminário. III. Série.

CDU 378

Esta obra é em formato e-Book. A exatidão das referências, a revisão gramatical
e as ideias expressas e/ou defendidas nos textos são de inteira responsabilidade
dos autores e dos organizadores.



Editora filiada a ABEU

EDITORA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS

BR-153 – Quadra Área – CEP 75.132-903 – Fone: (62) 3328-1181 – Anápolis – GO
www.editora.ueg.br / e-mail: revista.prp@ueg.br/editora@ueg.br

JOSÉ VIEIRA DE SOUSA
ARLETE DE FREITAS BOTELHO
CLAUDIA MAFFINI GRIBOSKI
[Orgs.]

Financiamento e Avaliação na Expansão da Educação Superior



© Universidade de Brasília – UnB

Reitora da Universidade de Brasília

Prof^a. Dr^a. Márcia Abrahão Moura

Decana de Pesquisa e Pós-Graduação – DPP/UnB

Prof^a. Dr^a. Helena Eri Shimizu

Decana de Ensino de Graduação – DEG/UnB

Prof^a Dr^a Cláudia da Conceição Garcia

Decano de Extensão – DEX/UnB

Prof^a Dr^a Olgamir Amância

Decano de Gestão de Pessoas – DGP/UnB

Prof. Dr. Carlos Vieira Mota

Decano de Assuntos Comunitários – DAC/UnB

Prof. Dr. André Luiz Teixeira Reis

Decana de Administração – DAF/UnB

Prof^a. Dr^a. Maria Lucília dos Santos

Decana de Planejamento e Orçamento – DPO/UnB

Prof^a. Dr^a. Denise Imbroisi

Diretora da Faculdade de Educação – FE

Prof^a Dr^a Livia Freitas Fonseca Borges

Vice Diretora da Faculdade de Educação

Prof^a. Dr^a. Wivian Weller

Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/FE

Prof^a Dr^a Maria Abádia da Silva

COORDENAÇÃO NACIONAL

Deise Mancebo (UERJ)

João dos Reis Silva Júnior (UFSCar)

João Ferreira de Oliveira (UFG)

José Vieira de Sousa (UnB)

COMISSÃO GERAL LOCAL

José Vieira de Sousa (UnB) – Coordenador

Mônica Castagna Molina (UnB) – Vice-Coordenadora

Claudia Maffini Griboski (UnB) – Presidente do Comitê Científico

COMISSÃO ORGANIZADORA LOCAL

Aline Lorrane de Sousa Gomes (UnB)
Arlete de Freitas Botelho (UEG)
Brunna Lepesqueur dos Santos (UnB)
Claudia Maffini Griboski (UnB) – Presidente do Comitê Científico
Cláudio Amorim dos Santos (UnB)
Daniel Azevedo Palma (UnB)
Danielle Estrela Xavier (SEEDF)
Elizana Monteiro dos Santos (UnB)
Jacira Oliveira Leite
Jenijunio dos Santos (UnB)
Jéssica Ferreira Santos (UnB)
José Vieira de Sousa (UnB) – Coordenador Geral
Larissa Gomes Cordeiro (UnB)
Lenilda Damasceno Perpétuo (UnB)
Marcelo Fabiano Rodrigues Pereira (UnB)
Márcia Mariana Bittencourt Brito (UnB)
Maura Pereira dos Anjos (UnB/UNIFESSPA)
Micheli Suellen Neves Gonçalves (UnB)
Michelle Espíndola Batista (UnB)
Mônica Castagna Molina (UnB) – Vice-Coordenadora
Núbia Luiz Cardoso (SEEDF)
Paola Matos da Hora (UnB)
Polliana Araújo (UnB)
Queina Lima da Silva (UnB)
Sérgio Luiz Teixeira (UnB)

COORDENADORES DOS SUBPROJETOS DE PESQUISA

Subprojeto 1 – Financiamento e Expansão da Educação Superior

Prof.^a Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves (UFPA)

Subprojeto 2 – Organização Institucional e Acadêmica na Expansão da Educação Superior

Prof.^a Dra. Stella Cecília Duarte Segenreich (UFRJ)

Subprojeto 3 – Avaliação na Expansão da Educação Superior

Prof. Dr. José Carlos Rothen (UFSCar)

Subprojeto 4 – Trabalho Docente na Expansão da Educação Superior

Prof.^a, Dra. Denise Bessa Léda (UFMA)

Subprojeto 5 – Acesso e Permanência na Expansão da Educação Superior

Prof.^a, Dra. Carina Elisabeth Maciel (UFMS)

Subprojeto 6 – Produção do Conhecimento na Expansão da Educação Superior

Profa. Dra. Karine Nunes de Moraes (UFG)

Subprojeto 7 – Educação do Campo e Expansão da Educação Superior

Prof.^a Dra. Mônica Castagna Molina (UnB)

COMITÊ CIENTÍFICO

Claudia Maffini Griboski (UnB) – Presidente
Afrânio Mendes Catani (USP)
Arlete de Freitas Botelho (UEG)
Arlete Maria Monte de Camargo (UFPA)
Carina Elisabeth Maciel (UFMS)
Carla Vaz dos Santos Ribeiro (UFMA)
Catarina de Almeida Santos (UnB)
Celia Otranto (UFRRJ)
Cláudio Amorim dos Santos (UnB) – Apoio Técnico Acadêmico
Deise Mancebo (UERJ) – Coordenadora do OBEDUC
Denise Bessa Léda (UFMA)
João dos Reis Silva Júnior (UFSCar) – Vice-Coordenador do OBEDUC
João Ferreira de Oliveira (UFG) – Vice-Coordenador do OBEDUC
José Carlos Rothen (UFSCar)
José Vieira de Sousa (UnB) – Coordenador do GT 11 – Política de Educação Superior/ANPEd
Karine Nunes de Moraes (UFG)
Maria das Graças Medeiros Tavares (UNIRIO)
Maria do Carmo de Lacerda Peixoto (UFMG)
Mário Luiz Neves de Azevedo (UEM)
Monica Castagna Molina (UnB)
Nelson Cardoso Amaral (UFG)
Olgaíses Maués (UFPA)
Otília Seiffert (UNIFESP)
Salomão Hage (UFPA)
Stella Cecília Duarte Segenreich (UFRJ)
Stela Meneghel (FURB)
Tereza Christina Mertens Aguiar Veloso (UFMT)
Vera Lúcia Jacob Chaves (UFPA)

PARECERISTAS

Profa. Dra. Andréia Mello Laccé – (UnB)
<http://lattes.cnpq.br/5207357809242664>

Profa. Dra. Shirleide Pereira da Silva Cruz – (UnB)
<http://lattes.cnpq.br/4975489827151936>

REVISORES DE TEXTOS

1. Ana Cristina Vieira Lopes Romeiro
2. Andressa de Sousa Silva
3. Cristiane Akemi Sato
4. Débora Rodrigues
5. Francisco Márcio Júnior
6. Laércio Ferreira dos Santos
7. Michelle Audrey
8. Nayla Nobre Paim
9. Rayanna Ornelas Ferreira Bispo
10. Cristiane Navais Alves
11. Yeda Silva Moraes

Financiamento e Avaliação na Expansão da Educação Superior

APRESENTAÇÃO

A presente publicação é resultado do **XXV Seminário Nacional Universitas/BR: “Direito à Educação Superior Pública no Contexto da Crise Brasileira”**, realizado na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), no período entre 17 e 19 de maio de 2017. O evento contou com a participação de pesquisadores que compõem a Rede Universitas/BR, vinculados a um expressivo número de universidades brasileiras públicas e privadas. Desse grupo também participam estudantes de diversos programas de pós-graduação – mestrandos e doutorandos –, além de alunos de graduação envolvidos na discussão de políticas, programas e ações relativas à expansão da educação superior no Brasil.

A proposição do Seminário ocorreu a partir da rede de pesquisadores da Rede Universitas/BR – Observatório da Educação (OBEDUC) “Políticas da Expansão da Educação Superior” e do Grupo de Trabalho 11: Política de Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd.

Os textos apresentados na obra traduzem resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Integrado “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”/OBEDUC, estruturado em sete subprojetos. Em cada um desses subprojetos foram apresentados artigos, selecionados previamente por um Comitê Científico, designado pela Coordenação Local do evento. Considerando o elevado número e a qualidade dos artigos produzidos a partir da temática central “Direito à Educação Superior Pública no Contexto da Crise Brasileira”, os trabalhos apresentados durante o Seminário foram organizados na presente publicação, que está estruturada em cinco *e-books*.

Nos diferentes subprojetos se discutem questões relacionadas às transformações verificadas no campo da educação superior brasileira e ao papel das novas regulações que acabam por estimular, ainda mais, a expansão privada. Os artigos oportunizam analisar criticamente a conjuntura brasileira atual e seus impactos no campo, destacando graves riscos em relação à conquista do direito à educação superior pública no País.

Nessa perspectiva, a presente publicação visa ampliar a discussão dos dilemas, impasses e problemas emergentes na educação superior do Brasil. Nos diversos textos que compõe ganham destaque, dentre outras questões, a privatização da produção do conhecimento e a desestruturação da carreira dos docentes das instituições públicas de educação superior, considerando o contexto da crise brasileira, a conjuntura atual e os seus impactos nesse nível educacional.

O **Livro 1** apresenta artigos vinculados aos *Subprojetos 1 – Financiamento na Expansão da Educação Superior e 3 – Avaliação na Expansão da Educação Superior*. Os artigos relativos ao primeiro subprojeto abordam, dentre outras questões, os retrocessos em relação ao financiamento das universidades públicas. Por sua vez, os textos produzidos no âmbito do segundo subprojeto mencionado abordam a centralidade que a avaliação tem ganhado, nos últimos tempos, sobre a educação superior como um todo. Considerando os marcos teóricos e legais da avaliação, problematizam concepções, pressupostos e objetivos da avaliação, tendo em vista o contexto histórico da sua implementação e seus impactos nas esferas educacional, bem como a relação com a nova regulação da educação superior.

O **Livro 2** é composto por artigos produzidos por pesquisadores vinculados ao *Subprojeto 2 – Organização Institucional e Acadêmica na Expansão da Educação Superior*. Seus artigos revelam preocupação com a compreensão do sentido e alcance dos avanços das políticas privatistas e dos graves retrocessos na conquista da democracia e da autonomia institucional, elementos que apresentam riscos ao direito à educação superior pública. Além disso, abordam temáticas como a mercantilização da educação superior e as mais recentes expressões do gerencialismo como novas formas de regulação do campo da educação superior.

O **Livro 3** está organizado com artigos vinculados ao *Subprojeto 4 – Trabalho Docente na Expansão da Educação Superior*. Em seu conjunto, os textos possibilitam refletir sobre o trabalho de professores e gestores e as implicações de suas atividades acadêmicas e de gestão sobre o cotidiano das instituições de educação superior, bem como seus reflexos sobre a sociedade. Os efeitos do processo de expansão da educação superior sobre o trabalho e subjetividade docente também ganham espaço no debate proposto, à luz de questionamentos sobre a perseguição da excelência acadêmica e de modelos de gestão que impactam o real sentido do trabalho dos professores.

O **Livro 4** é constituído por artigos de autoria de pesquisadores do *Subprojeto 5 – Acesso e Permanência na Expansão da Educação Superior*. Esse livro destaca a produção do conhecimento relacionado ao tema políticas

públicas para a expansão da educação superior, e seus desdobramentos por meio dos programas federais, especialmente o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). O par acesso e permanência no contexto da educação superior brasileira ganha relevo nas discussões, a partir das produções científicas que envolvem as categorias expansão, democratização do acesso, e permanência em cursos superiores. Além disso, enfatizam-se os efeitos provocados pelos programas de assistência estudantil e os limites das políticas institucionais no atual contexto político brasileiro.

Por fim, o **Livro 5** está organizado com artigos vinculados ao *Subprojeto 6 – Produção do conhecimento na expansão da educação superior* e ao *Subprojeto 7 – Educação superior do campo*. Os textos do primeiro subprojeto mencionado enfatizam a política de expansão da educação superior e suas contribuições para a qualificação da educação brasileira, em seus dois níveis – básica e superior. Caracterizam, também, as mudanças presentes nas identidades, nos papéis sociais, na organização e na gestão universitária, bem como percursos institucionais, trajetória da pesquisa e produção científica, políticas de internacionalização e perspectivas de qualidade acadêmica. Enquanto isso, os artigos produzidos por pesquisadores do segundo subprojeto apresentam reflexões que, partindo das diretrizes curriculares do Curso de Licenciatura de Educação do Campo, problematizam as políticas de formação de educadores na perspectiva da relação que se estabelece entre universidade e educação básica do campo. Além disso, investigam o contexto da expansão da Educação Superior do Campo, considerando as mudanças políticas, sociais e institucionais em curso, advindas da reforma do Estado Brasileiro.

Cabe destacar que o conjunto dos cinco livros caracteriza-se como uma oportunidade de agregar pesquisadores, graduandos, pós-graduandos em torno da temática da Expansão da Educação Superior, em especial sobre a questão do direito à educação superior pública no contexto da crise brasileira. Revela, substantivamente, a preocupação dos pesquisadores que participaram do XXV Seminário Nacional da Rede Universitas/BR com as políticas nacionais e internacionais de educação superior formuladas e implementadas no contexto da sociedade mundializada e sua relação com a produção do conhecimento e da ciência.

Nessa perspectiva, os resultados de pesquisas, consolidados nos cinco livros antes comentados, constituem elemento fomentador do debate científico e fortalecedor das investigações desenvolvidas nas diversas temáticas neles abordadas. Enfim, mais do que dar visibilidade à produção do XXV Seminário

Nacional da Rede Universitas/BR, essas publicações pretendem contribuir para os avanços na área, oportunizando reflexões e provocando novos diálogos sobre os rumos da expansão da educação superior brasileira.

José Vieira de Sousa – Universidade de Brasília
Arlete de Freitas Botelho – Universidade Estadual de Goiás
Claudia Maffini Griboski – Universidade de Brasília
(Organizadores)

SUMÁRIO

PARTE 1

Financiamento na expansão da Educação Superior

“Nem parece banco”: as faces da financeirização da educação superior no Brasil.	21
<i>Andréa Araujo do Vale</i>	
Política de expansão e financiamento da Universidade do Estado do Pará (2005-2015).	33
<i>Giselle dos Santos Ribeiro</i>	
<i>Emerson Duarte Monte</i>	
<i>Vera Lúcia Jacob Chaves</i>	
Bases legais da financeirização da Educação Superior no Brasil	49
<i>José Augusto Ewerton de Sousa</i>	
Assimetrias no financiamento de bolsas de estudo no Brasil: análise a partir do processo de internacionalização e expansão e da Educação Superior	60
<i>Luciana Rodrigues Ferreira</i>	
<i>Diana Cruz Rodrigues</i>	
O financiamento dos hospitais universitários vinculados às instituições de ensino superior mantidas pelo estado do Paraná (2011 a 2016) . . .	93
<i>Luiz Fernando Reis</i>	
<i>Marcos Eduardo dos Santos Alves</i>	
Dívida pública e financiamento da educação superior e profissional no estado do Paraná (2003 a 2016)	107
<i>Luiz Fernando Reis</i>	
<i>Roberto Antonio Deitos</i>	
A política de financiamento do ensino superior privado no Brasil pela via da concentração de capital e financeirização	129
<i>Tayanne de Fátima Almeida Tabosa dos Reis</i>	
<i>Vera Lúcia Jacob Chaves</i>	

O financiamento da Universidade do Estado do Amapá (UEAP): aspectos legais e práticos.	138
<i>Valeria Silva de Moraes Novais</i>	
<i>Ilma de Andrade Barleta</i>	
<i>Adeildo Telles da Silva</i>	
Financiamento da educação superior privado-mercantil e fundo público: análise de renúncia fiscal do Prouni ao grupo Estácio Participações (período de 2007 a 2015)	156
<i>João Ribeiro dos Santos Filho</i>	
<i>Vera Lúcia Jacob Chaves</i>	
Expansão e financiamento das universidades federais (2006-2013): um estudo sobre a Universidade Federal do Amapá	174
<i>Fabiola Ataíde de Matos</i>	
<i>André Rodrigues Guimarães</i>	
<i>Emerson Duarte Monte</i>	
Os efeitos da financeirização do ensino superior privado-mercantil para o trabalho docente: o caso da Unama/Ser Educacional.	196
<i>Fabiola Bouth Grello Kato</i>	
A política de financiamento da educação superior no Brasil estabelecida no novo plano nacional de educação – PNE (2014– 2024): avanços e recuos.	213
<i>Leila Maria Costa Sousa</i>	
<i>Fabiola BouthGrello Kato</i>	
Educação superior a distância no Amapá e no Pará: entre o público e o privado.	232
<i>Fernando Alves Ramos</i>	
<i>José Almir Brito dos Santos</i>	
<i>André Rodrigues Guimarães</i>	

PARTE 2

Avaliação na expansão da Educação Superior

Experiência exitosa da formação de engenheiro civil nos ciclos
avaliativos do Sinaes: estudo de caso 247

Adenize Costa Acioli

Ana Lydia Vasco de Albuquerque Peixoto

Livia Bezerra Bueno

Maria Antonieta Albuquerque de Oliveira

Maria das Graças Medeiros Tavares

Análise dos resultados do Enade dos cursos de licenciatura do Maranhão
nas versões 2005, 2008, 2011 e 2014: primeiras aproximações 274

Ana Lúcia Cunha Duarte

Avaliação da educação superior: um estudo sobre a qualidade dos
cursos de Pedagogia 288

Arlete de Freitas Botelho

Claudia Maffini Griboski

Jandernaide Resende Lemos

José Vieira de Sousa

O Enade e a visão dos estudantes sobre os cursos de Pedagogia 305

Claudia Maffini Griboski

José Vieira de Sousa

Comissões próprias de avaliação de IES privadas do Distrito Federal
frente ao processo regulatório do Sinaes 320

Cláudio Amorim dos Santos

Políticas públicas traduzidas em metas e estratégias do Plano Nacional
de Educação (PNE) 2014-2024 que impactam na avaliação
institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil. 333

Daniel Azevedo Palma

Sistemas de asseguramento da qualidade da educação superior nas
políticas de avaliação: *accountability*. 349

Margareth Guerra dos Santos

Qualidade dos cursos de graduação em enfermagem	360
<i>Otilia M L B Seiffert</i>	
<i>Ively G Abdalla</i>	
<i>Lidia Ruiz-Moreno</i>	
<i>Patricia L D Abensur</i>	
Autoavaliação institucional no marco do Sinaes: um olhar sobre os relatórios de três universidades federais.	381
<i>Thiene Raianne Oliveira Rodrigues</i>	
O papel das comissões próprias de avaliação: uma reflexão sobre o que é previsto na legislação e o que ocorre nas IES	398
<i>Julia Flavia Araujo Carvalhaes</i>	
Avaliação do ensino jurídico no Brasil: análise dos cursos premiados pelo selo de qualidade OAB recomenda em 2016.	408
<i>Paola Matos da Hora</i>	
A nova gestão pública na UFSCar: uma proposta de estudo.	425
<i>José Carlos Rothen</i>	
<i>Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes</i>	
<i>Andréia Cunha Malheiros Santana</i>	
<i>Joelma dos Santos Bernardes</i>	
<i>Letícia Bortolin</i>	
<i>Maísa Aparecida de Oliveira</i>	
<i>Pamela Cristina Botiglieri Paschoalin</i>	
<i>Priscila de Paulo Uliam Martins</i>	
<i>Regilson Maciel Borges</i>	
Avaliação dos cursos superiores de tecnologia: uma análise sob a perspectiva dos gestores	446
<i>Girlene Ribeiro de Jesus</i>	
<i>José Vieira de Sousa</i>	

Financiamento na Expansão da Educação Superior



1

“Nem parece banco”: as faces da financeirização da Educação Superior no Brasil

ANDRÉA ARAÚJO DO VALE

Resumo: O presente trabalho visa explorar e analisar o desenvolvimento do processo de financeirização da educação superior no Brasil. Desde meados dos anos 2000, a educação superior privado-mercantil passa por um processo de financeirização que se articula a dois vetores: os movimentos da financeirização no bojo do capitalismo brasileiro e a particularidade brasileira, em sua conformação histórica do padrão de educação superior no país. O processo de mercantilização, privatização e empresariamento da educação superior brasileira, realizou-se, contando com o fundo público na sua constituição e avança, no período da financeirização, conformando a sustentação de parcela significativa dos lucros destas empresas educacionais. Diante da crise, que se reflete mais agudamente sobre o Brasil a partir de 2013/14, as empresas educacionais acionam novas estratégias de conquista/manutenção de mercado: acirramento do processo de concentração e centralização de capital, reforçando a criação de grandes oligopólios empresariais-educacionais, engendramento de um processo de “bancarização” das empresas educacionais, em que estas, por convênios, parcerias ou mesmo *per se*, passam a financiar o estudante com taxas e condições próximas àquelas ofertadas pelo financiamento estatal (FIES), bem como ampliam sua organização para o processo de disputa do fundo público. Pleiteiam ainda possíveis alunos a partir de outras estratégias: mudanças no modelo de oferta de EaD, oferta de cursos técnicos como chamariz, criação de seguros educacionais, “subsídios” para o financiamento privado e a reorganização da Graduação Tecnológica.

Palavras-chave: Financeirização; Mercantilização; Privatização; Empresariamento e Bancarização.

Analisar a problemática do financiamento da educação superior no Brasil hoje exige do pesquisador mais do que habilidade com números, demanda uma habilidade em reconhecer o labirinto de processos em que a promiscuidade entre Estado e empresariado se destaca na pauta do financiamento, indicando um dos caminhos, ao menos, pelo qual se produz a penúria gerencial nas IES públicas e o crescimento avantajado do setor privado, especialmente da parcela privado-mercantil. Esse é o processo que terá centralidade neste artigo. Para tanto, tomar-se-á como ponto de partida a análise dos movimentos mais recentes do setor privado e da política educacional para, de modo breve, mostrar o conjunto das forças em jogo na reconfiguração da educação superior para, em seguida, demonstrar que, diante da “crise” estabelecida em 2014, conjugada com a direção da política educacional assumida depois do Golpe, o setor se posiciona estrategicamente para garantir o acesso ao fundo público e sua sustentação lucrativa em seu novo patamar financeirizado. Examinaremos o documento intitulado: **As aspirações da classe “c” em relação ao ensino superior**, de autoria do Fórum das Entidades Representativas do Setor Privado, de 2016. Para finalizar, apresentaremos, na prática, o desdobramento dessas propostas.

O setor privado de novo tipo: oligopólios educacionais, financeirização e fundo público

Em meados dos anos 2000, o processo de privatização, mercantilização e empresariamento da Educação Superior brasileira entra em um novo patamar marcado por distintos processos que, entretanto, se entrecruzam: a centralização e a concentração de capital, a oligopolização mercantil e educacional daí decorrente, forjada pela formação de grandes conglomerados educacionais, a abertura de capital na Bolsa de Valores de diversas empresas educacionais, com larga presença de fundo público lastreando boa parte dessas instituições. No setor público, um processo de expansão via precarização cuja realidade nos atinge em cheio a partir de 2014, reverberando nas IES sob a forma ainda maior de precarização das condições de trabalho e existência expressas de maneira particularmente cruel na condição dos trabalhadores terceirizados.

Concentrando-nos, no âmbito desse artigo, no setor privado e, mais especificamente, no segmento privado-mercantil, examinaremos o quadro composto nesta última década para, em seguida, analisarmos as estratégias do setor, especialmente de sua fração privado-mercantil e suas respostas em relação à crise do capitalismo brasileiro, instalado desde 2013-2014. Todavia,

faz-se mister explorar alguns conceitos e análises do papel e da natureza do Estado e dos processos que ele medeia.

A escola derivacionista de reflexão sobre o Estado traz algumas reflexões importantes para o exame da natureza do estado contemporâneo.

O avanço na compreensão do Estado e da política, na atualidade, se faz, necessariamente, superando todas as mistificações teóricas que ainda se limitam apenas a definições jurídicas ou metafísicas como a de que o Estado é o bem comum ou legítimo. Mas também não são suficientes as teorias políticas parcialmente críticas, como as de Weber ou de Foucault, que não alcançam o Estado nas estruturas da totalidade social capitalista. Tampouco são suficientes as teorias que separam o Estado e a política do todo, procedendo a uma profunda analítica interna que não consegue vislumbrar suas causas exteriores. Nesse sentido, os fundamentos políticos liberais, as quantificações empíricas da ciência política e mesmo as teorias políticas analíticas, sistêmicas e funcionalistas, se se apegam ao estudo de concretudes políticas e seus padrões, não o fazem para buscar a fundo suas raízes históricas, estruturas e antagonismos. Tampouco leituras políticas neoinstitucionalistas dão conta de entender a dinâmica total da reprodução social e de suas contradições, na medida de um fechamento analítico que torna seu objeto de estudo asséptico e irreal [...]A compreensão do Estado só pode se fundar na crítica da economia política capitalista, lastreada necessariamente na totalidade social. Não na ideologia do bem comum ou da ordem nem do louvor ao dado, mas no seio das explorações, das dominações e das crises da reprodução do capital é que se vislumbra a verdade da política (MASCARO, 2014, p. 171-174).

A partir dessa análise, compreende-se que o campo da política e, portanto, da política educacional não pode ser entendido ou explicado sem a compreensão do Estado como polo de mediação do interesse mercantil e privado, decalcado da forma mercadoria. No caso expresso aqui, é o Estado o operador fundamental das ações/inações jurídico-políticas que dão lastro ao movimento do capital no mercado educacional no sentido da privatização, mercantilização e empresariamento da educação superior, em um novo e talvez inédito patamar que o Brasil tem experimentado.

Para tanto, é preciso entender a natureza dos distintos processos ora elencados, e que tomam forma conjugada, embora sejam qualitativamente distintos. O que significa privatizar? O que é o privado? A primeira confusão se explicita pela confusão entre público e estatal. Em segundo lugar, no pensamento liberal, a primazia do privado sobre o público, à medida que este

está a serviço do primeiro. Estes são importantes pontos do pensamento liberal e que expressam os interesses da burguesia de maneira muito clara, sendo manejados historicamente para a salvaguarda do capitalismo. Ao se pensar o Estado, a partir de Marx e Engels, a complexidade dessa categorização aparece em sua clareza. A primeira postulação importante dos autores é a crítica da noção de que o Estado é produto de um pacto ou contrato (crítica aos jusnaturalistas), mas a expressão, condensação e condição de reprodução das relações sociais de produção, ou seja, do modo como se colocam as classes sociais na produção material da vida. Neste sentido, o Estado é produto de certa relação entre as classes e tem como papel fundamental as reproduzir. Neste sentido, o Estado capitalista se transveste de guardião do público, mas é executor e protetor dos interesses comuns de uma classe particular do modo de produção capitalista. Neste sentido, pode-se afirmar não apenas que Estado não se confunde com o público em sua totalidade, mas que público é aquilo que, em determinada correlação de forças entre as classes, pode-se construir como esfera do bem comum e/ou do interesse comum, mediatizado ou não pelo Estado e que, quando o é, é subsumido ao mercantil.

Assim, na nossa interpretação, podemos entender a privatização como todo processo que toma aquilo que é comum em lócus de realização de interesses particulares, aberta ou mascaradamente. Nesse sentido, a privatização é um traço constitutivo da educação superior brasileira e que se realiza de modos distintos, em épocas distintas, mas, no limite, remetem ao mesmo movimento: tornar espaço de realização de interesses particulares aquilo que era espaço de realização – ainda que mutilado e nos marcos da ordem burguesa – daquilo que é interesse comum. Por isso podemos falar, por exemplo, da privatização interna das universidades públicas (estatais), expressa tanto na particularização de espaços comuns, na utilização das instalações para benefícios particulares, como o caso das Parcerias Público-Privadas – PPPs, especialmente quando envolvem direitos autorais e patentes, apenas para citar alguns exemplos.

Entende-se por mercantilização não apenas a simples venda de qualquer mercadoria, mas a organização da vida social para a produção e para a venda de mercadorias. Não se pode pensar no capitalismo como modo de produção apenas a “nível econômico”, mas como um modo total de produção da vida. Isso significa que um dos vetores inerentes ao capitalismo é a mercantilização da totalidade da vida – desde as relações, o patrimônio genético, apenas para citar alguns casos. Assim entendida, a mercantilização da educação superior não se expressa apenas pela venda da educação-mercadoria, mas pela mercantilização do conhecimento produzido nas universidades, ainda que

públicas, pela mercantilização dos espaços universitários, todas expressas no novo arcabouço jurídico-político presente na Lei de Inovação Tecnológica, na Lei das PPPs ou mesmo na expansão do setor privado de caráter abertamente mercantil, bem como nas relações estabelecidas nessa nova configuração do espaço educacional. Deste modo, a venda da educação como mercadoria, ou da educação-mercadoria, na leitura proposta por Rodrigues (2008) apresenta-se como algo previsível de acordo com este vetor. Assim, ocupar este espaço de maneira mercantilizada, acompanhando as distintas fases do capitalismo e seus rebatimentos nas formações econômico-sociais, é parte de uma necessidade vital para o sociometabolismo do capital: encontrar espaços de lucratividade, ou seja, espaço em que a vida possa se organizar de modo mercantil. Nesse sentido, precisamos abrir a distinção entre privado e privado-mercantil para nos dirigirmos diretamente a este segmento. Este ciclo de mercantilização inaugurado nos anos 1990 se acirra, mas de modo diferenciado na primeira década do século XXI. No campo das IES públicas, cada vez mais amplia-se a venda de serviços – caso dos cursos de pós-graduação (especializações/MBA) pagos, agora legalizados –, mas, também, por um modelo de venda da educação mercadoria em novo patamar: trata-se da formação de grandes conglomerados educacionais, com capital aberto e presença de capital internacional. Estes conglomerados educacionais representam um processo de centralização e concentração de capital, mas também de oligopolização educacional/institucional em curso significativo e perigoso, levando a mercantilização da educação superior a um novo patamar: a presença do capital financeiro altera o grau e a natureza da mercantilização educacional *tout court*, de modo que ainda é preciso explorar. Uma dessas transformações é aquela que corresponde ao conceito de empresariamento da educação superior.

Elemento talvez menos explorado no tratamento do tema, o empresariamento da educação superior tem muitas faces. Neves (2002) define que tal processo se realiza pelo reordenamento do aparato científico e tecnológico brasileiro construído desde os anos de desenvolvimentismo, com o sucateamento das universidades públicas em múltiplos aspectos, como a correspondente precarização das condições do trabalho docente, por exemplo, e da emergência de um lucrativo setor privado de ensino superior, comandado por uma nova burguesia de serviços educacionais. Entretanto, faz-se mister ir além dessa definição, na medida em que ela se confunde demasiadamente com a mercantilização.

Empresariar implica dar a uma iniciativa, organização ou instituição uma organização empresarial, ou seja, uma administração que responda ao

pressuposto empresarial de diminuir custo e aumentar a produtividade dessa organização, tornando-a lucrativa ou “otimizada”. Neste sentido, o pensamento e a prática empresarial trabalham no sentido de extrair uma performance sempre ótima de seus componentes – pessoas, material ou maquinaria. Para tanto, o empresariamento precisa de uma matriz de pensamento capaz de impor e/ou seduzir os componentes. O pensamento gerencial tem essa função. O gerencialismo e a governança corporativa aparecem como ideologias do empresariamento. Este comparece remodelando as instituições, independentemente de sua natureza jurídica, implicando aquilo que chamam de otimização de recursos, trabalhando inclusive com outro vocabulário que busca escamotear a relação capital/Estado – trabalho. Neste sentido, empresariar é dotar as instituições educacionais de outros modelos de gestão, provenientes do setor privado e das escolas de negócios, capitaneando-a por princípios que se sobrepõem aos educacionais, modificando-os mesmo. Assim, nas IES públicas, o empresariamento se revela nos princípios privados de gestão, que fingem um caráter democrático, escamoteando todos os processos autoritários – sempre que possível; revela na mudança da cultura das instituições, agora demarcada por ranqueamentos, competitividade, performatividade, aspectos estes que atravessam o trabalho docente na graduação e na pós-graduação; concentração das decisões estratégicas e distribuição de metas e tarefas às pontas da gestão, isso apenas para citar alguns.

No caso das IES privadas, significa a adoção de práticas de gestão agressivas, baseadas na contratação de consultorias de negócios que impõem processos de enxugamento brutais, mudanças nos modelos pedagógicos para que se tornem mais atraente aos clientes-alunos, dentre outros aspectos. Em alguns casos, implica mesmo uma mudança radical na gestão, com a ascensão de um grupo de gestores com a missão de modificar completamente o funcionamento administrativo e pedagógico da IES.

O documento do fórum em análise

O documento é iniciado pela declaração de que o ciclo de expansão recente iniciou-se a partir de 1996, sempre impulsionado por “Políticas Públicas”. Dessas, são destacadas: a LDB/96, por impulsionar a oferta do ensino superior privado; em 2003-2005, a criação dos primeiros cursos de graduação tecnológica (mais curtos) e na modalidade a distância (atingem um público mais velho); 2005, a criação do PROUNI, que criou vagas “gratuitas” nas instituições de ensino superior privadas destinadas a pessoas menos favorecidas, que estudaram na rede pública do ensino básico e apresentam

renda até 1,5 salário mínimo; em 2010, o novo FIES: “O novo Fies atingiu em cheio os jovens da classe “C” e o crescimento foi exponencial, passando de **76 mil novos alunos** financiados em **2010** para **732 mil** em **2014**” (FÓRUM..., 2016, p. 2, **grifos nossos**).

Segundo o Fórum, a crise de 2015 deixou um grande contingente de possíveis alunos fora do FIES, que teria sido afetado imensamente pela crise, e sem acesso à educação superior, o que impediria, no limite, ao cumprimento das metas do PNE. Claro que o que não se discute é o modo como as metas e, especialmente, as estratégias do PNE foram hegemônicas pelo setor privado-mercantil. De acordo com o documento, o novo público que havia acessado à educação superior a partir do novo FIES (2010) ficaria, de 2015 em diante fora do acesso superior, especialmente a classe C, sem à qual as metas do PNE não seriam passíveis de cumprimento. De fato, o número de novos contratos do FIES caiu muito entre 2014 e 2015, enquanto em 2014, havia um total de 731.700 novos contratos, em 2015 esse número foi de 287.400 novos contratos. Em termos de gastos por ano, todavia, entre 2014 e 2015, houve aumento de R\$13,700 bilhões de reais para R\$ 14,200 Bilhões. Se incluirmos 2016, o gasto permanece em R\$ 13 bilhões, não significando, portanto, significativamente redução.

Diante de tal discurso, o Sindicato das Entidades Mantenedoras – Semesp – “realizou uma pesquisa em parceria com o Instituto Data Popular¹”.

1 Segundo o próprio instituto, “O instituto nasceu como um departamento de pesquisa dentro de uma agência de propaganda: a Popular Comunicação. Corria o ano de 2001 e o poder de consumo das classes CDE, turbinado pelo Plano Real, tinha entrado no radar de profissionais de marketing que estavam enxergando o mercado com outros olhos. Existia um novo brasileiro consumindo, além das classes AB 25+. No âmbito internacional, o banco Goldman Sachs acabava de inventar a sigla BRIC para designar os países emergentes que eram as grandes apostas na época: Brasil, Rússia, Índia e China.

Quando surgiu no mercado, a Popular Comunicação era formada pelos sócios: Bá Assumpção João Augusto Palhares Neto, Wagner Sarnelli e Pública Comunicações (André Torreta e Elcio Mouco).

O departamento de pesquisa, que em setembro de 2002 se transformou no instituto Data Popular, foi idealizado e estruturado pelo Palhares, que até hoje continua como sócio-diretor” (DATA POPULAR, 2017) Acesso em: 24 abril 2017. Tem como membros do Conselho Consultivo: Glauco Arbix Presidiu o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2003–06), coordenou o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE, 2003–06), José Roberto Tambasco (Atualmente, ocupa a presidência da Swift Brasil desde agosto de 2016), Ricardo Guimarães (É membro do Conselho da FNQ – Fundação Nacional da Qualidade), Juliano Seabra (Atualmente, é o Diretor Geral da Endeavor, no Brasil, desde 2013. Há 8 anos nessa organização, Juliano é um apaixonado por empreendedorismo e inovação, desde 2002, quando fez o *start-up* da

Cabe ressaltar que tal instituto, apresentado como especializado em pesquisa com as classes C, D e E, traz dados a partir de pesquisas de opinião para o documento relatado. Assim, fazem o seguinte recorte de procedimento metodológico (não justificado no documento): “A pesquisa realizou 800 entrevistas com pessoas da classe “C”² que concluíram o ensino médio, divididas em dois grupos: formados há até dois anos e formados há mais de dois no ensino médio”.

Depois de realizar quatro grupos focais, foram efetivadas as entrevistas de campo. “Para formação da amostra de campo, foi perguntado se o entrevistado tinha ensino médio completo e se tinha o anseio de ingressar no ensino superior. Só foram considerados aqueles que afirmaram querer ingressar no ensino superior.” (DATA POPULAR, 2016).

Os resultados foram os seguintes: tanto entre o grupo até 24 anos (50% dos entrevistados) como aquele com mais de 24 anos (45% dos entrevistados) já não esperaria contar com o FIES para ingressar na educação superior³. Quanto a ingressar na Universidade pública, 43% dos entrevistados com menos de 24 anos esperam ingressar em uma universidade pública (vejam que o número não é irrelevante), enquanto este percentual é de 37% entre aqueles com mais de 24 anos (número também não desprezível). Interessante é que o documento pontifica, sem a apresentação de nenhuma evidência, que quase 100% destes entrevistados não ingressarão nas universidades públicas por conta de uma base escolar deficiente.

Sobre, portanto, o modo de pagamento das mensalidades – uma vez que as IES públicas estariam descartadas –, 63% dos menores de 24 anos e 69% dos maiores de 24 anos não teriam nenhum plano para pagamento das mensalidades escolares para ingressar no ensino superior. Neste caso, apenas 3% dos entrevistados com menos de 24 anos estariam dispostos a realizar um

unidade de educação empreendedora do Senac – São Paulo, hoje uma das referências no país), Marcelo Sant’Iago (presidiu o IAB Brasil por duas gestões consecutivas, entre 2002 e 2006.). Como clientes: Allianz, AMBEV, Carrefour, Coca-Cola, Globo, entre outros.

- 2 Segundo o documento: “Conforme critérios do Instituto Data Popular, a faixa que define a classe “C” varia de R\$ 388,81 a R\$ 1.361,93 de renda per capita, ou de R\$ 1.806,57 a R\$ 3.463,03 de renda familiar. O percentual da população que se enquadra nessas faixas de renda é superior a 50%.”
- 3 Há ainda uma manipulação no modo de apresentar os dados presentes no documento, uma inversão discursiva entre a explicação e a exposição dos números que leva a pensar que o número do que é afirmado é maior do que, de fato é. Para tanto, remete-se diretamente ao documento.

financiamento privado e 4% com mais de 24 anos também teriam esta disposição. Segundo o documento:

Além do medo do endividamento e das altas taxas de juros, ficou claro nos *focus groups* que o receio de ter o financiamento negado pela avaliação de crédito já é quase um bloqueio a esse tipo de financiamento. **Estar exposto ao risco de ser reprovado na avaliação de crédito tem efeito sobre a autoestima dos alunos da classe “C” que recusam esta modalidade mesmo antes de tentar a sua aprovação** (FÓRUM..., 2016, p. 6, grifos nossos).

Os entrevistados apresentam ainda muita desconfiança em relação aos cursos EaD (93% com menos de 24 anos e 79% com mais de 24 anos não quer fazer curso a distância ou semi-presencial); poucos apontam, segundo o documento por ignorância sobre a modalidade, os cursos de graduação tecnológica como opções (3,4% dos entrevistados com menos de 24 anos e 6% daqueles com mais de 24 anos); e que um percentual significativo pode adiar, em função da crise e suas consequências, a entrada na educação superior (37% com menos de 24 anos e 28% com mais de 24 anos ingressariam no ano seguinte).

O item sobre preço é curioso: segundo a pesquisa, a maioria dos entrevistados tem como critério de escolha os seguintes elementos nessa ordem: qualidade da IES, localização e, em seguida, preço. Segundo o documento, preços muito baratos despertam desconfiança sobre a qualidade do ensino.

As estratégias de enfrentamento da crise: o aprofundamento da privatização, mercantilização e empresariamento das IES

Chama a atenção que o tipo de pesquisa realizado e as saídas apresentadas sejam moldadas pela lógica do mercado (pesquisa de mercado e estratégias de ganho/manutenção de alunos). A primeira estratégia é denominada, no documento, de Crédito educativo próprio. Este “[...] consiste na possibilidade de o aluno pagar uma parte da mensalidade durante o curso e o complemento após a sua formatura, com base no valor da mensalidade vigente, porém sem cobrança de juros [...]” (FÓRUM, 2016, p. 9-10). O problema é como viabilizar esta lógica para as instituições, especialmente no que tange à cobrança de juros.

Algumas empresas educacionais já mostram o caminho. A Estácio oferece o PAR Estácio, o novo Parcelamento Estácio, que consiste no parcelamento de 70% das mensalidades e pagamento sem juros no dobro do tempo:

A concessão do financiamento universitário está sujeita a análises especializadas. Os valores e condições do funcionamento serão definidos de acordo com o valor, duração do curso, quantidade de mensalidades financiadas, prazo de carência, e outros fatores. Durante o curso o aluno pagará até R\$ 150,00 por trimestre (referente aos juros do financiamento) e a parcela da mensalidade que não foi financiada. Nos 18 meses de carência (após a conclusão do curso) o aluno pagará até R\$ 150,00 por trimestre (referente aos juros do financiamento). Após o período de carência, o aluno inicia o pagamento das mensalidades financiadas em até três vezes o período financiado do curso. Válido para os cursos da Graduação e Graduação Tecnológica Presencial, conforme conceito do MEC (ESTÁCIO, 2017).

Cabe ainda ressaltar que o parcelamento é apresentado como juros zero. Entretanto, na apresentação das demonstrações financeiras do 4º trimestre de 2016, o planejamento apresentado mostra que o financiamento de 70% está previsto apenas pelo primeiro ano, caindo com o tempo. Valem aqui duas hipóteses, não excludentes: ou a restrição tem como razão apresentar aos acionistas um cenário mais favorável ou trata-se da “esperança” de que o FIES volte a crescer. Já nas próprias demonstrações financeiras de 2016, o parcelamento “[...] permite ao aluno pagar metade do valor total do curso enquanto estiver estudando e a outra metade após a formatura”. O parcelamento se dá de maneira progressiva, iniciando com o pagamento de 30% do valor das mensalidades nos dois primeiros semestres; 40% no terceiro semestre, 50% no quarto e 60% a partir do quinto período. Aqui se define um dos pilares do que está aqui se denominando bancarização da educação superior: não se trata apenas da parceria com instituições financeiras. É mais: é a própria empresa de cariz financeiro, funcionando como banco que oferece financiamento às mensalidades que ela mesma deve receber.

A segunda estratégia diz respeito à noção de qualidade. Como os entrevistados se referem à qualidade como critério de escolha, mas não saberiam definir exatamente qualidade, o Fórum encaminha como sugestão campanhas de esclarecimento sobre a noção de qualidade. Alguma dúvida de que se definirá qualidade, neste caso, de acordo com os interesses deste setor? Que esta definição passará ao largo, por exemplo, da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão?

A terceira iniciativa remete ao modelo de oferta EaD, que deveria se adequar e ganhar a confiabilidade dos estudantes. Segundo o documento, apenas pela ampliação da competitividade entre cursos diversos poderá produzir cursos de qualidade desejados. A quarta estratégia remete à

negatividade da guerra de preços (rebaixamento dos preços para a competição entre cursos e IES). Segundo o documento, este mecanismo termina por levar à desconfiança em relação aos cursos e IES. Não seria uma estratégia adequada. Sabe-se, entretanto, que as empresas educacionais, diante da crise, optaram por uma estratégia de revalorização das mensalidades. Assim, preferiram captar menos alunos e manter os pagantes mais seguros do que investir na captação de alunos pelo preço e que não garante, no cenário econômico atual, em pagamento efetivo.

A quinta estratégia remete à valorização dos cursos técnicos. Afirmo o documento:

A imagem dos cursos técnicos é positiva, além de serem considerados como uma forma de ingressar no ensino superior. O Pronatec, além de formar técnicos, tinha a vantagem de trazer o aluno para o ambiente universitário e, conseqüentemente, aumentava a probabilidade de ele continuar ingressando em curso superior. Com o fim do Pronatec, as instituições de ensino superior, mesmo mantendo a autonomia para criar cursos técnicos pós-médio, deixaram de ofertar essa modalidade. Como os efeitos dos cursos técnicos são positivos na visão dos alunos, **uma estratégia interessante é oferecer, ainda que gratuitamente, turmas de cursos técnicos nos horários de ociosidade em áreas correlatas em que a instituição tenha cursos de graduação.** Isso pode atrair bons alunos do ensino médio e fidelizá-los para ingressarem em alguma graduação oferecida pela instituição (FÓRUM..., 2016, p. 11, grifos nossos).

Além da óbvia linguagem mercadológica, chama atenção a noção de efeito cadeia tentado pelas IES, ou seja, não se trata de uma valorização do ensino técnico, mas de seu funcionamento como chamariz para cursos tradicionais, reforçando o bacharelismo. Pode-se depreender que tal estratégia já está em curso. Em nota oficial, o Fórum saúda o CNE por ter aprovado a criação de cursos superiores de tecnologia em serviços jurídicos (FÓRUM, 2017).

A estratégia seguinte também remete a este processo de bancarização das IES: a oferta de seguros educacionais, ou seja, a oferta de segurança de pagamento de mensalidades em caso de perda do emprego ou morte acidental. A Estácio já implementou um seguro de seis meses para alunos (ou responsável financeiro) dos cursos da Graduação tradicional e tecnológica, das modalidades Presencial, Flex, e a Distância. Esta é seguida pelo que denominam de subsídios ao financiamento privado. Trata-se de uma manipulação de parcelamento, desconto e juros de modo que o custo mensal “caiba” no bolso

do aluno, mas seu custo resulte no mesmo sem desconto. Trata-se de clara operação de caráter bancário.

A última estratégia remete à graduação tecnológica e sua valorização no sentido de aproveitar sua curta duração para diminuir a possibilidade de inadimplência e garantir um nicho de atuação das IES e captação de alunos por uma reformulação mercadológica da oferta, incluindo a valorização desses cursos e uma “pedagogia” a respeito destes.

Quando se concentra nas estratégias de financiamento, percebe-se que estas remetem a um novo papel assumido pelas empresas educacionais diante da crise do capitalismo brasileiro e do modo como reverbera para o setor privado⁴: operando como entidade bancária/financeira, oferece ele mesmo a alavancagem de suas operações, oferecendo financiamentos, seguros e subsídios para o aluno, enredando-o em uma rede de endividamento privado e garantindo, assim, algum fluxo de entrada de alunos em situação de crise. É, nem parece banco...

Referências

- ESTÁCIO. Par – Parcelamento Estácio. Disponível em: < <http://portal.estacio.br/parcelamento>>. Acesso em: 17 abril 2017.
- FÓRUM. As aspirações da classe “c” em relação ao ensino superior. **Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Privado**. Data Popular, 2016. Disponível em:< http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/images/downloads/aspiracoes_classe_c.pdf>. Acesso em: 17 abril 2017.
- MASCARO, A. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- NEVES, L. M. W. (org.) **O empresariamento da educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002.
- RODRIGUES, J. **Os empresários e a educação superior**. Campinas: Autores Associados, 2008.

4 Que não se tenha dúvidas de que, por outro lado, o setor está mais do que organizado para disputar o direcionamento do fundo público destinado ao financiamento da educação superior

Política de expansão e financiamento da Universidade do Estado do Pará (2005-2015)

GISELLE DOS SANTOS RIBEIRO

EMERSON DUARTE MONTE

VERA LÚCIA JACOB CHAVES

Resumo: Este artigo apresenta um estudo acerca do financiamento da educação superior no estado do Pará. Objetivou analisar o que o orçamento da UEPA representa no orçamento do estado do Pará e de que maneira o financiamento da UEPA acompanhou seu processo de expansão nos últimos dez anos (2005-2015). O estudo utilizou os dados dos Balanços Gerais do Estado do Pará e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Os dados apontaram que a receita corrente líquida do estado cresceu no período e o crescimento total dos recursos executados na universidade superou o crescimento da receita, porém o crescimento real do orçamento da UEPA não acompanhou proporcionalmente a expansão. Apesar de, na aparência, ter-se ampliado o repasse de recursos, a elevação deu-se de maneira irregular, reforçando então o indicativo da ausência de uma política de financiamento para a universidade. As elevações no orçamento da UEPA deram-se centralmente por meio dos gastos com pessoal os quais ocorreram em virtude dos concursos públicos e reposições salariais conquistados por meio de greves e paralisações, enquanto os investimentos reais sofreram constantes reduções ao longo dos últimos dez anos, colocando a UEPA em um grave quadro de sucateamento.

O presente artigo trata da lógica de expansão e financiamento da Universidade do Estado do Pará (UEPA). Faz parte dos estudos desenvolvidos no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior (GEPES), por meio do Mestrado em educação, na Universidade Federal do Pará. Objetiva-se apresentar a educação superior no estado do Pará, discorrer sobre como o financiamento da UEPA acompanhou seu processo de expansão nos últimos dez anos (2005-2015) e analisar o que o orçamento da UEPA representa no orçamento do estado do Pará.

Nossas referências deram prioridade aos aspectos regionais, consolidaram-se a partir dos estudos de Chaves (2005), Lima (2000), Chaves e Lima (2006). O texto foi construído por meio de pesquisa documental que buscou dados do INEP para apresentar a situação da expansão da educação superior e os

balanços gerais do estado do Pará a fim de elucidarem o orçamento do estado e da universidade para então estabelecer relações.

O artigo organiza-se em duas seções. A primeira versa sobre o desenvolvimento da educação superior no estado do Pará até o momento de criação da UEPA. A segunda seção trata dos dados de expansão e financiamento da UEPA, bem como estabelece relações com o orçamento do estado do Pará, onde se espera demonstrar o que o financiamento da UEPA representa frente a arrecadação do estado.

A Educação Superior no Estado do Pará e a criação da UEPA

A UEPA está inserida em um estado que é imerso em riquezas naturais – o Pará. O segundo maior em extensão territorial do país com 1.247.960 km² e, em 2014, teve a população estimada em 8.104.880 habitantes. Possui a economia voltada para a mineração e exportação, a qual foi desenvolvida por grupos empresariais nacionais e estrangeiros, que se instalaram na região, por meio de grandes projetos de desenvolvimento industrial abrigados na Amazônia na década de 1980 (CHAVES, 2005).

Chaves (2005, p. 155) aponta que o crescimento econômico, evidenciado no estado do Pará desde a década de 1980 até meados da década de 1990, não promoveu mudanças substanciais no que diz respeito à multiplicação de empregos e geração de renda para a população, ou seja, “[...] o processo de industrialização da região e os índices de crescimento econômico verificados não beneficiaram a sociedade regional”. Uma evidência disso era o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do estado, em 1991, com índice de 0,413¹.

O IDHM já apontava o baixo índice de acesso ao conhecimento, isto porque o Pará possuía um déficit crônico de oferta de vagas nos diferentes níveis de ensino, sobretudo no ensino superior, entretanto suas características de formação territorial, marcadas por riquezas naturais e biodiversidade, eram atrativas para os investimentos estrangeiros.

No que tange a educação superior, o estado do Pará acompanhou o desenvolvimento da educação superior nacional em relação à sua constituição.

1 O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta por indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o nível desenvolvimento humano.

Primeiramente, foram criadas escolas e faculdades isoladas. A partir de 1934, as escolas e faculdades existentes no Brasil começaram a ser federalizadas. A junção das escolas e faculdades já existentes no estado² foi o que possibilitou a criação da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Moreira (1977 apud LIMA; CHAVES, 2006) conta que a ideia de uma universidade no estado do Pará surgiu ainda na década de 1920, a partir de intelectuais com projeção acadêmica nacional. Naquele momento, porém, a tentativa encampada não deu certo. Já em 1931, a ideia retoma força, quando nasce a Escola de Engenharia, e a julgar que o estado já possuía um quantitativo suficiente de instituições de ensino superior, avaliava-se novamente a possibilidade, que havia sido reincidentemente fracassada, da criação de uma universidade do Pará.

Foi apenas em 1957, precisamente, no dia 02 de julho, que o governo Juscelino Kubitschek sancionou a lei n. 3.191/57 a qual criou a Universidade do Pará (hoje Universidade Federal do Pará). A perspectiva era de acompanhar e contribuir com o desenvolvimento regional, com a possibilidade de cumprir papel estratégico junto às perspectivas que se colocavam sobre o estado. (CHAVES, 2005)

Nos anos seguintes, a idealização de uma Universidade do Estado do Pará estava em construção, pois, na década de 1960, deu-se a retomada de crescimento das universidades estaduais no Brasil, que tinha sido contida com o processo de federalização iniciado em 1940. (SAMPAIO; BALBACHESKY; PEÑALOZA, 1998)

Em 1961, foi criada a Fundação Educacional do Estado do Pará (FEP), uma instituição com a finalidade de “promover o desenvolvimento e o aprimoramento do ensino e da cultura” mais precisamente nos níveis de ensino médio e superior (MEC, 1991, s/p). A FEP era uma fundação sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, didática e financeira e vinculada à Secretaria de Estado de Educação (SEDUC). Em 1981, foi desresponsabilizada pela manutenção do ensino médio, sendo este transferido, por meio de convênio, para a responsabilidade da SEDUC. Assim, coube a FEP a atribuição somente das Instituições de Ensino Superior.

2 Faculdade livre de Direito (1902), Faculdade de Farmácia (1903), Escola Livre de Odontologia (1914), Escola de agronomia e Veterinária (1918), Faculdade de Medicina (1919), Escola Livre de Engenharia (1931), Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Atuárias (1947), Faculdade de Filosofia Ciências e Letras (1948), Escola de Química Industrial do Pará (1956), Escola de Serviço Social (1950). (LIMA; CHAVES, 2006, p. 32-33)

O contexto de redemocratização do Brasil, de 1988, foi acompanhado por diversas mudanças de ordem nacional e internacional, apesar das limitações impostas pela nova carta constitucional. O ano de 1989 foi emblemático. Ano das grandes metamorfoses. Apresentou-se uma das maiores cargas inflacionárias da década de 1980 no Brasil; foi o ano das eleições presidenciais amplas, com a vitória de Collor de Melo e a derrota do projeto Petista no segundo turno; forjou-se o “pacote” Neoliberal para a América Latina e o Caribe por meio do “Consenso de Washington”; colocou-se para o mundo a falência do que significou a burocracia Stalinista e a consequente derrota do “Socialismo Real”, após a Queda do Muro de Berlim; e foram impulsionadas teses como “O Fim da História” de Francis Fukuyama.

A situação política no Pará, em meio a esta intensa turbulência social, foi marcada pela criação da Frente Democrática das Oposições (FDO). Era um momento em que, segundo Lima (2000), as bandeiras do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) se confundiam com as da esquerda em face da luta que este partido travava em torno dos problemas sociais agravados nos duros anos do regime militar no país. No contexto de abertura política, nos anos finais da ditadura civil-militar, Jader Barbalho do PMDB foi eleito governador do Estado do Pará, para o período de 1983 a 1987.

Jader Barbalho foi substituído por Hélio Gueiros, antes senador, que deixou o cargo para ser candidato numa coligação dirigida, sobretudo pelo PMDB. Era o sucessor apoiado por Jader Barbalho e governou de 1987-1991. Lima (2000) aponta que Gueiros e Barbalho, antes aliados, rompem em meados de 1988 o que causou, entre outras coisas, impactos nas medidas em relação à educação em face da transição dos governos, porque Jader retornou ao governo do estado em 1991.

A autora explicitou que o governo Barbalho em sua primeira gestão tratou a condução da SEDUC com critérios políticos e não técnicos, designando um secretário de educação interino por falta de opção e que seu programa político para a área educacional era formado por diretrizes genéricas. Lima (2000) destaca, ainda, que um projeto do Ministério da Educação (MEC), em convênio com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), deu a tônica na política educacional implementada nesse governo de Barbalho.

Já no governo Hélio Gueiros, a SEDUC ficou a cargo de sua esposa, Therezinha Gueiros. Segundo o governador, a decisão de escolher sua esposa para secretariar a educação deveu-se ao trabalho desenvolvido por ela em prol da educação no Estado. A educação foi colocada como “prioridade”, tendo

sido, nesse período, elaborado o Plano Estadual de Educação (PEE) que propunha alguns projetos, dentre eles: a “Expansão e Melhoria do Ensino”, por meio da qual criou o Instituto de Educação Superior do Pará (ISEP)³ e colocou a ele o desafio de “investir na formação do professor com nível superior” sob a justificativa de valorização do professor da educação básica (LIMA, 2000, p. 132).

No Projeto Político Pedagógico (PPP) do curso de Pedagogia do ano de 2006, consta que, em julho de 1990, Gueiros criou a Universidade do Estado do Pará (UEPA, 2006) e Jader, que o sucedeu posteriormente, derrubou algumas medidas adotadas no governo que o antecedeu, uma delas seria a extinção da Universidade do Estado do Pará fundamentado no discurso da ilegalidade no ato de sua criação. Não existe, porém, lei estadual que comprove tal fato. Existia desde 1974, a lei estadual n. 4.526, que em seu 1º artigo autorizava o poder executivo a criar a Universidade do Estado do Pará. A Constituição Federal de 1988, no artigo 37, no entanto, estabeleceu que somente por meio de lei específica seria possível criar empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública.

A criação da UEPA, da qual trata o PPP do curso de pedagogia, referia-se então à aprovação do Estatuto da Universidade que foi acatado por meio de um Decreto Estadual de n. 6.753 datado de 05 de abril de 1990. Tal evento foi objeto de análise por parte do Conselho Federal de Educação (CFE) quando o professor Nagib Coelho Matni questionou a validade do vestibular em 1991, dado o desconhecimento da autorização e reconhecimento da transformação das escolas em universidade.

O CFE, por meio de um recorte histórico dos eventos em torno da criação da UEPA, manifestou-se apontando os fatos:

- a) que anteriormente à Universidade do Estado do Pará, existiam cinco estabelecimentos isolados oficiais estaduais, mantidos pela Fundação Educacional do Estado do Pará (UEP) [sic];
- b) com a “instituição” da Universidade, esses cinco estabelecimentos foram integrados em dois Institutos: o Instituto de Ciências da Saúde e o Instituto de Ciências Sociais, e passaram a funcionar conforme os regimentos dos antigos estabelecimentos isolados da FEP, sem qualquer alteração estrutural ou acadêmica, exceto a substituição dos diretores por coordenadores;

3 Criado por meio do Decreto Governamental nº 6.740 em 07 de dezembro de 1989 e autorizado a funcionar pela Resolução nº 492 de 18 de dezembro de 1989, do CEE e pelo Decreto Presidencial nº 98.886 de 25 de janeiro de 1990 (UEPA, 2006, p. 28)

- c) o Estatuto da Universidade foi aprovado pelo Decreto estadual nº 6753, de 05/04/90, sem nenhuma manifestação do Conselho Estadual de Educação do Pará. Não foi expedido, nenhum decreto autorizando o funcionamento da Universidade;
 - d) a Universidade funcionou no período de julho de 1990 a março de 1991, período em que foi sua Reitora a prof^a Therezinha Gueiros e que ocupava, cumulativamente, o cargo de Secretária da Educação e do Estado;
 - e) o atual Governador, Sr. Bader [sic] Barbalho, empossado em março de 1991, expediu o Decreto nº 0147, em 18/03/91, declarando de nenhum efeito o Decreto nº 6753, de 05/04/90, restabelecendo, nesse mesmo dia, pelo Decreto nº 0148, a FEP (Fundação Educacional do Estado do Pará) e os cinco estabelecimentos de ensino superior por ela mantidos;
 - f) o concurso vestibular de 1991 foi convalidado pelo CEE; os diplomas expedidos durante o funcionamento da Universidade não foram registrados, mas substituídos por diplomas expedidos pela FEP;
 - g) objetivando resguardar os alunos e as instituições de ensino de possíveis questionamentos futuros e face ao Decreto do Governo Estadual anulando a criação da Univesidade [sic], decidiu o CEE convalidar os atos administrativos-educacionais praticados pela Universidade (Res. nº 014, de 27/01/92), atribuindo-os à Fundação mantenedora dos estabelecimentos isolados;
 - h) o atual Governador nomeou uma comissão, integrada pelas pessoas que depuseram no processo com o objetivo de elaborar um anteprojeto de lei de criação de uma universidade estadual, bem como o respectivo estatuto.
 - i) a Fundação não vem cobrando mensalidades escolares dos alunos.
- (PARÁ, 1993, p. 2)

No entendimento do governador Jader Barbalho, a lei estadual nº. 4.526/74, que dava autorização para a criação da universidade, estaria revogada a partir da CF 1988. Sob essa justificativa, após os procedimentos expostos, ele dá entrada em 02 de setembro de 1991, no Projeto de Lei n.140/91, o qual vai criar a UEPA em 1993, após sua tramitação na Assembléia Legislativa do estado do Pará (ALEPA). Fez parte de seus argumentos também o artigo 21 da Constituição Estadual, que ratificava na norma estabelecida em 1988.

O contraditório, diante da promulgação da constituição em 1988, é que, mesmo com diversos desafios relativos à ampliação das condições de desenvolvimento humano, o governo do Estado é desobrigado da responsabilidade com ensino superior, pois a CF atribuía prioritariamente a responsabilidade dos estados com o ensino fundamental e médio, Jader

promoveu a junção da Escola Superior de Educação Física, Escola de Enfermagem Magalhães Barata, Faculdade Estadual de Medicina do Pará⁴, e a Faculdade Estadual de Educação⁵, criando a UEPA por meio da Lei Estadual nº 5.747, de 18 de maio de 1993.

A universidade obteve a autorização de funcionamento, por meio do Decreto presidencial, um ano depois de criada, em 04 de abril de 1994, e só em 1997 teve sua estrutura organizacional definida por meio da Lei Estadual n. 6.065, em 01 de agosto de 1997. Desta forma, o mérito da criação de uma universidade do estado ficou a cargo do PMDB, embora a UEPA em maior parte de sua história, tenha estado submetida a governos de tucanos. O período que será analisado, os últimos dez anos, retrata uma fase em que o governo do estado do Pará esteve sendo gerido em parte por um governo do PT (2007 a 2010).

Na seção a seguir descrever-se-á sobre a forma como a Universidade do Estado do Pará se organiza e como tem se dado nos últimos dez anos (2005 a 2015) a lógica de expansão e financiamento, estabelecendo relação com a arrecadação do estado.

Lógica da política de expansão e financiamento da universidade do estado do Pará

A UEPA funciona em Belém em cinco *campi* onde são ofertados os cursos de graduação e pós-graduação e o funcionamento da administração superior. A Livraria café e o Planetário também fazem parte do patrimônio da instituição.

No interior do estado, a UEPA possui campus em 15 municípios, perfazendo um total de 20 *campi* (5 na capital e 15 no interior). O campus de Conceição do Araguaia, existente desde 1990, foi precursor no processo de interiorização, naquele momento, funcionando como núcleo, Marabá e Altamira tiveram suas atividades universitárias iniciadas em 1993 (PARÁ, 1991, p. 33).

A partir de então mais 12 campi foram inaugurados no interior do estado ao longo da história da UEPA: Paragominas s/d, Tome Açú em 1998, São Miguel em 1998, Santarém 1998, Tucuruí em 1999, Mojú 2000,

4 Cursos de Medicina, Fisioterapia e Terapia Ocupacional.

5 Cursos de Pedagogia, Educação Artística e Licenciatura em Matemática.

Barcarena 2000, Vigia 2001, Redenção 2003, Cametá 2005, Salvaterra 2005, sendo o último na cidade de Castanhal em 2010.

Para tratar desta expansão que teve a UEPA é necessário situar a UEPA no contexto da educação superior, no estado do Pará. Desta forma, apresenta-se na tabela 1, a evolução do ensino superior no Pará, tanto público como privado, em que se observa que a UEPA é única universidade estadual existente no estado.

Os dados expostos na referida tabela evidenciam a expressiva expansão das IES privadas no estado do Pará que ampliou em 10 anos de 21 IES em 2005, para 35 IES em 2015. Em relação às matrículas, os dados mostram também que a expansão foi majoritariamente privada com uma ampliação de 98,1% de 2005 a 2015.

O aumento significativo de matrículas na educação superior ao longo do período é fruto de uma política expansionista do governo federal. Tal política visa privilegiar o setor educacional privado a partir da deterioração do ensino público. Os governos estaduais incorporam a lógica adotada pelo governo federal, pois se tratam de “orientações” dos organismos internacionais. Ou seja, a expansão não é uma ação isolada das universidades estaduais, mas sim, de todas as IES brasileiras.

De acordo com Guimarães (2014), esse crescimento faz parte do contexto mais geral de expansão da educação superior registrada pós LDB nº 9394/1996, sobretudo, da expansão do setor privado que registrou, ao longo desses 10 anos, uma ampliação de 66,6% nas IES presentes, no estado do Pará.

É interessante observar que houve uma expansão significativa das IES públicas no período, passando de 4 IES em 2005 para 6 IES em 2015, no entanto, durante o mesmo período, o estado continuou possuindo apenas uma Universidade estadual. Por outro lado, ao se analisar a evolução das matrículas no setor público, os dados demonstram que a UEPA foi responsável pela maior expansão de matrículas públicas no estado com uma ampliação 39,3% no período de 10 anos, enquanto no geral de IES públicas apresentaram uma ampliação de 40,4% das matrículas, apesar de ter expandido o número de instituições públicas federais no estado.

Tabela 1: Pará – Evolução das IES e Matrículas das universidades públicas, privadas, de 2005 a 2015

Ano	IES				Matrículas			
	Total	Pub	Priv	Univ. Estaduais	Total	Pub	Priv	Univ. Estaduais
2005	25	4	21	1	80.686	44.478	36.208	9.047
2010	31	5	26	1	101.210	50.138	51.072	12.440
2015	41	6	35	1	134.211	62.476	71.735	12.604
Δ (%) 2005-2015	64	50	66,6	0	66,3	40,4	98,1	39,3

Fonte: Inep. Censo da educação Superior (2005-2015).

Fica explícito que a UEPA passou por um forte processo de expansão nas matrículas dos cursos de graduação. Os dados, a seguir, expostos na Tabela 2, mostram a evolução de cursos, matrículas, funções docentes e técnicos administrativos da UEPA no período de 2005 a 2015.

Percentualmente, a política expansionista, evidenciada na ampliação das matrículas (39,3%) e cursos (36,8%) na UEPA, foi inferior à evolução de Funções Docentes (124,1%) e esteve aproximada da ampliação de técnicos administrativos (161%) ao longo dos últimos 10 anos. Porém, no decorrer dos anos, é possível observar a lógica imprecisa de evolução seja de cursos, matrículas, funções docentes ou técnicos administrativos.

Tabela 2: UEPA – Evolução dos cursos, matrículas na graduação presencial, funções docentes e técnicos administrativos – 2005 a 2015

Ano	Cursos	Δ (%)	Matrículas	Δ (%)	Funções Docentes	Δ (%)	Técnicos Adm.	Δ (%)
2005	76	-	9.047	-	587	-	902	-
2006	73	- 3,95	10.345	14,3	761	29,64	902	0
2007	72	- 1,37	11.081	7,1	890	16,95	1.764	95,5
2008	71	- 1,39	12.544	13,2	946	6,29	1.069	-39,3
2009	83	16,90	8.205	-34,2	994	5,07	1.137	6,3
2010	87	4,82	12.440	50,7	1.132	13,88	1.119	-1,5

Ano	Cursos	Δ (%)	Matrículas	Δ (%)	Funções Docentes	Δ (%)	Técnicos Adm.	Δ (%)
2011	103	18,39	15.081	21,2	1.200	6,01	2.052	83,3
2012	131	27,18	10.089	-33,1	1.185	- 1,25	1.199	-41,5
2013	127	- 3,05	12.515	24,0	1.340	13,08	1.673	39,5
2014	108	-14,96	14.407	15,1	1.250	- 6,72	1.572	-6,0
2015	104	-3,7	12.604	-12,5	1.316	5,28	1.278	-18,7
Δ (%) 97-14	36,8	-	39,3	-	124,1	-	41,6	-

Fonte: INEP/MEC (2005-2015)

É importante destacar que a expansão que a UEPA vivenciou nos últimos dez anos passou por gestões historicamente divergentes em âmbito estadual, pelo menos, no que tange o discurso de seus idealizadores. O governador Simão Jatene⁶ (PSDB) no período de 2003 a 2006, de 2007 a 2010 a governadora Ana Julia Carepa (PT) e de 2011 a 2015 Simão Jatene retorna ao poder sendo reeleito nas eleições de 2014.

Desde a constituinte, o Pará esteve sob o domínio de partidos tradicionalmente de direita, a eles a UEPA esteve subordinada desde à sua criação em 1993, subordinação essa interrompida apenas por Ana Júlia Carepa, em um partido que se intitulava de esquerda, “dos trabalhadores”.

Um partido dos trabalhadores no poder trazia consigo uma expectativa diferencial para trato com o financiamento da educação superior, porém, uma vez que, o PT já estava à frente das ações do Estado em âmbito federal desde 2003, sob a tutela do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, os anos iniciais do governo Lula já demonstravam que este seria marcado por políticas para a educação superior que privilegiavam o fortalecimento da esfera privada na oferta desta via mecanismos como: PROUNI e FIES, do governo Ana Júlia não se tinha expectativa de uma ruptura com esta forma de governar.

Outra observação importante a ser feita com base na Tabela 2 acima é que esse movimento de expansão das matrículas na UEPA, o qual não se deu de forma linear ao longo do período, demonstra a ausência de uma política de expansão. Porém, para melhor caracterizar tal afirmação, a partir da

6 Atualmente é o governador eleito desde 2011, estando no seu segundo mandato, ou seja, governou de 2003 a 2006 e de 2011 até os dias atuais.

observação dessa expansão desregulada, é necessário observar o dispêndio de financiamento que deu suporte a essa empreitada. Ou seja, como se dá o orçamento da UEPA.

O orçamento é o instrumento de planejamento de qualquer órgão ou entidade público ou privado, que prevê o fluxo de ingressos e aplicações de recursos em um determinado período. Em se tratando de orçamento público, este se faz disciplinado por alguns princípios, a saber, de: unidade ou totalidade, universalidade, anualidade ou periodicidade, exclusividade, orçamento bruto e não vinculação de receitas de impostos. Estes visam garantir que a peça orçamentária seja regida por um documento legal único, a Lei Orçamentária Anual (LOA), que disponha de todas as receitas e despesas da unidade orçamentária a que se refere, em valor total e bruto, a peça deve versar sobre um período delimitado de previsão de receitas e fixação de despesas, coincidente com o ano civil. (BRASIL, 2017)

A LOA é a peça que prepara a condução da economia ao longo de um ano. A avaliação da arrecadação e da totalidade de gastos que foram previstos na LOA, encontra-se nos Balanços Gerais, seja da União ou dos estados. Ou seja, nos balanços gerais, encontram-se as prestações de contas dos governos de que dispusemos das informações orçamentárias da UEPA, Balanços Gerais do Estado do Pará.

Destarte, apresenta-se a tabela 3 com o demonstrativo de dispêndio financeiro no que tange aos gastos com pessoal e investimentos dos últimos 10 anos (2005-2015), para ampliar nossas análises acerca do da expansão da universidade.

Tabela 3: UEPA – Execução orçamentária de 2005 a 2015 por Grupo de Natureza de Despesa (Pessoal e Investimentos) – Valores atualizados a preço de janeiro de 2017 (IPCA)

Ano	Pessoal	Δ (%)	Investi- mentos	Δ (%)	Total	Δ (%)
2005	70.051.613	-	7.388.790	- 86,79	121.910.396	-
2006	92.623.126	32,22	10.626.808	43,82	145.868.535	19,65
2007	105.752.680	14,18	8.815.099	- 17,05	162.829.251	11,63
2008	115.806.568	9,51	27.663.778	213,82	198.184.041	21,71
2009	123.668.877	6,79	14.006.162	- 49,37	195.212.699	- 1,50

Ano	Pessoal	Δ (%)	Investi- mentos	Δ (%)	Total	Δ (%)
2010	132.089.059	6,81	11.617.656	- 17,05	210.083.544	7,62
2011	135.373.411	2,49	17.835.144	53,52	234.857.465	11,79
2012	157.423.190	16,29	10.221.379	- 42,69	246.368.985	4,90
2013	185.624.738	17,91	4.624.867	- 54,75	263.388.025	6,91
2014	199.240.284	7,33	4.361.234	- 5,70	277.795.597	5,47
2015	214.147.947	7,48	4.905.820	12,49	280.438.841	0,95
Δ(%) 2005 -2015	205,7%	-	-33,6%	-	130%	

Fonte: BGE/PA (2005 – 2015)

A tabela 3 mostra que ao longo dos últimos dez anos no plano geral o orçamento da UEPA ampliou em 130%, porém é necessário analisar a particularidade e perceber como esse financiamento se desenvolveu. Nessa empreitada, percebe-se que o local onde predominantemente foram alocados os recursos, identifica-se que foi nos gastos com pessoal. Em contraposição, os investimentos reduziram nos últimos 10 anos.

O gasto com pessoal elevou-se em 205,7%, porém os investimentos na universidade reduziram -33,6%. A lógica de financiamento, no decorrer dos anos, segue o delineamento em que se desenvolveu a expansão da universidade, ou seja, de forma irregular. A despesa com pessoal é sempre crescente, mesmo que em determinados anos, crescesse pouquíssimo, com este segmento não havia como, em última instância, fugir do pagamento da admissão de novos professores para acompanhar o processo de expansão e os direitos de carreira dos docentes. É uma ampliação coerente dado o fato de que as funções docentes foram as que mais expandiram no período em análise.

Os investimentos que, em tese, deveriam acompanhar o movimento de expansão vão à contramão, ou seja, a redução de inserção de valor real para expansão, crescimento da universidade, demonstram que a despeito da ampliação do quantitativo de cursos e de vagas, não se evidencia o acompanhamento financeiro.

Para ter uma dimensão mais geral, nos propusemos a analisar o que a UEPA significa diante do orçamento do estado. Destacamos o comparativo da execução orçamentária da UEPA com a Receita Corrente Líquida, na tabela 4, abaixo. As Receitas Correntes de um estado constituem os recursos

que financiam as políticas públicas, inclusa nesse contexto a educação. Utiliza-se aqui a receita corrente líquida, pois nela são deduzidas as transferências constitucionais legais.

Tabela 4: PARÁ/UEPA – Variação anual da orçamentária de 2005 a 2015 – Valores atualizados a preço de janeiro de 2017 (IPCA)

Ano	Receita Corrente Líquida do estado do Pará [A] / Bilhões	Δ (%)	Recurso Executado na UEPA [B] / Milhões	Δ (%)	A/B
2005	9.379.828.000	-	121.910.396	-	1,30%
2006	10.384.024.000	10,71	145.868.535	19,65	1,40%
2007	11.242.362.000	8,27	162.829.251	11,63	1,45%
2008	12.867.152.000	14,45	198.184.041	21,71	1,54%
2009	12.929.591.000	0,49	195.212.699	- 1,50	1,51%
2010	14.034.446.000	8,55	210.083.544	7,62	1,50%
2011	15.049.602.000	7,23	234.857.465	11,79	1,56%
2012	17.422.767.000	15,77	246.368.985	4,90	1,41%
2013	17.196.573.000	- 1,30	263.388.025	6,91	1,53%
2014	18.302.189.000	6,43	277.795.597	5,47	1,52%
2015	18.674.305.000	2,0	280.438.841	0,95	1,50%
Δ (%) 2005-2015	99,09	-	130%	-	-

Fonte: BGE/PA (2005 – 2015)

Vê-se na tabela 4, em uma análise mais geral, que a arrecadação do estado esteve em crescimento, e a execução de recursos para a UEPA não só acompanhou esse movimento ao longo dos anos como foi superior. Entretanto, a execução de recursos na UEPA em relação a RCL teve um aumento real na casa dos 30%, menor que o percentual de expansão das matrículas e de cursos, demonstrando novamente que o repasse de recursos para a universidade está aquém da capacidade arrecadativa do estado e das necessidades que a instituição apresenta.

Na tabela 4, vê-se ainda o que o recurso da UEPA representa em termos percentuais frente à receita corrente líquida. Nesse aspecto, o

recurso da UEPA não ultrapassa 1,5%. O fato de não haver nenhuma garantia de subvinculação de recursos para a educação superior regulamentado pela Constituição Estadual, como ocorre com 9 Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES), contribui para este fato de o recurso destinado à UEPA ser ínfimo.

Carvalho (2014) comenta que as subvinculações às constituições estaduais têm forma bastante diversa, pois, em alguns estados, fica garantido que o percentual seja destinado à educação superior pública, em outros, destina-se apenas à assistência estudantil, abrindo a possibilidade para assistência estudantil do setor privado.

No caso do estado do Pará, que não amplia os 25% da Receita Líquida de Impostos (RLI) obrigatórios, destinados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE)⁷ por meio da constituição estadual ou lei complementar, e nem subvincula um percentual de algum imposto, como no caso de São Paulo, para Universidade do Estado, o financiamento da Universidade do Estado do Pará (UEPA) fica na dependência do planejamento anual e aprovação por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual está subjugada a interesses políticos eleitorais, fazendo do orçamento da universidade uma moeda de barganha com a sociedade.

Considerações finais

Foram apresentadas as condições de nascimento da Universidade do Estado do Pará, que se deu de maneira extremamente controversa, em um contexto de intensa turbulência social, de redemocratização e instituição da carta constitucional a nível federal e estadual. Viu-se também, o estágio mais atual no que corresponde a expansão e o financiamento da UEPA e sua relação com o orçamento do estado.

Constatou-se que a Universidade do Estado do Pará nos últimos 10 anos (2005 a 2015) expandiu seus cursos, e matrículas, mas, sobretudo expandiu suas funções docentes. A expansão, ao longo dos anos, deu-se de forma

7 São despesas destinadas ao alcance dos objetivos básicos das instituições de ensino em todos os níveis, tais como: a) remuneração e aperfeiçoamento dos trabalhadores da educação, b) aquisição, construção e manutenção dos espaços e equipamentos de ensino, c) uso de bens e serviços vinculados ao ensino, d) estudos com vistas ao aprimoramento do ensino, e) realizações de atividade meio, f) concessão de bolsas de estudo, g) amortização e custeio de operações e crédito desde que estejam destinadas a atender as necessidades do disposto no artigo 70 da CF, h) compra de material e manutenção de programas de esporte escolar. (BRASIL, 1996)

irregular, indicando a ausência de uma política de expansão, isso se evidencia melhor quando contrastado ao financiamento da instituição que não possui também uma lógica de crescimento, portanto ausência de política de financiamento definida.

Tal expansão se deu centralmente para o interior do estado, tendo a UEPA atualmente 20 *campi* (5 na capital e 15 no interior). Desde 1995, quando no governo Almir Gabriel a universidade ainda dava seus primeiros passos, duas diretrizes englobavam a UEPA no Plano Plurianual traduziram o que se evidenciou ao longo de sua história: que à UEPA se colocava o intuito de “fomentar através do ensino público a formação de mão de obra em consonância com as vocações regionais e necessidades socioeconômicas estaduais” (PARÁ, 1995, p. 36), e ainda “descentralizar e interiorizar as atividades educativas, culturais, desportivas e artísticas” (PARÁ, 1995, p. 37).

Considerando o papel que a UEPA cumpre frente a ALEPA, estando seu financiamento subordinado, entre outros fatores, à anunciação e à implantação de *campi* nos interiores cumpre dupla função: a de formação de mão-deobra barata para os projetos que se implantaram no estado e formação de curral eleitoral.

Referências

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Brasília, 2017.
- CARVALHO, C. H. A. Mapeamento do financiamento à educação superior estadual no Brasil: da vinculação de recursos e da evolução dos gastos com pessoal, custeio e investimento. **ANAIS DO XXII SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/Br**. Natal, 2014. Disponível em: <http://universitas.ce.ufrn.br/ANAIS_DO_XXII_SEMINARIO_NACIONAL_UNIVERSITAS.pdf>
- CHAVES, V. L. J. **As feições da privatização do público na educação superior brasileira**: o caso da UFPA. 436f, 2005. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/HJPB-6DRGWL>>.
- GUIMARÃES, A. R. **Trabalho docente universitário**: participação dos professores na materialização da contrarreforma da educação superior na UFPA. 2014. 284 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação superior: graduação 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015**.

Brasília: INEP. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=2065>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

LIMA, R. N. C., Vera Lúcia Jacob. A educação superior no Pará: 1991-2004. In: RISTOFF, Dilvo (org.). GIOLO, Jaime. (org.). **Educação Superior Brasileira: 1991-2004**. Brasília: Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

LIMA, R. N. **As relações intergovernamentais e as políticas educacionais**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2000. Disponível em: <<http://biblioteca.versila.com/2578297>>. Acesso: 20 mai. 2016.

PARÁ. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Governo do estado do Pará. Belém: SEPLAN, 1991. Disponível em: <http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/mensagem/mensagem1991/mensagem_governo_1991.pdf>. Acesso: 04 out. 2016.

PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanço Geral do Estado do Pará**. Belém: SEFA, 2005-2015.

SAMPAIO, H.; BALBACHESKY, E.; PEÑALOZA, V.. **Universidades Estaduais no Brasil: características institucionais**. São Paulo: NUPES/USP, 1998. 138 p. Disponível em:< nupps.usp.br/downloads/docs/dt9804.pdf>. Acesso: 20 mai. 2016.

UEPA. **Projeto Pedagógico do Curso de Licenciatura em Pedagogia**. Belém: CCSE, 2006. Disponível em:<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QEN-ESSRej4J:paginas.uepa.br/prograd/index.php%3Foption%3Dcom_rokdownloads%26view%3Dfile%26task%3Ddownload%26id%3D187:projeto-pedagogico-curso-de-pedagogia+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso: 20 mai. 2016.

Bases legais da financeirização da Educação Superior no Brasil

JOSÉ AUGUSTO EWERTON DE SOUSA

Resumo: Trata-se de um estudo em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. O objetivo do trabalho é analisar os mecanismos legais que tem sido importantes na efetivação das políticas educacionais relacionadas à financeirização da educação superior no Brasil, por meio de pesquisa bibliográfica em teses e publicações relacionadas à expansão, mercantilização e financeirização da educação, principalmente, em eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Do ponto de vista dos resultados, constatamos que o Brasil passou a realizar, a partir da década de 1990, uma adaptação jurídico-política caracterizada por privatizações de serviços públicos. Na educação, estimulou-se o crescimento do serviço pela iniciativa privada. Os primeiros indícios em prol da mercantilização se deram a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, mas em 2007 passou-se à um novo estágio em que expansão das Instituições de Ensino Superior privado-mercantis começou a ter como principais características a oligopolização e a financeirização. A normatização deste estágio precisa de estudos mais aprofundados, entretanto, é possível perceber indícios de uma tendência à desregulamentação intencional, com vistas a aprofundar a financeirização.

Palavras-chave: Financeirização; Mercantilização; Educação superior.

O presente trabalho é parte de pesquisa em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Pará, a partir dos debates realizados no Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Educação Superior da Universidade Federal do Pará– GEPES/UFPA com vistas ao cumprimento de requisito para obtenção de título de mestre. Trata-se de artigo que tem como objetivo apresentar as informações iniciais da pesquisa, a qual busca analisar quais os mecanismos legais que tem sido importantes na efetivação das políticas educacionais relacionadas à chamada financeirização da educação superior no Brasil.

Para tanto é necessário se apoiar em pesquisa bibliográfica relacionada à expansão da educação superior e sua mercantilização¹, ou melhor explicando, seu tratamento como reles mercadoria. Entretanto, este é um tema mais amplo do que o da financeirização da educação superior, sendo, de acordo com Mancebo e Vale (2013), passível de ser explorado a partir de quatro grandes linhas de análise, que seriam primeiramente as ações do governo federal para expansão de vagas, matrículas e cursos nas instituições federais de ensino superior, depois a expansão da pós-graduação, uma terceira linha relacionada às alterações de formato nos cursos, incluindo-se neste caso, o crescimento do ensino à distância, por fim o crescimento do ensino superior com fins lucrativos ou privado-mercantil. Desta forma, assim como em mancebo e vale (2013) é este último aspecto que mais interessa neste momento, visto que será necessário mais foco deste trabalho em estudos voltados ao aspecto específico da expansão, que maior relevância possui para se compreender melhor a influência da financeirização da economia na educação superior.

A financeirização aqui analisada trata-se de categoria explicada pelo o autor Francois Chesnais (1996) na qual é descrita a tendência do capital no seu estágio atual de desenvolvimento, onde se busca a predominância do capital fictício através de sua multiplicação ocasionada por pagamentos de juros de empréstimos, dividendos, e outros provenientes da posse de ações e investimentos lucrativos realizados através da especulação financeira. Considera-se que esta característica tem passado a fazer parte do cotidiano das empresas educacionais brasileiras ao abrirem seu capital para venda de ações em bolsas de valores.

A base empírica para a pesquisa foi encontrada, principalmente, com buscas no banco de dados de teses e dissertações da Capes, utilizando-se as palavras chave, “financeirização”, “educação” e “capital financeiro”. Esta mesma busca foi realizada no banco de dados da *scielo*, por fim foram feitas buscas dentro das publicações de eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, mais especificamente as do Grupo de Trabalho nº 11 que trata sobre educação superior. Já no que diz respeito ao embasamento jurídico-normativo, os documentos legais utilizados foram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/1996), os Decretos

1 “Mercantilização na verdade é transformação de um direito social e individual subjetivo em um serviço, uma mercadoria. Então os direitos são universais, os direitos a saúde, educação, etc. A mercantilização é quando esses direitos se adquirem no mercado, isto é, viram negócios” (FRIGOTTO, 2009, p. 155).

2.207/1997 e 2.306/1997 e os Projetos de Lei em tramitação na Câmara dos Deputados de números 2.138/2003, 6.358/2009 e 6.358/2009.

Parte-se de pressuposto em que o objeto do estudo é considerado como política educacional inserida em contexto geral, portanto, enquanto parte de uma totalidade na qual se apresenta uma crise estrutural do capital, sendo esta, de acordo Mészáros (2009), uma crise que afeta o conjunto da humanidade e acabou por fazer com que se implementasse um vastíssimo processo de reestruturação produtiva ditado pelo neoliberalismo (ANTUNES, 2002).

O trabalho está organizado em três partes mais as considerações finais, sendo que na primeira se apresenta uma caracterização do crescimento da financeirização das instituições de ensino superior privado-mercantis no Brasil. A segunda parte é uma apresentação de como as reformas do estado e a consequente criação de normas jurídicas no segmento da educação brasileira são provenientes de uma crise estrutural do capital e da adoção do país ao capital de predominância financeira. Na terceira se demonstram indícios de que há desregulamentação intencional em relação a financeirização da educação, ainda que esta afirmação ainda não possa ser conclusiva, sendo, portanto, uma apresentação da hipótese da pesquisa em andamento. Por fim, nas considerações finais apontam-se lacunas e rumos que devem nortear trabalhos posteriores.

Financeirização do ensino superior privado-mercantil no Brasil

Nos últimos anos passou a ocorrer no Brasil um novo movimento voltado à expansão do segmento da educação superior privado-mercantil. A partir do ano de 2007 várias instituições de ensino superior privado passam assumir novos “arranjos” financeiros e institucionais nos quais se observa, de acordo com Vale, Carvalho e Chaves (2014), a criação de grandes fundos de investimento e conglomerados de ensino superior, que na prática acabam por exercer dominância no mercado, com uma tendência crescente de absorção das empresas menores e a formação de oligopólios².

É preciso destacar que o crescimento desses conglomerados também advém de sua lógica de mercantilização da educação, pois são grupos que tem objetivo lucrativo, seguem uma linha de acumulação de capital. Chaves (2010) explica que se tratam de grandes empresas de ensino e por isso abrem capital na bolsa de valores para que o aumento dos lucros seja ainda maior, desta forma, considerando-se que parte deste capital é estrangeiro e que

2 “Número reduzido de grandes empresas que atuam num segmento do mercado” (CHAVES, 2010, p. 492).

valorização deste se faz por conta da enorme lucratividade do setor, torna-se difícil para as instituições privadas menores manterem competição o que as leva ou à venda ou à falência.

Este processo leva a um avanço cada dia maior da influência do capital financeiro na expansão da educação superior brasileira, mas não só isso, em verdade, a tendência é de que a mercantilização da educação esteja diretamente inserida na economia financeirizada, por meio da abertura das instituições de ensino superior privadas ao capital internacional, com venda e compra de ações em bolsas de valores.

Isto é mais um momento de uma tendência à mercantilização da educação superior que foi iniciada desde a ditadura militar, porém, largamente aprofundada a partir da década de 1990, quando a expansão da iniciativa privada na educação passa a sofrer a influência das reformas do estado ditadas pelo neoliberalismo (MANCEBO; VALE, 2013). Assim sendo, o crescimento do setor privado-mercantil a partir do início dos governos neoliberais no Brasil é impressionante, analisando dados de matrículas é possível constatar um aumento 385,3% no período entre 1995 e 2012, enquanto que no setor público o aumento foi de apenas 170,8% (GUIMARÃES; CHAVES; RIBEIRO FILHO, 2014). Também é possível constatar que o próprio número de instituições privadas aumentou muito mais do que as instituições públicas, apesar de certa estagnação neste aumento a partir de 2007, inclusive, é com base nessa alteração que Chaves (2010), faz a caracterização de dois períodos relacionados à mercantilização pós-governos neoliberais: um primeiro momento com uma expansão numérica frenética e um segundo onde financeirização e a formação de oligopólios passam a ser as características mais aparentes.

Esse novo período de financeirização crescente das instituições de ensino superior foi uma resposta à necessidade de crescimento dos lucros das empresas de ensino, mesmo que sem obrigatoriamente de haver uma contrapartida direta de aumento na quantidade do oferecimento de matrículas e serviços, uma vez que os lucros provenientes do capital fictício são exorbitantes. Esta forma de expansão da lucratividade não é algo isolado e aleatório, ao contrário, faz parte da linha geral neoliberal neste contexto de crise estrutural do capital. Em verdade “é nesta direção que convergem as principais reformas econômicas brasileiras na passagem da década de 1980 para 1990. Inúmeras medidas, leis, portarias concretizaram a entrada do país neste circuito de valorização financeira” (KATO, 2013, p. 17). É então possível considerar que a financeirização das instituições de ensino superior é parte integrante do

processo de adaptação e transformação do estado brasileiro em uma plataforma de valorização financeira (PAULANI, 2008). Neste sentido, um aparato superestrutural também é importante para embasar de forma jurídico-política as transformações, algo que, no Brasil, foi realizado de forma mais incisiva a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

Mundialização do capital e as reformas do estado

Adaptação jurídico-política que o Brasil passou a realizar a partir da década de 1990 foi uma consequência direta de uma situação internacional na qual o sistema do capital atingiu uma limitação histórica, pois, este é um sistema de controle do metabolismo social que visa sua própria expansão irrefreável, algo que causa consequências nefastas para a própria sociabilidade da humanidade. Das constantes crises do sistema no século XX surgiram tentativas de reforma buscando garantir o controle ou a manutenção da reprodução de algo que é intrinsecamente incontrolável. Estas “ajudas externas” ao capital se mostraram completamente insuficientes, e a incontrolabilidade continua, ou seja, ainda que o capital possa assumir várias facetas a depender do momento histórico, se mostrando tanto como embustes políticos, à exemplo do keynesianismo, ou como a principal expressão atual do capital, a globalização, a crise se mantém (MÉSZÁROS, 2009).

São inclusive sobre esta forma atual que devem ser vinculadas as transformações do estado brasileiro. A globalização, tão amplamente divulgada como salvadora do capital, é na verdade apenas sua manifestação à tendência de buscar novos mercados para expansão, algo que após a crise da década de 70 passou a ser orientado pela ideologia neoliberal. Para Harvey (2011), o neoliberalismo trata-se de um projeto de classe, resposta à crise de excedente dos anos 70, no qual o capital foi reempoderado através da “produção de desemprego e desindustrialização, imigração, deslocalização e toda sorte de mudanças tecnológicas” (HARVEY, 2011, p. 110). É, portanto, intencionalmente voltar o excedente de capital da esfera produtiva para esfera financeira, gerando lucros com menos riscos a partir de capital fictício.

Essa é a lógica da mundialização do capital de predominância financeira que vai além da internacionalização do capital. Um estágio do capitalismo em que, mais do que o simples intercâmbio internacional, realiza-se a acumulação através do estímulo ao crescimento do capital financeiro, o qual se expande através do rentismo, ou seja, se apropriando da renda gerada pelo capital produtivo para obter o máximo de lucratividade em pouco tempo e com menos riscos (CHESNAIS, 1996). Esta predominância financeira do capital

acaba por ditar reformas do estado buscando adequação a esta forma de acumulação. No caso do Brasil, passou-se à adesão deste modelo a partir da década de 1990.

Estas transformações são justificadas pela classe dominante por algo que se desenha desde o início dos anos 80 e principalmente ao fim da ditadura militar brasileira. Desde então vem se caracterizando no país uma espécie de constante estado de emergência econômica, que justifica toda a sorte de medidas para adequação ao capitalismo de predominância financeira. É criada uma espécie de sensação de que é necessário realizar medidas urgentes para impedir uma hecatombe econômica. Entretanto, esta emergência propagandeada nunca termina e assim cria condições para as Reformas do Estado (PAULANI, 2010).

Desta forma, constata-se que os governantes optaram por fazer o Brasil assumir um papel dentro da economia mundializada, o de plataforma de valorização financeira. A máxima expressão desta adesão brasileira à predominância financeira se deu através do Plano Diretor de Reformas do Estado, uma série de mudanças de caráter principalmente jurídico-normativo que serviram para fazer com que o país se tornasse mais atrativo as novas formas de valorização do capital (KATO, 2013).

Estas transformações são traduzidas em privatizações de serviços públicos e na diminuição do risco de investimentos financeiros no país. No segmento da educação é realizado um enorme estímulo ao crescimento do serviço pela iniciativa privada, consoante ao sucateamento do serviço público, já que inicialmente ele não foi privatizado. Os primeiros indícios em prol do estímulo a valorização financeira já se deram na década de 1990 através de artigos da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), onde as instituições de ensino são divididas em públicas e privadas no artigo 19, mas principalmente, são criadas as instituições particulares como explicitado a seguir:

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo (BRASIL, 1996).

Os incisos aos quais o texto da lei dispõe tratam sobre instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, desta forma, a LDB normatizou pela negativa (SEBIM, 2014) a possibilidade de existência de instituições de

caráter privado empresarial, portanto, com objetivo voltado para a lucratividade. Isto foi algo importante para os defensores da educação privado-mercantil, pois a Constituição Federal, ainda que contivesse a previsão de liberdade para iniciativa privada para o ensino no seu artigo 209, era pouco clara a respeito da educação de caráter empresarial.

A LDB também foi fundamental em suas omissões, é este o caso da avaliação para o ensino superior, dos detalhes sobre ensino a distância e da definição sobre o que é uma instituição não universitária, entre outros. Estas omissões foram importantes por permitirem margem para uma nova série de dispositivos legais que acabaram implantados nos anos posteriores, principalmente no ensino superior privado-mercantil (COSTA, 2016). Entre estes é necessário dar ênfase ao papel dos decretos 2.207/97 e 2.306/97, que serviram de regulamentação a LDB, e de acordo com Sguissardi (2015) legalizaram o negócio mercantil na educação superior “desencadeando um movimento sem precedentes de mudança estatutária e de regime administrativo nas instituições de ensino superior privadas [...]” (SGUISSARDI, 2015, p. 874).

Através destes decretos também foi criada uma diversificação institucional, onde foram normatizados tipos de instituição diferentes do modelo de universidade, como as universidades especializadas e os centros universitários. Com estas novas formas a iniciativa privada conseguiu efetivar uma espécie de “burla” à Constituição Federal, isto porque o artigo 207 da Carta Magna dispõe sobre o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, porém, menciona expressamente as universidades, desta forma a criação de tipos institucionais diferentes do modelo universitário permite com que instituições de ensino superior possam oferecer serviços que sem uma parte do tripé e consequentemente garantir um aumento da lucratividade.

Normatização da educação superior financeirizada

Todos os aparatos jurídico-normativos supracitados são cruciais à expansão do ensino superior privado-mercantil, isto posto, são também mecanismos de reprodução da influência do capitalismo de predominância financeira nesta expansão. Todavia a financeirização da educação é uma característica ainda mais aprofundada deste processo, pois trata-se não mais apenas da expansão sob influência do capital, mas a própria inserção das instituições de ensino superior nas bolsas de valores. Faz parte de um processo de mercantilização da educação de novo tipo (TAVARES, 2014), no qual as instituições de ensino superior

passam a ser adquiridas e, consequentemente, incorporadas e controladas pelos setores empresariais ligados ao capital financeiro.

A normatização deste novo momento da mercantilização da educação no Brasil ainda é um estudo em andamento, entretanto, é possível já perceber a grande dificuldade de encontrar documentos legais regulamentadores relacionados ao tema, isto, tanto se for considerado o âmbito do Poder Legislativo Federal, quanto em relação ao Poder Executivo. A dificuldade de encontrar leis, projetos de lei, decretos, resoluções e mesmo portarias diretamente relacionadas às fusões e incorporações de instituições privado-mercantis por setores com capital nas bolsas de valores se trata de indício de que há uma forte tendência à uma desregulamentação intencional, com vistas a garantia da manutenção e expansão da financeirização na educação superior.

A liberdade excessiva da atividade financeira dentro das operações da área educacional pode ser de grande utilidade aos que tratam a educação apenas como uma mercadoria, isto porque assim se torna possível a utilização do aparato normativo geral da financeirização e passa-se a uma desconsideração do caráter específico da educação como um Direto tornando-a apenas mais um produto passível de negociação.

Indícios desta ação intencional em nome da liberalização da inserção do mercado financeiro nas negociações do mercado educacional podem ser encontrados, inclusive, com a análise da atuação do Poder Legislativo. Sobre isso é bem exemplificativo o estudo realizado por Santos Filho (2016) onde é apresentado o exemplo da desregulamentação da inserção do capital internacional, através do caso do projeto de lei nº 2.138/2003 e dos projetos nº 6.358/09 e 6.358/09 apensados ao primeiro. Tratam-se de projetos que tem como intenção limitar a atuação do capital financeiro internacional nas instituições educacionais brasileiras, o primeiro deles especificamente, visa proibir o ingresso de capital estrangeiro nas instituições de ensino superior privado-mercantis.

O projeto de lei nº 2.138/2003 foi proposto pelo Deputado Federal Ivan Valente e já naquela época demonstrava preocupação com esta nova tendência da mercantilização da educação. Uma informação interessante, pois a maior parte dos estudos relacionados à financeirização da educação apresentam o ano de 2007 como marco inicial da aplicação deste formato de expansão à configuração do mercado educacional brasileiro. Na justificativa do projeto é explicado que a preocupação é proveniente da própria manifestação de interesse de instituições financeiras na atividade lucrativa da educação brasileira, à exemplo do Banco JP Morgan (BRASIL,

2003). Portanto, é passível de ser considerado, que ainda que o ano 2007 possa ser o de efetivo início, a financeirização da educação vem sendo preparada com bastante antecedência.

Ao analisar o histórico de tramitação do projeto também é possível perceber um exagero de procrastinação no avanço processual interno dentro da Câmara dos Deputados mesmo que o autor por várias vezes tenha estimulado o avanço. Primeiramente o projeto teve parecer contrário à aprovação pelo relator da comissão de educação em 2004, o que acabou por levá-lo a ser posteriormente arquivado, todavia, o autor conseguiu realizar seu desarquivamento através de mecanismo regimental no ano de 2007 e assim reiniciou a tramitação, ainda assim, o mesmo foi arquivado outra vez em 2015 e mais uma vez desarquivado fazendo com que até o ano de 2017 não tenha sido apreciado pelo plenário.

Já os projetos nº 6.358/09 e 6.358/09, por serem apensados ao primeiro por necessidade regimental da Câmara dos Deputados, acabam por ter o mesmo destino, pois desta forma a tramitação deles é conjunta. Sendo assim, fazem mais de 13 anos que o debate para a votação sobre o tema não avança significativamente, ainda que os propositores dos projetos tenham reiteradas vezes buscado meios de garantir a tramitação.

Ao que parece existe uma falta de vontade política da mesa diretora da Câmara e das comissões, o fato é que a lentidão na aprovação deste projeto permite uma liberalização da inserção do capital financeiro internacional nas instituições brasileiras, não votá-lo é provavelmente menos desgastante do que sua simples rejeição em plenário.

Desta forma a grande dificuldade de encontrar mecanismos legais regulamentadores já vigentes, somada à procrastinação das poucas iniciativas legislativas encontradas sobre o assunto tornam possível ao pesquisador formular a hipótese de que essa desregulamentação tem caráter intencional. Entretanto, essa observação não por enquanto não pode ser conclusiva e precisa de pesquisa mais aprofundada.

Considerações finais

A financeirização da educação superior no Brasil é um processo em crescimento, um novo momento da expansão da educação mercantilizada. Trata-se de uma consequência da crise estrutural do capital e da adoção, pelo estado brasileiro, de um papel de plataforma de valorização financeira dentro do contexto de mundialização do capital.

Neste sentido, a expressão superestrutural do movimento de mercantilização da educação se deu inicialmente através do Plano de Reformas do Aparelho do Estado, o qual trouxe mudanças de caráter jurídico-normativas importantes à garantia da atração do capital financeiro ao Brasil, não sendo isto diferente no segmento da educação superior.

Mas ainda que as medidas normativas da mercantilização tenham sido implantadas já na década de 1990, ainda hoje, processo se desenvolve e o estágio em que se encontra é de uma crescente financeirização das instituições de ensino superior. Isto demonstra a necessidade de maiores estudos sobre como vem se dando a evolução do embasamento jurídico-normativo desta financeirização, ainda mais porque há fortes indícios de que a regulamentação que permite este modelo não tem nenhuma relação direta com educação. Ao que parece há uma tendência de desregulamentação intencional na busca pelo tratamento da educação como reles mercadoria. O estudo dessa nova característica da mercantilização é crucial para se buscar entendimento da evolução das políticas educacionais atuais.

Referências

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 8 ed. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2002.

BRASIL. **Projeto de Lei 2.138, de 13 de outubro de 2003.** Proíbe o capital estrangeiro nas Instituições Educacionais Brasileiras. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoes>. Prefeitura destina 52,83 % da receita em saúde e educação. Web/fichadetramitacao?idProposicao=136038&ord=1 Acesso em: 20 fevereiro 2017

_____. Lei nº 9394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 Dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 20 fevereiro 2017

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: A formação dos oligopólios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun. 2010.

CHESNAIS, F. **A mundialização do Capital.** Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

COSTA, F.L.O. **Financeirização do capital no ensino superior privado com fins lucrativos no Brasil (2007-2012).** 2016. 367 p. Tese (Doutorado em educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

- FRIGOTTO, G. Mercantilização da Educação Superior e o Fazer Docente. **Revista Pedagógica**, UNOCHAPECÓ, a.11, n. 22, jan./jun., 2009.
- GUIMARÃES, A.; CHAVES, V. J.; RIBEIRO FILHO, J. R. Expansão e Financiamento da Educação Superior Federal no Brasil: 2005-2012. In: CABRITO, B.; CASTRO, A.; CERDEIRA, L.; CHAVES, V. **Os desafios da expansão da educação em países da língua portuguesa**: financiamento e internacionalização. Lisboa-Portugal– Editora EDUCA, 2014, p. 221-236.
- HARVEY, D. **O Enigma do capital e as crises do capitalismo**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2011.
- KATO, F. B. G. **A nova política de financiamento de pesquisas: reforma do estado e o novo papel do CNPq**. 2013. 180 p. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2013.
- MANCEBO, D.; VALE, A. A. Expansão da educação superior no Brasil e a hegemonia privado-mercantil: o caso da unesa. **Educação e Sociedade**. 2013, v.34, n.122, p. 81-98. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n122/v34n122a05.pdf>> Acesso em: 20 fevereiro 2017.
- MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2009.
- PAULANI, L. **Brasil Delivery**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- _____. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F; BRAGA, R; RIZEK, C. (orgs.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109 -134.
- SANTOS FILHO, J. R. **Financiamento da educação superior privado-mercantil**: Incentivos Públicos e Financeirização de Grupos Educacionais. 2016. 279 p. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2016.
- SEBIM, C. C. **A Intensificação do trabalho docente no processo de financeirização da educação superior**: o Caso da Kroton no Estado do Espírito Santo. 2014. 201 p. Tese (Doutorado em educação) – Centro de Saúde da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, 2014.
- SGUISSARDI, V. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? **Educação e Sociedade**. v.36, n.133, Campinas, out./dez, 2015.
- TAVARES, P. H. S. **Os fundos de investimentos e o movimento do capital no ensino superior privado**: mercantilização de novo tipo? 2014. 124 p. Dissertação (Mestrado em educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2014.
- VALE, A. A.; CARVALHO, C.; CHAVES, V. J. Expansão privado-mercantil e a financeirização da educação superior brasileira. In: CABRITO, B., CASTRO, A. CERDEIRA, L. CHAVES, V. J. **Os desafios da expansão da educação em países da língua portuguesa**: financiamento e internacionalização, Lisboa: EDUCA, 2014, p. 199-219.

Assimetrias no financiamento de bolsas de estudo no Brasil: análise a partir do processo de internacionalização e expansão e da Educação Superior

LUCIANA RODRIGUES FERREIRA

DIANA CRUZ RODRIGUES

Resumo: O estudo visa analisar o investimento em bolsas de estudo na educação superior relacionando ao processo de expansão e internacionalização, com intuito de identificar a racionalidade desse movimento e as assimetrias regionais. Parte-se da política de investimento em pesquisa, por meio do papel das agências de fomento à pesquisa CNPQ e CAPES, bem como, do processo de regulação e reestruturação dessas agências ao final dos anos 1990, para compreender as implicações em termos distributivos da expansão e internacionalização no âmbito das políticas nacionais ao operar sobre contextos regionais distintos na educação superior. O método adotado foi um estudo qualitativo, de cunho exploratório baseado em levantamentos em bancos de dados da CAPES e CNPq para examinar assimetrias entre as regiões brasileiras, auxiliado por cálculos de índice de Theil, instrumento de medida de desigualdade ponderada que permite decomposição intra-grupos. Dentre as análises resultantes, do período de 2001 a 2016, identificou-se que, embora haja convergência na racionalidade de expansão e internacionalização na educação superior entre as regiões, os graus de assimetria relacionados à expansão e à internacionalização entre regiões são distintos, com maior intensidade em relação à internacionalização.

Palavras-chave: Financiamento; Bolsas de Estudo; Internacionalização; Assimetrias Regionais.

O papel de agências de fomento e a internacionalização: análises introdutórias

A ideia de uma instituição federal para o papel de fomento da ciência e tecnologia existe desde os anos de 1920, por iniciativa da Academia Brasileira de Ciências (ABC), como consequência dos anos que sucederam a primeira Guerra Mundial (1914 – 1918), mas somente em 1931 a ABC

apresentou uma proposta formal para criação de um ‘Conselho de Pesquisas’. (CNPq, 2017, p. 1)

Nota-se que o investimento na ciência brasileira e na produção científica partiu do interesse estratégico e político internacional, especialmente com o fim da Segunda Guerra Mundial. Com especial atenção, neste contexto, para o Almirante Álvaro Alberto da Motta e Silva (engenheiro de formação), que representou o Brasil na Comissão de Energia Atômica do Conselho de Segurança da recém-criada Organização da Nações Unidas (ONU), ainda em 1948. Este foi um dos principais responsáveis pela criação do CNPq, visando uma instituição governamental que pudesse financiar, amparar e coordenar a pesquisa científica no Brasil, sendo ele, o primeiro presidente. (CNPq, 2017).

Segundo Lessa (1982), esse período dos anos de 1950 pode ser identificado como uma fase de aproximação da política de desenvolvimento, estabelecendo várias medidas que estimularam diversos setores da economia, como, por exemplo, a criação da Petróleo Brasil S/A (Petrobras), em 3 de outubro de 1953, pelo então presidente Getúlio Vargas¹.

O CNP, tendo saído da Comissão de Energia Nuclear, passa, entre 1956 e 1961, por crise motivada pelo contínuo decréscimo de recursos, que o faz “[...] buscar cooperação com universidades, visando incrementar a formação de cientistas e técnicos.” (CUNHA, 2011, p. 15-16)

Na década de 1960, a necessidade de pesquisas científicas ganha importância nos âmbitos nacional e estadual. “Em 1963, um contrato de cooperação do CNP com a Fundação Ford possibilita a colaboração de programas brasileiros de pós-graduação com universidades estrangeiras.” (CUNHA, 2011, p. 17). Nesse período, “o Ministério da Educação e Cultura cria a Comissão Supervisora dos Planos dos Institutos – Cosupi e o Programa de Expansão Tecnológica – Protec”. (CNPq, 2017, p. 5)

Ressalta-se, no mesmo período, a criação de instituições de amparo à pesquisa: o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (FUNTEC)², pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); a Fundação

1 Em segundo mandato presidencial de Getúlio Vargas, de 1951-1954, como candidato do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), em 3 de outubro de 1950. (LIRA NETO, 2014)

2 A FUNTEC, anos mais tarde, viria a se transformar na Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)³; e a criação da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em 11 de julho de 1951, pelo Decreto n. 29.741, protagonizada pelo professor Anísio Teixeira, que a coordenou por 12 anos, até 1963. (MEC/CAPES, 2001, p. 3).

Em 1964, a nova direção da CAPES altera a nomenclatura da instituição de “Campanha” para “Coordenação, pelo Decreto n. 53.932/1964, passando a denominar-se de Coordenação Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), especialmente em decorrência da união com a Comissão Supervisora do Plano dos Institutos, vinculando-se ao Ministério da Educação e Cultura.

Nesta nova fase o maior desafio foi a disputa por novas verbas. Primeiramente, consegue-se um empréstimo da Fundação Ford, em 1965, depois tem-se a liberação de quatro milhões de dólares pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), luta sem sucesso de Anísio Teixeira e que Suzane Gonçalves, sua sucessora, buscou incessantemente, tendo alcançando tal objetivo ao conseguir o aval do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (atual BNDES) nas negociações, pois havia a exigência do BID de que uma instituição financeira competente recebesse o empréstimo. (MEC/CAPES, 2001, p. 49)

O financiamento de bolsas, neste período era escasso, identifica-se a concessão de apenas 26 bolsas em 1964, sendo elas: 14 bolsas no país (três para ciências básicas, três para tecnologia, e oito para ciências médicas); e 12 bolsas no exterior (três para ciências básicas, quatro para tecnologia, duas para ciências médicas e três para ciências sociais). (MEC/CAPES, 2001, p. 43).

O estudo de Ferreira (2015), ao tratar do histórico da agência, demonstra a complexidade no processo histórico, desde a regulação dos programas à avaliação dos mesmos e organização de sua estrutura, cujos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) foram demarcados pela racionalidade econômica e política de governo.

A Capes, sob a presidência de Baeta Neves (1993-2003), passa a vigorar sob novos critérios de autorização e desempenho de Programas de Pós-Graduação pautados pelas escalas mundiais de produção e avaliação de cursos. Trata-se de um novo regulamento para avaliação

3 A FAPESP foi criada em 1960 pela Lei Orgânica n. 5.918, de 18 de outubro de 1960, e iniciou suas atividades efetivamente em 1962, pelo Decreto n. 40.132, de 23 de maio de 1962. (FAPESP, 2014)

dos cursos em busca de um reconhecimento internacional, implementado pela Portaria n. 1.418, de 23 de dezembro de 1998 (MEC, 1998, p. 9).

Em 1995, o CNPq assumiu sua nova missão: “promover o desenvolvimento científico e tecnológico e executar pesquisas necessárias ao progresso social, econômico e cultural do País”. (CNPq, 2017, p. 7). Implanta-se, neste período, duas importantes ferramentas que se tornaram fundamentais na vida dos pesquisadores em relação a avaliação, acompanhamento e controle: a *Plataforma Lattes*⁴ e o *Diretório dos Grupos de Pesquisa*.

Com a mudança de governo, de Fernando Henrique para Lula da Silva, Baeta Neves deixa o cargo de presidente da CAPES em 2003, mas a estrutura de avaliação, a reconfiguração do processo e novos conceitos internacionalizados de avaliação persistiram, expandiram e aprimoraram.

Entre as primeiras medidas tomadas por Guimarães à frente da CAPES, está a elaboração e publicação do IV PNPG, em dezembro de 2004. Tal documento parece um breve diagnóstico da atuação da CAPES, em mais de 50 anos, no qual relata e anexa, todos os PNPGs anteriores, e faz um levantamento sobre a expansão e conjuntura da pós-graduação no Brasil.

Ao findar o período de doze anos de governo do Partido dos Trabalhadores, em 2016, Baeta Neves retorna à presidência da Capes, com o discurso de uma gestão pautada no fortalecimento da pós-graduação e da educação básica. Em discurso recente sobre a “perspectiva da pós-graduação no país”, ressalta-se a internacionalização como um projeto institucional para a educação superior e afirma:

4 “No início dos anos 90, o CNPq desenvolveu formulário eletrônico para a captação de dados curriculares para o Sistema Operacional DOS, denominado BCUR. Os pesquisadores preenchiam o formulário e o enviavam em disquete ao CNPq, que os carregava na base de dados. Ao final dos anos 90, o CNPq contratou os grupos universitários Stela, vinculados à Universidade Federal de Santa Catarina, e C.E.S.A.R, da Universidade Federal de Pernambuco, para que, juntamente com profissionais da empresa Multisoft, e técnicos das Superintendências de Informática e Planejamento, desenvolvessem uma única versão de currículo capaz de integrar as já existentes. [...]. Em agosto de 1999, o CNPq lançou e padronizou o Currículo Lattes como sendo o formulário de currículo a ser utilizados no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia e CNPq. Desde então, o Currículo Lattes vem aumentando sua abrangência, sendo utilizado pelas principais universidades, institutos, centros de pesquisa e fundações de amparo à pesquisa dos estados como instrumento para a avaliação de pesquisadores, professores e alunos.” (CNPq/ PLATAFORMA LATTES, 2014, s/p).

A CAPES tem trabalhado para formatar um programa de apoio à internacionalização das universidades baseado no fato de que este processo deve ser matéria e decisão da própria universidade. Portanto, precisa ser sustentado como projeto institucional, tendo metas de médio e longo prazo. A CAPES quer apoiar não apenas a elaboração, mas a concepção dos projetos. Quanto mais avançarmos e tivermos sucesso na questão da internacionalização, mais isso contribuirá para a aproximação da qualidade da nossa pesquisa com a quantidade da produção científica divulgada pelo Brasil, pelos nossos programas de pós-graduação e pelos nossos pesquisadores” (CAPES, 2017, p. 1).

A questão da internacionalização também está posta no V PNPG, com vigência de 2011 a 2020, o que parece concretizar e fortalecer uma política que há quase duas décadas consolida os critérios e a forma de financiamento no país, numa tentativa de mudar a cultura universitária, e propagar o “[...] aumento do valor agregado de nossos produtos e a conquista competitiva de novos mercados no mundo globalizado.” (MEC/CAPES, 2010, p. 37)

A partir deste cenário, o estudo pôs-se a indagar: num cenário de internacionalização e expansão do papel das agências de fomento, Capes e CNPq, como se orienta a política de financiamento em bolsas de pesquisa no país? Para isso, foi preciso entender o contexto histórico dessas instituições, para mapear as bolsas fornecidas por CNPq e Capes em principais áreas estratégicas: iniciação científica, mestrado, doutorado e pós-doutorado. A fim de analisar as assimetrias e índices de desigualdade no histórico de implementação dessas bolsas.

Método e procedimentos

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa para analisar assimetrias regionais na concessão de bolsas de estudos de duas importantes agências de fomento no Brasil, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no âmbito do processo de estímulo à expansão e internacionalização da educação superior.

Para tanto foram utilizados levantamentos exploratório de dados em plataformas abertas de informação sobre concessão de bolsas mantidas por

estas agências⁵, selecionando modalidades de bolsas relacionadas à formação e educação superior, particularmente bolsas aplicadas à graduação, programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) e pós-doutorado, considerando-se o financiamento no país e no exterior.

Com este delineamento, entende-se que a pesquisa exploratória permite tanto dimensionar condições de assimetrias regionais em si, como também lançar luz em aspectos da racionalidade das políticas relacionadas a este tipo de financiamento na educação superior. Isso porque, a partir de uma perspectiva de que séries de dados e indicadores são socialmente construídos (GODIN, 2004), ao focar em dados oficiais públicos disponíveis considera-se possível verificar, por um lado, quais dados e indicadores foram construídos e priorizados para medição pelas agências de fomento, e, por outro lado, quais elementos foram (ou estão sendo) negligenciados.

Em termos do recorte temporal, buscou-se estabelecer como período de análise uma correspondência com os anos de avaliação da pós-graduação da CAPES a partir da mudança no marco regulatório da CAPES em 1998, formando-se, portanto, uma série com os anos de 2001, 2004, 2007, 2010, 2013 e 2016⁶.

Situados os recortes de modalidades de bolsa, período de estudo e fontes de dados, cabe propriamente esclarecer os procedimentos de exame de assimetrias regionais. Constituíram-se duas etapas de análise, uma primeira descritiva com averiguação da distribuição de dispêndios e/ou bolsas concedidas por região no Brasil, seus percentuais de participação nacional e direções de crescimento, de forma a propiciar uma noção das desigualdades em termos absoluto e relativo. Esta fase procurou identificar a existência de concentrações de recursos em determinadas regiões e a forma de inserção das diferentes modalidades de bolsas, de modo a caracterizar assimetrias regionais.

A segunda fase visou examinar a intensidade e direções das trajetórias de assimetrias regionais no período de estudo, por meio da medição de coeficientes de desigualdades, baseada no cálculo do índice de Theil, ponderado pelas estimativas populacionais de cada região.

5 Em relação a CAPES obteve-se os dados a partir da “Geocapes” (<http://geocapes.capes.gov.br/>) e para o CNPq dados foram do “Painel de Investimentos” (<http://cnpq.br/painel-de-investimentos>) e do “DataMart de Investimentos em CT&I” (<http://fomentonacional.cnpq.br/dmfomento/home/fmthome.jsp?>).

6 Até a data de finalização deste artigo não foram disponibilizados na GeoCAPES os dados referentes ao ano de 2016, por isso utilizou-se como último ano da série de concessão de bolsas pela CAPES o ano de 2015.

O índice de Theil foi inicialmente desenvolvido para proporcionar uma medida de desigualdades de renda em subgrupos de um conjunto da população, sendo útil por permitir decomposição em termos de inter-grupos e intra-grupos (FOSTER, 1983). Embora seja preponderantemente usado para cálculos de desigualdade de renda, Cavalcante (2011) utilizou o método de Theil para medir desigualdades estaduais e regionais no Brasil no âmbito da CT&I, aplicando-o às variáveis de número de pesquisadores-doutores e de pessoal técnico ocupado.

Assimetrias regionais no financiamento de bolsas de estudo do CNPq

Para a análise de concessão de bolsas no país pelo CNPq agregou-se quatro categorias de bolsas de estudo⁷, baseados nos dados da plataforma “Painel de Investimentos” (CNPq). Os dados disponibilizados por meio desta plataforma fornecem o número de bolsas, número de beneficiário e valores dispendidos por modalidades de bolsas, considerando-se mais apropriado desenvolver as análises de assimetrias com base nos valores de dispêndios, pois facilita a comparação de volume investido entre diferentes modalidades de bolsas.

A primeira categoria corresponde à agregação de bolsas relacionadas à graduação, denominada de iniciação extensionista, científica e tecnológica. A distribuição dos valores de investimentos para esta categoria por região do Brasil e seus respectivos percentuais de participação nacional foram sintetizados na tabela 1 pelos períodos de análise.

De acordo com a distribuição de bolsas, observou-se que esta categoria de financiamento estava presente em todas as regiões desde o período inicial de análise, mantendo-se até 2016. Tanto em relação ao Brasil, como em todas as regiões houve um período de aumento contínuo de investimentos de 2001 a 2013, com redução em todas as regiões em 2016.

Em termos de crescimento relativo, de 2001 a 2016, houve um aumento de 146% nos dispêndios no Brasil, sendo que Nordeste (181%), Centro-Oeste (196%) e Norte (281%) apresentaram taxas de crescimento acima deste patamar, enquanto Sudeste (115%) e Sul (135%), abaixo, contudo, há de se considerar o volume superior de recursos movimentados por estas regiões.

Para a distribuição de bolsas de mestrado, verificou-se que esta categoria de financiamento também estava presente em todas as regiões desde o período

7 Iniciação Científica (IC), Iniciação ao Extensionismo (IEX) e Iniciação Tecnológica (IT, ITI, MIT, SIT e ITC); Mestrado – GM; Doutorado (GD e PC); Pós-doutorado (PD, PDJ, PDP, PDS, PDT, PJF e PDI)

inicial de análise, mantendo-se até 2016, no entanto com maior concentração de dispêndios nas regiões Sudeste e Sul, conforme percentuais de participação demonstrados. Em seguida, na tabela 2, pode-se observar a distribuição de dispêndios por região para a categoria de bolsas de mestrado.

Os dados demonstram que tanto em relação ao Brasil, como em todas as regiões (exceto Centro-Oeste no período de 2010 a 2013) houve um aumento contínuo de investimentos em toda a série temporal em estudo. A taxa de crescimento para o país de 2001 a 2016 foi de 221%, estando às regiões Sudeste (178%) e Sul (204%) com percentual menor, enquanto Nordeste (339%), Centro-Oeste (353%) e Norte (753%) maior. Embora tais regiões com menores participações nos dispêndios apresentem elevado crescimento, a maior assimetria inicial (2001) entre regiões restringiu avanços no sentido a desconcentração em convergência à distribuição populacional.

Assim, apesar de ter ocorrido uma tendência a desconcentração de investimentos das regiões Sudeste e Sul em direção as demais regiões, este movimento mostrou-se mais restrito para a modalidade de bolsas de mestrado, mesmo com maior crescimento de investimentos nesta, em comparação com as bolsas de iniciação extencionistas, científica e tecnológica.

Quando se identifica o total de dispêndios nas bolsas de doutorado, apresenta-se aumento contínuo por toda a série temporal em análise, contudo com redução na taxa de crescimento a partir de 2013. Em relação às regiões, tal acréscimo contínuo foi observado somente para Sudeste e Sul, com equivalente diminuição na taxa de crescimento a partir de 2013. Nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte houve redução similar no nível crescimento em 2013, no entanto com queda real de valores investidos entre 2013 a 2016.

Na tabela 3, pode-se observar a distribuição de dispêndios por região para a categoria de bolsas de doutorado, onde embora presente em todas as regiões desde o início do período em estudo. No decorrer do período, apesar de ter havido desconcentração do percentual de participação da região Sudeste na distribuição de dispêndios nacionais, com aumentos mais expressivos nas regiões Nordeste e Norte. Em 2016 a assimetria regional ainda era elevada.

A última categoria de bolsas selecionadas no país foi a de pós-doutorado, cujas distribuições estão apresentadas na tabela 4. Nesta examina-se que no período inicial havia forte assimetria na distribuição dos dispêndios regionais, a maior observada até aqui, sendo que na região Norte não havia alocação de recursos para esta categoria.

Tabela 1: Dispendios em Valores (R\$ mil) e Percentuais de Participação em Bolsas de Iniciação Extensionista, Científica e Tecnológica no País pelo CNPq por Região do Brasil, em períodos selecionados de 2001 a 2016

Região ¹	2001		2004		2007		2010		2013		2016	
	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.
Sudeste	27.335	47,3%	29.094	47,6%	38.821	45,6%	56.023	43,1%	67.597	42,3%	58.690	41,3%
Nordeste	11.900	20,6%	11.741	19,2%	18.216	21,4%	29.532	22,7%	36.338	22,8%	33.417	23,5%
Sul	11.619	20,1%	12.155	19,9%	16.207	19,1%	24.999	19,2%	31.125	19,5%	27.297	19,2%
Centro-Oeste	4.486	7,8%	5.358	8,8%	7.485	8,8%	11.471	8,8%	14.811	9,3%	13.297	9,4%
Norte	2.495	4,3%	2.711	4,4%	4.314	5,1%	7.879	6,1%	9.822	6,2%	9.495	6,7%
Total ²	57.835	100%	61.059	100%	85.043	100%	129.904	100%	159.693	100%	142.196	100%

Fonte: CNPq: Painel de Investimentos (2001;2004;2007;2010;2013;2016). Elaboração própria.

¹ Ordenação das regiões pelos valores de dispendios do ano de 2016.

² Foram considerados todos os valores das bolsas selecionadas no país cujas regiões de destinos foram identificadas, excluídos os registros identificados como "Exterior" e "Não informada".

Tabela 2: Dispendios em Valores (R\$ mil) e Percentuais de Participação em Bolsas de Mestrado no País pelo CNPq por Região do Brasil, em períodos selecionados de 2001 a 2016.

Região ¹	2001		2004		2007		2010		2013		2016	
	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.
Sudeste	33.354	63,7%	42.159	60,7%	54.012	56,0%	79.657	52,8%	89.527	55,5%	92.876	55,3%
Sul	9.593	18,3%	12.755	18,4%	16.033	16,6%	26.278	17,4%	28.288	17,5%	29.186	17,4%
Nordeste	6.290	12,0%	9.115	13,1%	15.917	16,5%	26.010	17,2%	26.154	16,2%	27.594	16,4%
Centro-Oeste	2.137	4,1%	3.735	5,4%	7.051	7,3%	11.442	7,6%	8.896	5,5%	9.682	5,8%
Norte	1.023	2,0%	1.711	2,5%	3.420	3,5%	7.579	5,0%	8.544	5,3%	8.724	5,2%
Total ²	52.397	100%	69.475	100%	96.433	100%	150.966	100%	161.409	100%	168.062	100%

Fonte: CNPq: Pannel de Investimentos (2001;2004;2007;2010;2013;2016). Elaboração própria.

¹ Ordenação das regiões pelos valores de dispendios do ano de 2016.

² Foram considerados todos os valores das bolsas selecionadas no país cujas regiões de destinos foram identificadas, excluídos os registros identificados como "Exterior" e "Não informada".

Tabela 3: Dispendios em Valores (R\$ mil) e Percentuais de Participação em Bolsas de Doutorado no País pelo CNPq por Região do Brasil, em períodos selecionados de 2001 a 2016

Região ¹	2001		2004		2007		2010		2013		2016	
	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.
Sudeste	56.275	72,5%	86.375	69,6%	112.915	67,2%	149.018	63,1%	174.182	64,6%	188.347	66,6%
Sul	12.919	16,6%	21.569	17,4%	27.648	16,4%	40.915	17,3%	46.665	17,3%	47.213	16,7%
Nordeste	4.964	6,4%	9.553	7,7%	17.256	10,3%	27.674	11,7%	29.439	10,9%	28.928	10,2%
Centro-Oeste	2.787	3,6%	5.025	4,0%	7.425	4,4%	11.668	4,9%	11.701	4,3%	10.952	3,9%
Norte	656	0,8%	1.557	1,3%	2.889	1,7%	6.812	2,9%	7.678	2,8%	7.539	2,7%
Total ²	77.601	100%	124.079	100%	168.133	100%	236.087	100%	269.665	100%	282.979	100%

Fonte: CNPq: Painel de Investimentos (2001;2004;2007;2010;2013;2016). Elaboração própria.

¹ Ordenação das regiões pelos valores de dispendios do ano de 2016.

² Foram considerados todos os valores das bolsas selecionadas no país cujas regiões de destinos foram identificadas, excluídos os registros identificados como "Exterior" e "Não informada".

Houve crescimento nos dispêndios nacionais de 2001 a 2013 (em maior ritmo de 2001 a 2007), mas com redução nos valores financiados em 2016. Na escala regional, confirma-se esse crescimento no período de 2001 a 2013 para todas as regiões (exceto a região Norte entre 2004 e 2007). A redução nacional dos investimentos afetou todas as regiões, havendo queda real de valores investidos no Sudeste e Centro-Oeste.

Em 2016, a distribuição de dispêndios apresentava elevada assimetria, porém levemente menor que a distribuição de bolsas de doutorado anteriormente descrita, com concentração de investimento no Sudeste e Sul do país, e a menor participação do Norte entre as categorias de bolsas de estudo em análise.

Os investimentos em bolsas de mestrado aumentaram 221% com distribuição de gastos mais assimétrica comparada à categoria anterior, porém menos desigual que as bolsas de doutorado e pós-doutorado.

Os financiamentos de bolsas de doutorado tiveram crescimento percentual de 265%, sendo o maior aumento em termos de valor corrente entre as categorias selecionadas no período, contudo também foram os que apresentaram em 2016 maior nível de concentração regional dos percentuais de dispêndios nacionais.

No plano político-econômico vigora a consolidação do que Chesnais (1996) chamou de mundialização da economia, tendo como estratégia central não mais o comércio exterior e o capital financeiro, mas antes o capital produtivo por meio do Investimento Externo Direto (IED). Para Silva Junior (2011, p. 56), a mundialização do capital não está descolada do movimento realizado com o investimento em pesquisas, pois é desse cenário que “[...] emerge um novo paradigma de empresa, com novas estruturas corporativas, novas formas organizativas e de gestão, assentadas em nova base produtiva, possibilitadas, nesse último caso, pelas atuais tecnologias produzidas no âmbito da terceira revolução tecnológica”. Assim, as instituições públicas de financiamento, como agências de fomento, e de pesquisa, como as universidades e programas de pós-graduação são colocadas em posição estratégica neste processo.

Os dados demonstrados na Tabela 5, podem inferir que o pesquisador do pós-doutoramento se enquadra nesse processo, não somente pela autonomia no empreendimento da pesquisa, mas sobretudo, pelo tempo qualificado e produtivo desse investimento.

Tabela 4: Dispendios em Valores (R\$ mil) e Percentuais de Participação em Bolsas de Pós-Doutorado no País pelo CNPq por Região do Brasil, em períodos selecionados de 2001 a 2016

Região ¹	2001		2004		2007		2010		2013		2016	
	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.
Sudeste	1.946	84,7%	7.419	68,6%	18.728	69,8%	33.466	67,6%	62.294	66,1%	56.596	63,1%
Sul	220	9,6%	2.314	21,4%	5.170	19,3%	9.186	18,5%	16.253	17,3%	17.571	19,6%
Nordeste	77	3,4%	403	3,7%	1.481	5,5%	4.267	8,6%	8.735	9,3%	9.547	10,6%
Centro-Oeste	55	2,4%	545	5,0%	1.339	5,0%	2.195	4,4%	5.857	6,2%	4.531	5,1%
Norte	-	0,0%	131	1,2%	99	0,4%	423	0,9%	1.079	1,1%	1.432	1,6%
Total ²	2.298	100%	10.812	100%	26.817	100%	49.537	100%	94.218	100%	89.677	100%

Fonte: CNPq: Painel de Investimentos (2001;2004;2007;2010;2013;2016). Elaboração própria.

¹ Ordenação das regiões pelos valores de dispendios do ano de 2016.

² Foram considerados todos os valores das bolsas selecionadas no país cujas regiões de destinos foram identificadas, excluídos os registros identificados como "Exterior" e "Não informada".

Tabela 5: Volume Investido (em R\$ mil) por Categoria de Bolsa de estudo Selecionada no país pelo CNPq, por anos selecionados de 2001 a 2016¹

Categoria de bolsas	2001	2004	2007	2010	2013	2016	Crescimento (2001 – 2016)	
							%	Valor
Iniciação Exten., Cient. e Tecnol.	57.835	61.059	85.043	129.904	159.693	142.196	146%	84.361
Mestrado	52.397	69.475	96.433	150.966	161.409	168.062	221%	115.665
Doutorado	77.601	124.079	168.133	236.087	269.665	282.979	265%	205.378
Pós-doutorado	2.298	10.812	26.817	49.537	94.218	89.677	3802%	87.379

Fonte: CNPq: Painel de Investimentos (2001;2004;2007;2010;2013;2016). Elaboração própria.

¹ Foram considerados todos os valores das bolsas selecionadas no país cujas regiões de destinos foram identificadas, excluídos os registros identificados como “Exterior” e “Não informada”.

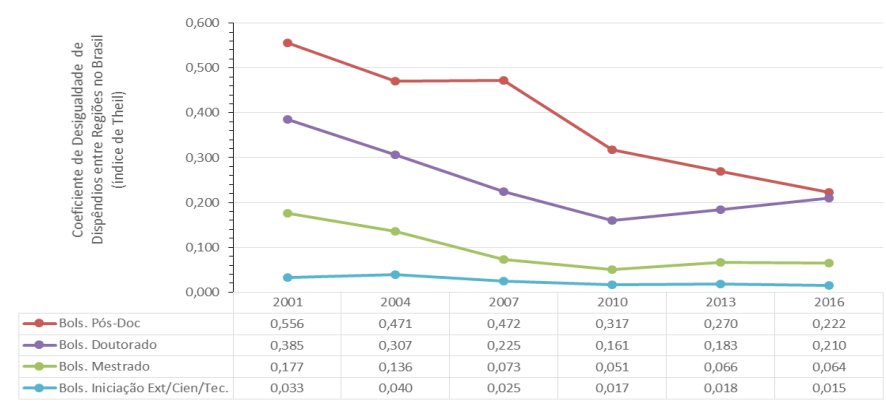
No intento de dirimir o entendimento sobre assimetrias demonstradas, selecionou-se o índice de Theil por permitir posteriores decomposições de cálculos de desigualdades inter-regionais e interestaduais. Assim, aplicou-se o índice de Theil às quatro categorias de bolsas estudos selecionadas em todos os períodos de estudo, escolhido o critério populacional para ponderação, para cálculo dos coeficientes de desigualdades entre as regiões do país, exposta no Gráfico 1.

No Gráfico, são apresentados os coeficientes de desigualdades para cada categoria de bolsas para cada ano em análise. É possível corroborar a observação que a distribuição de dispêndios entre regiões de bolsas de iniciação extensionista, científica e tecnológica teve menor nível de assimetria nos períodos, sendo esta a categoria com menores coeficientes de desigualdades. A categoria de mestrado é a segunda menos assimétrica, sendo que entre 2001 e 2010 apresentou uma trajetória contínua e substancial redução do coeficiente, aproximando-se da trajetória das bolsas de iniciação, chegando em 2010 em seu menor valor. Porém, em 2013 sofre um aumento de assimetria em sua distribuição, mantendo-se relativamente estável em 2016.

Além disso, ao analisar os coeficientes entre as categorias compreende-se que expressam certa noção de escala incremental de assimetrias, sendo os coeficientes mais baixo representando concessão de bolsas ao nível de graduação, com aumento sucessivo da intensidade de assimetria a medida que se avançaria principalmente na formação para mestrado e para doutorado. Neste aspecto, o pós-doutorado embora tenha tido trajetória com comportamento distinto das de mestrado e doutorado durante o período, cabe ressaltar que foi a categoria com maior intensidade de assimetria regional até 2016.

Por fim, na análise de condições de assimetrias, por um lado, houve coincidência na maior parte dos períodos que compuseram a série temporal de movimentos de reduções de coeficientes de desigualdades com aumentos de dispêndios totais. Por outro lado, a partir de 2013, observou-se redução no ritmo de crescimento dos dispêndios nacionais, e até mesmo redução real de dispêndios em algumas categorias de bolsas (iniciação e pós-doutorado em 2016), presume-se que em face da crise econômica do país e aos cortes de mais de 47% nos recursos do fundo público para a educação superior, entre 2014-2015 (UFRJ, 2015).

Gráfico 1: Evolução de coeficientes de desigualdades regional de dispêndios em bolsas de estudos selecionados do CNPq no Brasil, por períodos de 2001 a 2016.



Fonte: CNPq: Painel de Investimentos (2001;2004;2007;2010;2013;2016). IBGE: Estimativas da população residente no Brasil (2001;2004;2007;2010;2013;2016). Elaboração própria.

¹ Para os valores de bolsas selecionadas no país foram considerados aqueles cujas regiões de destinos foram identificadas, excluídos os registros identificados como “Exterior” e “Não informada”.

² Para a categoria de bolsa de pós-doutorado no ano de 2001, o coeficiente de desigualdade regional representa a assimetria regional excluída a região Norte, uma vez que esta não teve alocação de dispêndios para este ano.

Assimetrias regionais no financiamento de bolsas – estudo sobre capes

Para a análise de concessão de bolsas no país pela CAPES buscou-se considerar as mesmas quatro categorias de bolsas de estudo examinadas para o CNPq – Ini, sendo que a correspondência com as modalidades informadas pela base Geocapes.

No entanto, cabe indicar duas adaptações em relação aos dados abertos analisados anteriormente do CNPq para os dados disponibilizados pela CAPES:

- Primeiro, a plataforma aberta Geocapes não fornece informações diretas dos dispêndios executados por modalidade de bolsas nas unidades da federação ou regiões no Brasil, somente informa o número de bolsas concedidas (com contagem por beneficiário). Deste modo, esta informação de número de bolsas concedidas foi a base das análises de assimetrias desenvolvidas a diante, embora reconheça-se limitações em

comparação a disponibilidade de ter o valor total investido exato por esta agência por modalidade⁸.

- Segundo, até a data de finalização deste artigo não foram disponibilizados na GeoCAPES os dados referentes ao ano de 2016, por isso utilizou-se como último ano da série de concessão de bolsas pela CAPES o ano de 2015.

Feita tais observações, passa-se às análises de assimetrias das categorias de bolsas concedidas pela CAPES. Para a primeira categoria de iniciação científica, a CAPES somente passou a conceder bolsas diretamente a partir de 2013, e sua distribuição em número de bolsas concedidas e percentual de participações regionais são apresentadas a seguir.

Tabela 6: Número de Concessões e Percentuais de Participação em Bolsas de Iniciação Científica no País pela CAPES por Região do Brasil, em períodos selecionados de 2013 a 2015

Região ¹	2013		2015	
	Bolsas	% Participação	Bolsas	% Participação
Sudeste	146	67,6%	1.840	37,6%
Nordeste	10	4,6%	1.335	27,3%
Centro-Oeste	1	0,5%	781	16,0%
Sul	58	26,9%	475	9,7%
Norte	1	0,5%	460	9,4%
Total	216	100%	4.891	100%

Fonte: CAPES: GeoCapes (2017). Elaboração própria.

¹ Ordenação das regiões pelos valores de dispêndios do ano de 2015.

A direção de crescimento propiciou, em relação aos percentuais de participação dos dispêndios no total nacional, uma contínua redução de participação da região Sudeste durante todo o período, a qual detinha maior concentração deste tipo de investimento no início da série em estudo, bem como uma diminuição de participação da região Sul, com concomitante aumento de participações das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte. Este

8 A plataforma GeoCAPES somente fornece dados de dispêndios por Unidade Federativa no Brasil agregados pelo total investido anual, sem o detalhamento de modalidades de fomento.

movimento apresenta uma direção convergente no sentido da distribuição populacional no país, embora as regiões Nordeste e Norte⁹ ainda apresentassem os déficits mais significativos em relação a esse aspecto em 2016.

Na tabela 7, verifica-se a distribuição por regiões das concessões de bolsas de mestrado. Durante toda a série temporal, houve aumento no número total de bolsas concedidas no país, com maiores acréscimos nos períodos de 2010 e 2013, com redução deste crescimento em 2015. No que tange às regiões, Sudeste e Sul seguiram tendência similar, contudo no Nordeste, Centro-Oeste e Norte houve diminuição real do número de bolsas concedidas em 2015.

Em termos de participação nos dispêndios nacionais, observa-se uma redução do percentual do Sudeste, com leve retomada de concentração no último período, e todas as demais regiões tiveram elevação de seus percentuais de participação, com Nordeste, Centro-Oeste e Norte apresentando leves reduções em 2015.

No que tange a concessão de bolsas de doutorado, sua distribuição pode ser visualizada na tabela 8.

Observa-se que o total de bolsas de doutorado concedidas no país também aumentou continuamente na série em estudo, sendo que seu principal período de expansão foi de 2010 estendendo-se até 2015. Esse crescimento contínuo no número de concessões se repetiu em todas as regiões, exceto no Norte, que sofreu redução em 2013.

A concentração das participações da região Sudeste foi mais elevada para as concessões das bolsas de doutorado, do que se observou anteriormente para as bolsas de mestrado. Assim como ocorreu nas concessões de bolsas de mestrado, houve redução da participação do Sudeste nos gastos nacionais, com aumento dos percentuais de todas as demais regiões.

Tais concessões foram ampliadas durante toda a série temporal em estudo tanto para o país como para as regiões, com exceção à região Norte que sofreu redução em 2007 (situação também verificada para concessão desta categoria de bolsa pelo CNPq para a região). A assimetria das participações regionais nas concessões demonstra-se similar às da bolsa de doutorado, com elevação um pouco maior na concentração da região Sudeste.

9 Em 2016, a distribuição percentual da população baseada em estimativa atualizada do IBGE era: Sudeste 41,9%, Nordeste 27,6%, Sul 14,3%, Centro-Oeste 8,6% e Norte 7,6%.

Tabela 7: Número de Concessões e Percentuais de Participação em Bolsas de Mestrado no País pela CAPES por Região do Brasil, em períodos selecionados de 2001 a 2015

Região ¹	2001		2004		2007		2010		2013		2015	
	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.
Sudeste	6.868	57,2%	9.046	55,8%	9.762	52,1%	14.376	43,1%	20.852	43,1%	21.319	43,2%
Sul	2.511	20,9%	3.597	22,2%	4.093	21,9%	7.593	22,8%	10.980	22,7%	11.818	23,9%
Nordeste	1.757	14,6%	2.263	14,0%	2.967	15,8%	7.049	21,1%	9.936	20,5%	9.859	20,0%
Centro-Oeste	583	4,9%	810	5,0%	1.198	6,4%	2.561	7,7%	4.275	8,8%	4.094	8,3%
Norte	283	2,4%	484	3,0%	700	3,7%	1.778	5,3%	2.385	4,9%	2.277	4,6%
Total	12.002	100%	16.200	100%	18.720	100%	33.357	100%	48.428	100%	49.367	100%

Fonte: CAPES: GeoCapes (2017). Elaboração própria.

¹ Ordenação das regiões pelos valores de dispêndios do ano de 2015.

Tabela 8: Número de Concessões e Percentuais de Participação em Bolsas de Doutorado no País pela CAPES por Região do Brasil, em períodos selecionados de 2001 a 2015

Região ¹	2001		2004		2007		2010		2013		2015	
	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.
Sudeste	6.785	72,1%	6.905	60,9%	7.550	58,5%	11.141	50,8%	16.757	52,2%	22.189	51,9%
Sul	1.410	15,0%	1.845	16,3%	2.100	16,3%	4.278	19,5%	7.452	23,2%	9.946	23,2%
Nordeste	898	9,5%	1.662	14,6%	2.032	15,8%	4.148	18,9%	5.160	16,1%	6.722	15,7%
Centro-Oeste	233	2,5%	550	4,8%	619	4,8%	1.330	6,1%	1.873	5,8%	2.550	6,0%
Norte	82	0,9%	383	3,4%	596	4,6%	1.044	4,8%	869	2,7%	1.372	3,2%
Total	9.408	100%	11.345	100%	12.897	100%	21.941	100%	32.111	100%	42.779	100%

Fonte: CAPES; GeoCapes (2017). Elaboração própria.

¹ Ordenação das regiões pelos valores de dispêndios do ano de 2015.

De forma geral, verificaram-se distribuições assimétricas no território nas concessões de bolsas pela CAPES no decorrer do período em estudo, principalmente para categorias de bolsas de mestrado (em menor proporções de concentração) e para bolsas de doutorado e pós-doutorado (maiores concentrações).

Pode-se observar que apesar do primeiro ano (2013) de concessão ter sido bastante assimétrico para as bolsas de iniciação científica da CAPES, em 2015 esta categoria de bolsa já detinha o menor coeficiente de desigualdade entre as modalidades em análise. Desta forma, em 2015, corrobora-se a mesma noção de escala incremental de intensidade de desigualdades verificadas nas concessões do CNPQ entre bolsas para graduação (iniciação científica), mestrado e doutorado.

Como visto no CNPq, as duas principais categorias de concessões de bolsas pela CAPES correspondem a modalidades de mestrado e doutorado. Em relação às concessões de bolsas de mestrado, a trajetória dos coeficientes de desigualdades apresentou redução até 2010, quando se verifica aumento de assimetria nos períodos de 2013 e 2015. Na concessão de bolsas de doutorado, também se identifica movimento similar, com diminuição de desigualdades regionais até 2010, e acréscimo em 2013, de forma que mesmo a leve queda do coeficiente em 2015 ainda o manteve bem próximo do valor alcançado em 2013.

Assim, para as bolsas de mestrado, doutorado e pós-doutorado da CAPES, após períodos de reduções de desigualdades, examinou-se ao final da série temporal uma elevação de assimetrias, que levantam preocupação em relação ao objetivo de se alcançar uma distribuição mais equitativa de bolsas de estudo no território nacional.

Tabela 9: Número de Concessões e Percentuais de Participação em Bolsas de Pós-Doutorado no País pela CAPES por Região do Brasil, em períodos selecionados de 2001 a 2015

Região	2001		2004		2007		2010		2013		2015	
	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.	Bolsas	% Partic.
Sudeste	13	65,0%	157	52,0%	241	53,2%	1.394	51,0%	3.181	51,2%	4.087	54,6%
Sul	-	0,0%	64	21,2%	86	19,0%	591	21,6%	1.319	21,2%	1.522	20,3%
Nordeste	7	35,0%	51	16,9%	85	18,8%	502	18,4%	1.102	17,7%	1.152	15,4%
Centro-Oeste	-	0,0%	22	7,3%	36	7,9%	163	6,0%	394	6,3%	459	6,1%
Norte	-	0,0%	8	2,6%	5	1,1%	84	3,1%	221	3,6%	266	3,6%
Total	20	100%	302	100%	453	100%	2.734	100%	6.217	100%	7.486	100%

Fonte: CAPES: GeoCapes (2017). Elaboração própria.

¹ Ordenação das regiões pelos valores de dispêndios do ano de 2015.

Gráfico 2: Evolução de coeficientes de desigualdades regionais de concessões de bolsas de estudos selecionadas no Brasil pela CAPES

Fonte: CAPES: GeoCapes (2017). IBGE: Estimativas da população residente no Brasil (2001;2004;2007;2010;2013;2015). Elaboração própria.

Convergências de análises entre CNPq e capes: bolsas no país

Ao tratar de agências de fomento e regulação sobre pesquisas, como Capes e CNPq, têm-se que depreender sobre análise da política pública, como parte desta, é apenas um movimento de um processo mais amplo e complexo que envolve a relação ‘Estado-Sociedade’, produção de conhecimento e desenvolvimento do capital, o qual é o resultado de numerosos fatores que para Chesnais (1996, p. 14) “[...] desembocam num novo conjunto de relações internacionais e internas que ‘formam um sistema’ e que modelam a vida social, não apenas no plano econômico, mas em todas as suas dimensões”.

Sob o campo concreto dos dados apresentados, duas observações destacam-se nas análises desta pesquisa. Uma refere-se à direção das trajetórias das principais categorias de bolsas concedidas pelo CNPq e pela CAPES perante à expansão das concessões de bolsas. De forma geral, e preponderantemente em relação às modalidades de bolsas de mestrado e doutorado identificadas como as principais em concessões em termos de dispêndios totais tanto do CNPq, quanto da CAPES, sobre os quais se observou forte expansão de concessões de bolsas (no CNPq maior acréscimo até 2010, e na CAPES até 2013), com avanços na direção de redução de assimetrias regionais durante a primeira década de 2000, contudo, no período

mais recente (seja 2013, seja 2015/2016), houve reversão desta tendência, com retorno de acréscimos de coeficientes de assimetrias.

A outra observação ressaltada da pesquisa exploratória foi à percepção da escala incremental entre as categorias de bolsas em termos de níveis de assimetrias, havendo tanto no CNPq e quanto na CAPES tendência das bolsas de iniciação extensionista, científica e tecnológica terem os menores coeficientes, seguidos das bolsas de mestrado e posteriormente com coeficientes mais elevados as bolsas de doutorado e pós-doutorado. Esta noção incremental também observada em outros estudos sobre desigualdades em diferentes níveis na educação no Brasil e em diferentes políticas em termos da expansão de suas ofertas em termos territoriais no país (ARRETCHE, 2015).

Internacionalização e assimetrias regionais nas bases do CNPq e capes: bolsas no exterior

De forma similar às análises realizadas sobre assimetrias regionais nas concessões e dispêndios de bolsas do CNPq e CAPES no país, buscou-se pesquisar sobre concessões de bolsas de estudo destas agências no exterior. Contudo, ao averiguar cada plataforma de dados abertos foram verificadas dificuldades para esta tarefa.

De acordo com dados disponibilizados pela plataforma GeoCAPES, encontram-se os registros de diversas modalidades de bolsas concedidas para atividades de estudo, pesquisa e docência no exterior¹⁰. Contudo, as informações de bolsas concedidas informam os países e instituições de destino no exterior para onde os bolsistas financiados foram, sem indicar região de origem, seja esta identificada pelo local de residência original dos mesmos, seja pela instituição de origem no caso de bolsas vinculativas como graduação, mestrado e doutorado sanduíche, entre outras, conforme tabela 10, a seguir.

Identifica-se um elevado número de concessões de bolsas de estudo no exterior pela CAPES, em que pese que a estrutura de dados da plataforma seja focada no destino dos bolsistas, enquanto relevante em termos da análise da direção de internacionalização da educação superior e ciência brasileira. Outrossim, este formato negligencia a possibilidade de análise de como esta internacionalização se insere, possivelmente de forma diferenciada, pelas regiões brasileiras, e, portanto, como está a impactar a dinâmica de assimetrias regionais quanto à educação superior e formação científica e tecnológica.

10 Opção na aba indicadores de “Distribuição de bolsistas da CAPES no Exterior”.

Tabela 10: Número de Concessões de Bolsas de Estudo Selecionadas no Exterior pela CAPES, de 2013 a 2015

Ano	Doutorado	Doutorado sanduíche	Graduação sanduíche	Mestrado	Mestrado sanduíche	Pós-doutorado
2013	1.301	3.949	17.972	15	81	1.092
2014	2.243	5.111	33.991	584	53	1.382
2015	2.492	5.236	29.579	577	34	1.246
Total	6.036	14.296	81.542	1.176	168	3.720

Fonte: CAPES: GeoCapes (2017). Elaboração própria.

No caso de plataformas do CNPq, a dificuldade foi similar, uma parte significativa dos registros de bolsas no exterior no “Painel de Investimentos” estão vinculados em seu campo “Região” à denominação “Exterior”. Mesmo ao realizar consulta pelo “Datamart de Investimentos em CT&I” na opção de bolsas no exterior de “Modalidade e Região de Origem” a proporção dos registros classificados como “Exterior” torna-se significativa, particular nos anos mais recentes, conforme tabela 11 da seleção de categorias de bolsas de estudo da presente pesquisa.

É possível observar uma inconsistência nos dados apresentados, uma vez que o volume de dados está em item “exterior” da tabela 11, inviabiliza traçar o coeficiente para identificar o aumento, ou não, da desigualdade regional. Ao tratar os dados, identificam-se elevados percentuais de concentração de dispêndios nas bolsas selecionadas nas regiões Sudeste e Sul, no entanto, a partir de 2004 (exceto para a modalidade graduação sanduíche no exterior) houve relevante crescimento da alocação de dispêndios classificados como “Exterior” e “não informada”, chegando a representar mais de 70% destas bolsas entre 2010 e 2016, o que inviabiliza a análise de assimetrias regionais baseados nestes dados.

Em relação aos valores investidos, observa-se que a concessão deste tipo de bolsas cresceu até alcançar seu ápice em 2014, a partir daí sofreu redução nos dispêndios nesta modalidade.

Para a modalidade graduação sanduíche no exterior, executada no âmbito do programa ‘Ciência sem Fronteira’¹¹, organizou-se na tabela 12

11 Programa instituído pela Portaria 973 de 2014 e visa a “consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional. A iniciativa é fruto de esforço conjunto

Tabela 11: Dispendios alocados e percentuais de participação por campo “Região de Origem” em Relatório de Bolsas no Exterior do CNPq, por modalidades selecionadas em períodos selecionados de 2013 a 2016.

Doutorado no Exterior												
Região	2001	%	2004	%	2007	%	2010	%	2013	%	2016	%
Centro-Oeste	2.310	9%	1.337	7%	361	6%	95	2%	300	1%	2.482	2%
Exterior ¹	5.184	20%	6.133	33%	1.366	21%	4.705	87%	36.269	97%	135.385	93%
Não informada ²	289	1%	127	1%	153	2%	-	0%	-	0%	1.387	1%
Nordeste	3.481	13%	2.418	13%	1.003	15%	114	2%	170	0%	768	1%
Norte	345	1%	199	1%	71	1%	-	0%	165	0%	458	0%
Sudeste	9.272	36%	5.619	30%	2.451	38%	327	6%	498	1%	3.192	2%
Sul	4.974	19%	2.857	15%	1.109	17%	175	3%	128	0%	1.358	1%
Total	25.854	100%	18.691	100%	6.514	100%	5.417	100%	37.529	100%	145.029	100%
Doutorado Sanduiche no Exterior												
Região	2001	%	2004	%	2007	%	2010	%	2013	%	2016	%
Centro-Oeste	334	6%	227	3%	102	1%	-	0%	331	1%	1.436	3%
Exterior	70	1%	872	11%	3.610	49%	8.656	98%	22.172	73%	30.321	69%

Não informada	4	0%	-	0%	231	3%	46	1%	-	0%	82	0%
Nordeste	516	10%	384	5%	227	3%	38	0%	1.733	6%	2.478	6%
Norte	142	3%	54	1%	-	0%	-	0%	163	1%	225	1%
Sudeste	2.888	54%	4.609	59%	2.149	29%	45	1%	4.869	16%	5.744	13%
Sul	1.378	26%	1.628	21%	1.099	15%	19	0%	1.223	4%	3.522	8%
Total	5.333	100%	7.774	100%	7.418	100%	8.804	100%	30.491	100%	43.809	100%
Pós-Doutorado no Exterior												
Região	2001	%	2004	%	2007	%	2010	%	2013	%	2016	%
Centro-Oeste	674	6%	241	2%	201	1%	-	0%	572	1%	871	1%
Exterior	390	4%	1.136	11%	6.690	39%	10.114	99%	53.055	88%	80.130	97%
Não informada	-	0%	-	0%	251	1%	-	0%	-	0%	316	0%
Nordeste	1.183	11%	1.444	14%	1.952	12%	-	0%	1.430	2%	207	0%
Norte	78	1%	403	4%	157	1%	-	0%	281	0%	-	0%
Sudeste	5.908	55%	4.665	47%	5.818	34%	51	1%	4.181	7%	1.248	2%
Sul	2.493	23%	2.121	21%	1.870	11%	-	0%	644	1%	255	0%
Total	10.726	100%	10.010	100%	16.939	100%	10.165	100%	60.164	100%	83.027	100%

Graduação Sanduiche no Exterior												
Região	2001	%	2004	%	2007	%	2010	%	2013	%	2016	%
Centro-Oeste	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	22.505	8%	5.839	4%
Exterior	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	241	0,1%	267	0,2%
Não informada	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	10.472	6%
Nordeste	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	55.272	20%	30.066	19%
Norte	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	6.307	2%	2.201	1%
Sudeste	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	135.297	50%	88.827	55%
Sul	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	51.660	19%	24.803	15%
Total	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	271.282	100%	162.475	100%

Fonte: CNPq; Datamart de Investimentos em CT&I (2001, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016). Elaboração própria.

¹Conforme Nota Técnica do CNPq, quando a instituição de origem do bolsista se localiza no exterior, os dados equivalentes a ela por região aparecem como "Exterior" (EX). Contudo, uma vez que as modalidades de bolsas selecionadas são aplicadas a brasileiros ou estrangeiros com visto permanente no Brasil, entende-se que no decorrer do tempo dada a proporção que esta classificação toma a maior parte das bolsas passaram a ser classificadas pela instituição de *destino* no exterior, e não pelo endereço de *origem* do bolsista ou instituição proponente, conforme o caso.

²Tal como consta na base do CNPq, não sendo emitida indicado detalhamento em Nota Técnica.

a distribuição dos dispêndios relacionados à concessão de bolsas de graduação sanduíche por região, de modo a ter-se uma amostra de bolsas no exterior para análise de assimetrias, ainda que consideradas as especificidades de tal programa.

Além das assimetrias identificadas por região (tabela 12), com destaque para as regiões sudeste, nordeste e sul. Importante frisar que o referido Programa exclui humanidades, letras e artes e áreas sociais aplicadas, com isso, embora apresente expansão em todas as regiões do país, é focado em áreas prioritárias¹². Infere-se no momento, que em contexto de crise, são estabelecidas prioridades em áreas estratégicas que, na prática, provocam, com a política de editais, o direcionamento dos recursos, por meio de Programas governamentais, como por exemplo, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCIT), de 2012 a 2015, o qual elegeu áreas prioritárias com vistas a impulsionar a economia brasileira, como “[...] tecnologias da informação e comunicação, fármacos e complexo industrial da saúde, petróleo e gás, complexo industrial da defesa, aeroespacial, e áreas relacionadas com a economia verde, como energia limpa e o desenvolvimento social e produtivo” (BRASIL; MCT, 2012, p. 54)

dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério da Educação (MEC), por meio de suas respectivas instituições de fomento – CNPq e Capes –, e Secretarias de Ensino Superior e de Ensino Tecnológico do MEC”. (BRASIL, 2017).

- 12 Engenharias e demais áreas tecnológicas; Ciências Exatas e da Terra; Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde; Computação e Tecnologias da Informação; Tecnologia Aeroespacial; Fármacos; Produção Agrícola Sustentável; Petróleo, Gás e Carvão Mineral; Energias Renováveis; Tecnologia Mineral; Biotecnologia; Nanotecnologia e Novos Materiais; Tecnologias de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais; Biodiversidade e Bioprospecção; Ciências do Mar; Indústria Criativa (voltada a produtos e processos para desenvolvimento tecnológico e inovação); Novas Tecnologias de Engenharia Construtiva; Formação de Tecnólogos.

Tabela 12: Dispendios em Valores (R\$ mil) e Percentuais de Participação em Bolsas de Graduação Sanduíche no Exterior pelo CNPq por Região do Brasil, de 2012 a 2016.

Região ¹	2012		2013		2014		2015		2016	
	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.
Sudeste	69.500	48,5%	135.297	49,9%	352.252	52,9%	183.171	54,9%	88.827	58,5%
Nordeste	29.370	20,5%	55.272	20,4%	128.423	19,3%	64.437	19,3%	30.066	19,8%
Sul	30.559	21,3%	51.660	19,1%	130.533	19,6%	62.090	18,6%	24.803	16,3%
Centro-Oeste	9.778	6,8%	22.505	8,3%	44.201	6,6%	18.925	5,7%	5.839	3,8%
Norte	4.172	2,9%	6.307	2,3%	10.357	1,6%	5.166	1,5%	2.201	1,5%
Total ²	143.380	100%	271.041	100%	665.765	100%	333.789	100%	151.735	100%

Fonte: CNPq: Datamart de Investimentos em CT&I (2001, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016). Elaboração própria

¹ Ordenação das regiões pelos valores de dispendios do ano de 2016.

² Foram considerados os valores cujas regiões de origem foram identificadas, excluídos os registros classificados como “Exterior” e “Não informada”.

Essa crescente concentração na direção do Sudeste é corroborada pelo contínuo aumento do coeficiente de desigualdade entre as regiões, que ao aplicar o coeficiente de desigualdade, entre 2012 a 2016, o mesmo, assumia valores mais elevados de desigualdade em bolsa de iniciação extensionista, científica e tecnológica no país (também aplicada à formação de graduação). Desta forma que, em relação às bolsas aplicadas à graduação, a categoria vinculada à internacionalização apresentou maior grau de assimetria em relação à concessão de bolsa de estudo e pesquisa no território nacional.

Considerações finais

Constata-se, ainda, que se trata de via de mão dupla, pois, assim como as agências de regulação e fomento, CAPES e CNPq, incentivam áreas prioritárias no desenvolvimento econômico e estratégico para as políticas de Estado, em consonância, a um processo de manutenção das assimetrias regionais e desigualdades no financiamento das pesquisas por meio de bolsas, que mais se destacam nos indicadores de produção científica internacional pertencem a estas áreas, num processo recíproco de financiamento *versus* produção.

Embora as reversões dos níveis de coeficientes de desigualdades não anulem os importantes avanços realizados na busca de uma distribuição menos assimétrica, chama-se a atenção para melhor compreensão deste movimento em termos dos marcos regulatórios e políticas da educação superior que iluminem este movimento e principalmente promova bases para uma reflexão sobre as persistentes assimetrias regionais diante de cortes orçamentários federais na área.

Até o momento, pôde-se observar a construção de um pacto nacional pela expansão da pós-graduação e o incentivo prioritário à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), de forma objetivada nos governos das últimas décadas. Identificou-se que o pacto mencionado, pode ser relacionado efetivamente a um padrão incremental nas concessões de bolsa do CNPq e CAPES pode ser relevante ao relacionar que a redução de assimetrias perpassa uma análise integrada e específica a cada região de dois tipos distintos possíveis de assimetrias (porém inter-relacionados), por um lado, assimetrias de oferta de quantitativos de bolsas entre cursos e programas de diferentes níveis (graduação, mestrado e doutorado), e, por outro lado, a assimetria nos graus inserção territorial em cada região da oferta dos próprios cursos e programas de graduação e pós-graduação.

É nesse passo que normas internacionais, ditadas pelos organismos internacionais e consolidadas no Brasil, são ajustadas à realidade de cada país, cujas políticas econômicas, monetárias, fiscais e sociais objetivadas no mercado foram viáveis para o empreendimento de uma ressignificação na atuação do Estado, tomando novas formas de valorização do capital.

Referências

ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951. Cria o Conselho Nacional de Pesquisas (CNP), e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**. 1951. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1310.htm. Acesso em: 02 dez, 2016.

CAVALCANTE, L. R. Desigualdades Regionais em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) no Brasil: Uma análise de sua evolução recente. **IPEA Textos para Discussão**, nº 1574, Rio de Janeiro, fev. 2011.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – CNPq. **Investimentos do CNPq em CT&I**: Consulta: Nº. de Bolsas e Investimentos em Bolsas no exterior, com "Ano" igual a 2001, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016, agrupado(a) por "Modalidade" e "Região de origem". Disponível em: <<http://fomentonacional.cnpq.br/dmfomento/home/fmtvisualizador.jsp>>. Acesso em 10 abr. 2017.

_____. **Dados do Painel de Investimentos**: Arquivos 2001; 2004; 2007; 2010; 2013; 2016. Disponível em: <<http://cnpq.br/painel-de-investimentos/>>. Acesso em 10 mar. 2017.

_____. **Centro de Memória – CNPq**. Brasília: CNPq, 2017. Disponível em: <<http://centrodememoria.cnpq.br/Missao2.html>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

_____. Plataforma Lattes. **História do surgimento da Plataforma Lattes**. Brasília: CNPq, 2014b. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/web/portal-lattes/historico>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **História e missão**. 21 maio 2014a. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/historia-e-missao>>. Acesso. em: 10 jun. 2014.

_____. **Concessão de Bolsas de Pós-graduação da CAPES no Brasil**. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>>. Acesso em 30 mar. 2017.

_____. **Distribuição de Bolsistas da CAPES no Exterior.** Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>>. Acesso em 30 mar. 2017.

CUNHA, R. 60 anos do CNPQ. **Ciência e Cultura**, v. 63, n. 2, p. 15-17, 2011.

FERREIRA, L. R., **As estratégias do PNE para a Pós-Graduação:** interfaces entre a expansão e o financiamento das agências de fomento à pesquisa. Estágio de Pós-Doutorado. Relatório Final. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Pará, 2016.

_____. **O trabalho do Professor jovem-doutor na pós-graduação:** produção de conhecimento e discurso do professor. 204 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de São Carlos, SP, 2015.

FOSTER, J. E. An Axiomatic Characterization of the Theil Measure of Income Inequality. **Journal of Economic Theory**, v. 31, p. 105-121, 1983.

GODIN, B. The Who, What, Why and How of S&T Measurement. **Working Paper no. 26 of Project on the History and Sociology of S&T Statistics**. 2004. p. 16. Disponível em: <http://www.csiic.ca/PDF/Godin_26_a.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil** (2001, 2004, 2007, 2010, 2013, 2015, 2016). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/default.shtm>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LIRA NETO, J. **Getúlio 1945-1954:** da volta pela consagração popular ao suicídio. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

SENADO FEDERAL. Inovação: país constrói pontes entre ciência e indústria. **Em Discussão** – Revista de audiências públicas do Senado Federal. Ano 3, n. 12, p. 1-70, set. 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242990>>. Acesso em: 20 set. 2016

SILVA JÚNIOR, J. R. **New Brazilian University? A busca de resultados comercializáveis. Para quem?** Relatório Científico Final [Processo FAPESP n. 2009/08661-0]. São Paulo: FAPESP, jun. 2015.

_____. **Trabalho do professor nas federais:** estranhamento e significados. Tese de Livre Docência. Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, nov. 2011.

O financiamento dos hospitais universitários vinculados às instituições de ensino superior mantidas pelo Estado do Paraná (2011 a 2016)

LUIZ FERNANDO REIS

MARCOS EDUARDO DOS SANTOS ALVES

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar a evolução das despesas do estado do Paraná com o financiamento dos hospitais universitários, vinculados às instituições estaduais de educação superior. Tais hospitais são instituições de ensino e pesquisa, destinadas à formação profissional especialmente na área da saúde (graduação e pós-graduação *lato e stricto sensu*), e funcionam, ainda, como hospitais gerais de atendimento à população, por meio do Sistema Único de Saúde. Os quatro hospitais universitários, vinculados às instituições estaduais de ensino superior, oferecem, aproximadamente, 800 leitos para atender à população em geral. Os resultados deste trabalho indicam que, no período de 2011 a 2016, os recursos destinados, pelo estado do Paraná, ao financiamento dos hospitais universitários vêm sendo ampliados, se comparados à receita corrente do estado e às receitas, constitucionalmente vinculadas, destinadas ao financiamento da saúde. Em 2011, o estado do Paraná, destinou para o financiamento dos hospitais universitários 0,86% de sua receita corrente e 1,72% das receitas destinadas ao financiamento da saúde. Em 2016, tais recursos foram elevados para 1,35% e 2,09% respectivamente.

Palavras-chave: Financiamento da Educação Superior; Financiamento da Saúde; Financiamento de Hospitais Universitários.

O presente trabalho¹ trata das despesas do estado do Paraná, no período de 2011 a 2016, com o financiamento dos hospitais vinculados às universidades estaduais de Londrina (UEL), Maringá (UEM), Ponta Grossa (UEPG) e do Oeste do Paraná (Unioeste). Os objetivos do trabalho são: a) analisar a evolução das despesas do estado com o financiamento dos hospitais universitários no período de 2011 a 2016; b) verificar quais são os percentuais

1 Resultado parcial do projeto de iniciação científica (PIBIC) “O financiamento das universidades estaduais do Paraná no governo Beto Richa (2011–2016)” em desenvolvimento pelo acadêmico Marcos Eduardo dos Santos Alves, sob orientação do prof. Dr. Luiz Fernando Reis.

da receita corrente do estado e da receita de impostos, constitucionalmente vinculadas, para o financiamento da saúde, destinados ao financiamento dos hospitais universitários. Para alcançar tais objetivos, consultamos informações disponibilizadas pelo governo do Paraná por meio das Secretarias da Fazenda (SEFA) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI).

Na análise do orçamento executado pelo estado do Paraná, consideramos as despesas liquidadas. Para analisar os dados coletados nos demonstrativos da execução orçamentária, disponibilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda (Portal Transparência), realizamos o ajuste monetário pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para janeiro de 2017, desconsiderando a desvalorização sofrida pela moeda, conforme metodologia indicada por Amaral (2012).

Despesas do estado do Paraná com o financiamento dos hospitais das universidades estaduais do Paraná

O Estado do Paraná mantém sete universidades: Universidade Estadual de Londrina (UEL); Universidade Estadual de Maringá (UEM); Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Universidade Estadual do Paraná (Unespar); Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro) e Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). De acordo com o Censo Acadêmico 2015 (PARANÁ/SETI, 2015), tais universidades oferecem 340 cursos de graduação (321 presenciais e 19 à distância) e 231 cursos de mestrado e doutorado. São 72.067 matrículas na graduação (66.764 presenciais e 5.303 à distância) e 8.233 matrículas na pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado).

As universidades estaduais do Paraná contam com 7.741 docentes (6.124 efetivos e 1.617 temporários) e 8.990 técnicos (8.513 efetivos e 477 temporários).

As universidades estaduais de Londrina (UEM), Maringá (UEM), Ponta Grossa (UEPG) e do Oeste do Paraná (Unioeste) contam com 4 hospitais universitários com o total de 776 leitos (PARANÁ/SETI, 2017a). Apresentamos a seguir o número de leitos e de servidores técnicos de tais hospitais.

No período de 2011 a 2016, conforme demonstrado na tabela 1, o número de leitos dos hospitais universitários evoluiu de 612 para 776, um crescimento de 26,80%, uma ampliação de 164 leitos. O crescimento decorre da criação do hospital universitário da UEPG que, atualmente, conta com 143 leitos e da ampliação de 37 leitos no hospital vinculado à Unioeste. No

caso do hospital da UEL, ocorreu a redução de 16 leitos e no hospital da UEM o número de leitos permaneceu o mesmo.

De acordo com último Censo Acadêmico realizado pela Seti (PARANÁ/SETI, 2015), os quatro hospitais universitários (UEL, UEM, UEPG e Unioeste) contam com 3.831 técnicos (3.566 efetivos e 265 temporários). Os técnicos vinculados aos hospitais universitários representam 45,36% do total do número de técnicos das quatro universidades (8.445). No caso da UEL e da Unioeste, há mais técnicos vinculados aos hospitais universitários do que às atividades de ensino, realizadas nos *campi* universitários, conforme demonstrado na tabela 2.

Na tabela 3 apresentamos a proporção técnicos/leito por hospital universitário. Para calcularmos tal proporção, dividimos o número de técnicos, vinculados aos hospitais universitários, pelo número de leitos.

É evidente que a maior complexidade dos cuidados prestados à população, bem como o número de procedimentos podem explicar uma maior ou menor proporção técnicos/leitos por hospital. Além disso, os hospitais da Unioeste e da UEPG podem estar represados quanto à contratação de técnicos se comparados aos outros. Entretanto, compreender as razões da diferenciação na proporção técnicos/leitos entre os diferentes hospitais é um tema que precisa ser objeto de uma pesquisa específica e vai além dos objetivos inicialmente estabelecidos neste estudo.

Apresentaremos nas tabelas a seguir os recursos destinados ao financiamento dos hospitais vinculados às universidades estaduais do Paraná, de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa.

O Manual Técnico de Orçamento, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2016) esclarece que o Grupo de Natureza da Despesa é uma forma de classificação da despesa, empregada na lei orçamentária, composta de seis categorias, a saber: 1– Despesas com Pessoal e Encargos Sociais; 2 – Juros Encargos da Dívida; 3– Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras; 6 – Amortização da Dívida.

As despesas com pessoal são, dentre outras, as despesas orçamentárias com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente (União, estados ou municípios) às entidades de previdência. As Outras Despesas Correntes (ODC Custeio) são as despesas

Tabela 1: Evolução do número de leitos dos Hospitais vinculados às universidades estaduais do Paraná: 2011 – 2016

ANO	HU – UEL		HU – UEM		HU – UEPG		HU – UNIOESTE		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2011	316	51,63	123	20,10	0	0,00	173	28,27	612	100
2012	314	48,31	84	12,92	40	6,15	212	32,62	650	100
2013	313	43,96	77	10,81	110	15,45	212	29,78	712	100
2014	313	41,29	123	16,23	110	14,51	212	27,97	758	100
2015	301	40,95	123	16,73	101	13,74	210	28,57	735	100
2016	300	38,66	123	15,85	143	18,43	210	27,06	776	100
Δ 2011 – 2016	-5,06%		0,00%		-		21,39%		26,80%	

Fonte: Paraná/Seti, 2017a.

Tabela 2: Número de servidores técnicos nos hospitais vinculados à UEL, UEM, UEPG e Unioeste (2015)

SERVIDORES TÉCNICOS		UEL		UEM		UEPG		UNIOESTE		TOTAL GERAL	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Hospital Universitário	Efetivos	1.741	48,82	791	22,18	472	13,24	562	15,76	3.566	100
	Temporários	43	16,23	134	50,57	0	0,00	88	33,21	265	100
	TOTAL	1.784	46,57	925	24,15	472	12,32	650	16,97	3.831	100
Ensino	Efetivos	1.607	36,24	1.541	34,75	757	17,07	529	11,93	4.434	100
	Temporários	9	5,00	101	56,11	0	0,00	70	38,89	180	100
	TOTAL	1.616	35,02	1.642	35,59	757	16,41	599	12,98	4.614	100
Total Geral	Efetivos	3.348	41,85	2.332	29,15	1.229	15,36	1.091	13,64	8.000	100
	Temporários	52	11,69	235	52,81	0	0,00	158	35,51	445	100
	TOTAL	3.400	40,26	2.567	30,40	1.229	14,55	1.249	14,79	8.445	100

Fonte: Paraná/Seti, 2015.

Tabela 3: Proporção técnicos/leito nos hospitais vinculados à UEL, UEM, UEPG e Unioeste (2015)

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO	LEITOS (1)		TÉCNICOS (2)		RELAÇÃO TÉCNICOS/LEITO (2)/(1)
	Nº	%	Nº	%	
UEL	300	38,66	1.784	46,57	5,95
UEM	123	15,85	925	24,15	7,52
UEPG	143	18,43	472	12,32	3,30
UNIOESTE	210	27,06	650	16,97	3,10
TOTAL	776	100	3.831	100	4,94

Fonte: Paraná/Seti, 2015; 2017a.

orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte. As despesas com Investimentos são as despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente (BRASIL 2016).

Na tabela 4 e 5 apresentamos os recursos destinados ao financiamento dos hospitais universitários da UEL, UEM, UEPG e Unioeste. A tabela 4 revela que a maior parte dos recursos destinados aos hospitais universitários foi destinada para as despesas com pessoal. No período de 2011 a 2016, o estado do Paraná destinou, cumulativamente, R\$ 2,753 bilhões para o financiamento dos hospitais universitários: R\$ 2,568 bilhões para as despesas com pessoal (93,27%), R\$ 185,084 milhões para o custeio (6,72%) e R\$ 183 mil para investimentos (0,01%).

De acordo com as tabelas 4 e 5, no período de 2011 a 2016, os recursos destinados às despesas com pessoal, custeio e investimentos, em todos os hospitais universitários, apresentaram um crescimento real, em termos financeiros, de 79,01%. Conforme apresentado na tabela 4, o hospital vinculado à Unioeste foi aquele que apresentou o maior crescimento das despesas nesse período. As despesas globais para o financiamento de tal hospital (pessoal, custeio e investimentos) apresentaram um crescimento de 174,06% (de R\$ 57,550 milhões, em 2011, para R\$ 157,722 milhões, em 2016).

Na tabela 6, apresentamos uma comparação entre a evolução dos recursos destinados ao financiamento dos hospitais universitários e a receita corrente do estado do Paraná.

No período de 2011 a 2016, enquanto a receita corrente do estado cresceu, em termos reais, 14,59%, os recursos destinados aos hospitais cresceram 79,01% (de R\$ 327,771 milhões, em 2011, para R\$ 586,744 milhões, em 2016). O Estado do Paraná, nesse período, destinou, em média, 1,07% da receita corrente para o financiamento de tais hospitais.

Em 2011, os recursos destinados aos hospitais universitários representavam 0,86% da receita corrente e em 2016 passaram a representar 1,35%, um crescimento proporcional de 56,98%.

Na tabela 7 apresentamos um comparativo entre os recursos destinados aos hospitais universitários e a receita de impostos e os recursos,

Tabela 4: Recursos destinados aos hospitais vinculados às universidades estaduais do Paraná, de acordo com o Grupo de Natureza da Despesa: 2011 – 2016. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo IPCA)

ANO	DESPESA	HU – UEL		HU – UEM		HU – UEPG		HU – UNIOESTE		TOTAL	
		R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2011	PESSOAL	184.219,027	99,41	84.914,056	100,00	-	-	52.452,355	91,14	321.585,437	98,11
	CUSTEIO (ODC)	1.088.190	0,59	0	0,00	-	-	5.097,186	8,86	6.185,376	1,89
	INVESTIMENTOS	-	0,00	0	0,00	-	-	0	0,00	0	0,00
	TOTAL	185.307,217	100	84.914,056	100	-	-	57.549,541	100	327.770,814	100
2012	PESSOAL	197.557,584	98,46	86.422,577	96,01	-	-	60.729,937	87,68	344.710,099	95,77
	CUSTEIO (ODC)	3.082,725	1,54	3.594,701	3,99	-	-	8.529,790	12,32	15.207,217	4,23
	INVESTIMENTOS	0	0,00	0	0,00	-	-	0	0,00	0	0,00
	TOTAL	200.640,309	100	90.017,279	100	-	-	69.259,727	100	359.917,315	100
2013	PESSOAL	226.592,992	98,32	104.600,060	95,64	0	0,00	84.500,698	85,56	415.693,750	94,77
	CUSTEIO (ODC)	3.874,020	1,68	4.764,510	4,36	38.860	100,00	14.265,547	14,44	22.942,936	5,23
	INVESTIMENTOS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	TOTAL	230.467,011	100	109.364,570	100	38.860	100	98.766,245	100	438.636,685	100
2014	PESSOAL	238.437,103	98,17	108.951,320	95,04	1.734,369	13,97	112.572,351	78,82	461.695,143	90,04
	CUSTEIO	4.446,955	1,83	5.680,532	4,96	10.677,604	86,03	30.257,324	21,18	51.062,415	9,96
	INVESTIMENTOS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	TOTAL	242.884,057	100	114.631,852	100	12.411,973	100	142.829,676	100	512.757,558	100

ANO	DESPESA	HU – UEL		HU – UEM		HU – UEPG		HU – UNIOESTE		TOTAL	
		R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2015	PESSOAL	249.707.064	98,24	113.211.044	95,57	3.932.076	23,98	125.440.808	90,81	492.290.992	93,39
	CUSTEIO (ODC)	4.461.645	1,76	5.253.612	4,43	12.468.046	76,02	12.687.129	9,19	34.870.432	6,61
	INVESTIMENTOS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	TOTAL	254.168.709	100	118.464.656	100	16.400.122	100	138.127.937	100	527.161.425	100
2016	PESSOAL	265.405.476	97,05	120.012.815	94,09	5.746.858	20,53	140.580.138	89,13	531.745.287	90,63
	CUSTEIO (ODC)	7.894.577	2,89	7.538.735	5,91	22.240.730	79,47	17.141.641	10,87	54.815.683	9,34
	INVESTIMENTOS	182.941	0,07	0	0,00	0	0,00	0	0,00	182.941	0,03
	TOTAL	273.482.994	100	127.551.550	100	27.987.588	100	157.721.780	100	586.743.911	100
Δ % 2011 - 2016	PESSOAL	44,07		41,33		-		168,01		65,35	
	CUSTEIO (ODC)	625,48		-		-		236,30		786,21	
	INVESTIMENTOS	-		-		-		-		-	
	TOTAL	47,58		50,21		-		174,06		79,01	

Fonte: Paraná/Sefa, 2017a.

Tabela 5: Variação anual e acumulada dos recursos destinados aos hospitais vinculados às universidades estaduais do Paraná de acordo com o Grupo de Natureza da Despesa: 2011 – 2016. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo IPCA)

ANO	PESSOAL		CUSTEIO		INVESTIMENTOS		TOTAL	
	R\$	VARIAÇÃO ANUAL ACUMULADA	R\$	VARIAÇÃO ANUAL ACUMULADA	R\$	VARIAÇÃO ANUAL ACUMULADA	R\$	VARIAÇÃO ANUAL ACUMULADA
2011	321.585.437		6.185.376	-	-	-	327.770.814	
2012	344.710.099	7,19	15.207.217	145,86	-	-	359.917.315	9,81
2013	415.693.750	20,59	22.942.936	50,87	-	-	438.636.685	21,87
2014	461.695.143	11,07	51.062.415	122,56	-	-	512.757.558	16,90
2015	492.290.992	6,63	34.870.432	-31,71	-	-	527.161.425	2,81
2016	531.745.287	8,01	54.815.683	57,20	182.941	-	586.743.911	11,30
		65,35		786,21				79,01

Fonte: Paraná/Sefá, 2017a.

Tabela 6: Recursos destinados aos Hospitais vinculados às universidades estaduais do Paraná como percentual da Receita Corrente do estado (recursos do Tesouro): 2011 – 2016. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo IPCA)

ANO	RECEITA CORRENTE		RECURSOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS			%(2/1)
	R\$	VARIACÃO	R\$	VARIACÃO		
		ANUAL		ACUMULADA		
2011	37.963.963,617		-	327.770.814	-	0,86
2012	40.181.166,562	5,84	5,84	359.917.315	9,81	0,90
2013	43.082.711,031	7,22	13,48	438.636,685	21,87	1,02
2014	44.810.509,261	4,01	18,03	512.757.558	16,90	1,14
2015	45.829.725,252	2,27	20,72	527.161,425	2,81	1,15
2016	43.501.244,709	- 5,08	14,59	586.741,815	11,30	1,35
MÉDIA % 2011-2016					79,01	1,07

Fonte: Paraná/Sefa, 2017a; 2017c.

constitucionalmente vinculados, destinados ao financiamento das ações e serviços de saúde.

Enquanto os recursos destinados aos hospitais universitários apresentaram um crescimento de 79,01%, a receita de impostos, constitucionalmente vinculada, destinada ao financiamento da saúde, apresentou um crescimento de 47,22%. Os recursos destinados à saúde apresentaram um crescimento de 48,15%. Tais números indicam que os recursos destinados ao financiamento dos hospitais vêm crescendo numa proporção superior ao crescimento das receitas e dos recursos, constitucionalmente vinculados, destinados ao financiamento da saúde.

Na tabela 8 apresentamos os recursos destinados ao financiamento dos hospitais universitários como percentual da receita de impostos e dos recursos, constitucionalmente vinculados, destinados ao financiamento da área da saúde.

No período de 2011 a 2016, os recursos destinados aos hospitais universitários vêm crescendo proporcionalmente, quando comparados com a receita e os recursos destinados à área da saúde. Os recursos destinados ao financiamento da área da saúde permaneceram praticamente inalterados e representaram, nesse período, em média, 12,07% da receita de impostos. No período de 2011 a 2016, os hospitais universitários receberam, em média, 1,81% da receita de impostos e 15,04% dos recursos totais destinados ao financiamento da área da saúde.

Em 2011, os recursos transferidos pelo estado do Paraná para o financiamento dos hospitais representavam 1,72% da receita de impostos e, em 2016, passaram a representar 2,09%, um crescimento proporcional de 21,51%. Em 2011, os recursos destinados aos hospitais universitários representavam 14,32% dos recursos destinados ao financiamento da área da saúde e, em 2016, passaram a representaram 17,31%, um crescimento, em termos proporcionais de 20,88%.

Considerações finais

Os resultados deste trabalho indicam que, no período de 2011 a 2016, os hospitais vinculados às universidades estaduais de Londrina, Maringá, Ponta Grossa e do Oeste do Paraná ampliaram o número de leitos destinados ao atendimento da população em 26,80%: de 612, em 2011, para 776, em 2016. Nesse mesmo período, os recursos destinados, pelo estado do Paraná, para o financiamento dos hospitais universitários também foram ampliados.

Tabela 7: Variação anual e acumulada da receita, constitucionalmente vinculada, para o financiamento da saúde, dos recursos destinados à saúde e aos hospitais vinculados às universidades estaduais do Paraná de acordo com o Grupo de Natureza da Despesa: 2011 – 2016. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo IPCA)

ANO	RECEITA DE IMPOSTOS		RECURSOS DESTINADOS À SAÚDE		RECURSOS DESTINADOS AOS HUS	
	R\$	VARIÇÃO ANUAL ACUMULADA	R\$	VARIÇÃO ANUAL ACUMULADA	R\$	VARIÇÃO ANUAL ACUMULADA
2011	19.061.898.792	-	2.288.368.882		327.770.814	
2012	20.201.281.221	5,98	2.582.027.632	12,83	359.917.315	9,81
2013	27.034.979.237	33,83	3.033.265.563	17,48	438.636.685	21,87
2014	28.103.989.985	3,95	3.453.984.198	13,87	512.757.558	16,90
2015	28.571.018.445	1,66	3.436.765.379	- 0,50	527.161.425	2,81
2016	28.063.184.668	- 1,78	3.390.142.117	- 1,36	586.741.815	11,30
Δ 2011-2016	47,22%		48,15%		79,01%	

Fonte: Paraná/Sefa, 2017a; 2017b.

Tabela 8: – Recursos destinados aos hospitais vinculados às universidades estaduais do Paraná como percentual da receita e dos recursos, constitucionalmente vinculados, para o financiamento da área da saúde: 2011 – 2016. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo IPCA)

ANO	RECEITA DE IMPOSTOS (1)	RECURSOS DESTINADOS À SAÚDE (2)		RECURSOS DESTINADOS AOS HUS (3)	
	R\$	R\$	% (2)/(1)	R\$	% (3)/(2)
2011	19.061.898.792	2.288.368.882	12,00%	327.770.814	1,72%
2012	20.201.281.221	2.582.027.632	12,78%	359.917.315	1,78%
2013	27.034.979.237	3.033.265.563	11,22%	438.636.685	1,62%
2014	28.103.989.985	3.453.984.198	12,29%	512.757.558	1,82%
2015	28.571.018.445	3.436.765.379	12,03%	527.161.425	1,85%
2016	28.063.184.668	3.390.142.117	12,08%	586.741.815	2,09%
MÉDIA % 2011 – 2016			12,07%		1,81%
					15,04

Fonte: Paraná/Sefia, 2017a; 2017b.

Em 2011, o estado do Paraná destinou aos hospitais universitários 0,86% de sua receita corrente e 1,72% da receita de impostos, constitucionalmente vinculadas ao financiamento das ações e serviços de saúde. Em 2016, os hospitais passaram a receber 1,35% e 2,09% respectivamente.

O financiamento dos hospitais vinculados às universidades estaduais do Paraná é um tema de pesquisa que carece de continuidade, com vistas a ampliar o período de análise. Além disso, é preciso aprofundar os estudos tendo em vista que tais instituições são bastante diferenciadas, por exemplo, quanto à proporção do número de técnicos/leitos e os recursos financeiros destinados pelo estado em relação ao número de servidores técnicos. Essa situação exige o desenvolvimento de novas pesquisas que permitam compreender, de forma mais específica, a realidade concreta de tais instituições, e ao mesmo tempo buscar a construção de indicadores que permitam estabelecer um parâmetro comum de análise a respeito do financiamento dos hospitais universitários mantidos pelo estado do Paraná.

Referências

AMARAL, N. C. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**: MTO. Edição 2017. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/gnd-grupo-de-natureza-da-despesa>>. Acesso em: 5 mar. 2017

PARANÁ/SETI. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Número de leitos dos Hospitais Universitários**: 2003-2016. 2017a.

_____. **Censo Acadêmico**. 2003; 2010. Disponível em: <<http://www.seti.pr.gov.br/modulesconteudo/conteudo.php?conteudo=33>>. Acesso em: 3 mar. 2017b.

_____. **Censo Acadêmico**. 2015. Não publicado.

PARANÁ/SEFA. Secretaria de Estado da Fazenda (Portal Transparência).

Despesas por Órgãos: Secretaria de Estado da Saúde (2011-2016). Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?windowId=137>>. Acesso em 5 mar 2017a

_____. **Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (2011-2016)**. Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?windowId=137>>. Acesso em: 5 mar 2017b

_____. **Receitas Correntes**: Tesouro (2011-2016). Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?windowId=137>> Acesso em 5 mar 2017c

Dívida pública e financiamento da educação superior e profissional no Estado do Paraná (2003 a 2016)

LUIZ FERNANDO REIS
ROBERTO ANTONIO DEITOS

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar a evolução das despesas do Estado do Paraná com o serviço (juros, amortizações e encargos) da dívida pública e com o financiamento das Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES) e do ensino profissional no período de 2003 a 2016. Os resultados deste trabalho indicam que o estado comprometeu parcela significativa do orçamento para o pagamento da dívida pública. Em 31 de dezembro de 2002, a dívida interna e externa totalizava R\$ 30,366 bilhões. No período de 2003 a 2016, foram destinados R\$ 28,261 bilhões para o pagamento dos juros, encargos e amortizações. Apesar disso, o montante da dívida era de R\$ 19,100 bilhões, em 2016. Quanto ao financiamento das IEES, verificamos que no período de 2003 a 2016, o estado destinou, em média, 4,52% de sua receita corrente para o financiamento global das universidades, incluindo os hospitais universitários. Quanto ao financiamento do ensino profissional, constatou-se que os recursos destinados pelo estado representaram, em média, 0,07% das receitas constitucionalmente vinculadas ao financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino.

Palavras-chave: Dívida Pública; Financiamento da Educação Superior; Financiamento do Ensino Profissional; Financiamento da Educação Superior no Estado do Paraná; Financiamento do Ensino Profissional no Estado do Paraná.

No Brasil, a elevada subtração de recursos da União e dos estados para o pagamento da dívida pública tem produzido enormes sacrifícios à população, com o aumento da carga tributária, a restrição do financiamento das políticas sociais, a proposição e aprovação de contrarreformas que agravarão ainda mais a situação social, a exemplo da Emenda Constitucional nº 95/2016 (PEC 241/2016). Tal Emenda Constitucional limita por 20 anos os gastos públicos, na área social, para viabilizar o pagamento da dívida pública brasileira.

A destinação pelo poder público de substancial parcela dos recursos orçamentários para o pagamento da dívida pública a grandes grupos financeiros e fundos de investimento e de pensão inviabiliza a ampliação significativa dos recursos destinados às políticas sociais de modo a cumprir as promessas democráticas inscritas na chamada “Constituição Cidadã” de 1988.

A Constituição Federal de 1988 determinou, em seu artigo 212, que os estados deverão aplicar pelo menos 25% de suas receitas de impostos, somadas às transferências do governo federal, em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). No Paraná, tal determinação foi incorporada ao artigo 185 da Constituição Estadual.

A partir de 2007, por determinação da Emenda Constitucional nº 21/2007 que deu nova redação ao artigo 185 da Constituição Estadual, o estado do Paraná passou a aplicar pelo menos 30% das suas receitas de impostos nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. No estado do Paraná, tais despesas incluem os recursos destinados à educação básica e às instituições estaduais de ensino superior (IEES).

O presente trabalho¹ trata das despesas do estado do Paraná com o serviço (juros, amortizações e encargos) da dívida pública e com o financiamento das IEES e do ensino profissional no período de 2003 a 2016. O objetivo do trabalho é analisar a evolução das despesas do Paraná com o serviço da dívida pública e com o financiamento das IEES e do ensino profissional no período de 2003 a 2016. Para alcançar tal objetivo, consultamos informações disponibilizadas pelo governo do Paraná por meio das Secretarias da Fazenda (SEFA), da Educação (SEED) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI).

Estruturalmente, o trabalho está organizado em três seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, discorremos a respeito

1 As seções 1 e 2 deste trabalho, desenvolvidas por Luiz Fernando Reis, são o resultado parcial da pesquisa, em andamento, “Expansão da Educação Superior no Brasil (OBE-DUC)” – subprojeto “Políticas de Financiamento da Educação Superior no Brasil” – financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Tal pesquisa vem sendo desenvolvida por diversos pesquisadores vinculados à Rede Universitatis/BR. A seção 3 é resultado do projeto de pesquisa “Estado e política de educação profissional: os motivos socioeconômicos e políticos e as razões educacionais e teórico-ideológicas da política educacional paranaense”, vinculado ao estágio de pós-doutorado desenvolvido por Roberto Antonio Deitos no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM), com apoio e financiamento da Fundação Araucária/SETI/Governo do Paraná.

das despesas do estado do Paraná com o serviço da dívida pública, bem como o montante da dívida total do estado no período de 2003 a 2016. Na segunda seção, tratamos do financiamento das IEES no Paraná, apresentando informações a respeito dos recursos destinados pelo estado, no período de 2003 a 2016, para o financiamento das atividades desenvolvidas por tais instituições. Na terceira seção, tratamos do financiamento do ensino profissional no Paraná apresentando informações a respeito dos recursos destinados pelo estado, no período de 2003 a 2016, para esta modalidade de ensino.

Despesas do estado do Paraná com o serviço da dívida pública

Na Tabela 1 apresentamos despesas do Paraná com a dívida pública e com outras despesas selecionadas no período de 2003 a 2016.

Em 2003, as despesas com o serviço da dívida do estado eram a 3ª maior despesa orçamentária individual, representavam 12,99% das despesas orçamentárias do estado, conforme apresentado na tabela 1. Tal despesa ficava atrás apenas das despesas com Previdência Social (17,32%) e Educação (18,12%), maior despesa orçamentária individual do estado.

No período de 2003 a 2016, as despesas com o serviço da dívida, em termos proporcionais, foram reduzidas. Em 2016, tal despesa consumiu 2,65% do orçamento do estado e passou a representar a sétima maior despesa orçamentária, ficando atrás das despesas com as seguintes funções: Judiciária (3,96), Administração (7,37%), Saúde (7,41%), Segurança Pública (8,44%), Previdência Social (9,51%) e Educação (24,96%).

Na Tabela 2, apresentamos um comparativo entre a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) do Paraná e o montante da dívida pública do estado.

No período de 2003 a 2016, houve redução do montante da dívida pública do Paraná quando comparado com o PIB do estado. Em 31 de dezembro de 2002, a dívida equivalia a 13,61% do PIB e em 31 de dezembro de 2016 passou a equivaler a 4,83%. Esse comparativo demonstra que houve redução, em termos percentuais, de 64,51%. Entretanto, em termos financeiros, a dívida foi reduzida em apenas 37,10%: de R\$ 30,366 bilhões para R\$ 19,100 bilhões. Ademais, o montante da dívida como percentual do PIB não revela o sacrifício imposto à população, em função da política de ajuste fiscal adotada, para garantir o pagamento da dívida pública. Tal sacrifício é revelado pelo percentual do orçamento do estado destinado ao sistema financeiro, por meio do pagamento da dívida pública.

Tabela 1: Execução do Orçamento do Estado do Paraná: despesas selecionadas (2003-2016) (Valores liquidados em percentuais)

Despesas/Funções	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Legislativa	2,04	2,03	1,99	1,90	1,86	1,97	1,86	1,70
Judiciária	4,84	4,84	4,66	5,03	4,72	4,94	4,80	4,70
Administração	2,58	9,03	3,52	3,19	2,43	2,37	2,14	2,27
Segurança Pública	5,95	2,55	5,26	5,86	5,73	5,55	5,33	5,33
Assistência social	0,39	0,20	0,67	0,72	0,78	0,99	0,83	0,70
Previdência Social	17,32	17,42	16,79	16,69	10,55	10,23	10,26	10,40
Saúde	4,09	5,31	6,27	7,37	11,27	11,00	11,42	11,56
Educação	18,12	17,59	18,61	19,60	25,38	25,73	27,07	27,31
Urbanismo	2,26	1,90	1,43	1,08	0,52	0,44	0,41	0,53
Habitação	0,28	0,26	0,29	0,25	0,40	0,54	0,58	0,73
Ciência e Tecnologia	0,48	0,68	0,50	0,59	0,69	0,65	0,65	0,72
Agricultura	1,47	0,83	1,29	1,04	0,93	0,90	0,93	0,91
Transporte	0,98	1,17	1,91	2,88	1,15	0,88	0,99	1,17
Outras Despesas ⁽¹⁾	26,20	24,99	26,32	25,39	25,51	26,24	25,50	25,47
Serviço da dívida	12,99	11,19	10,51	8,41	8,09	7,57	7,23	6,51
Total do estado								
Total despesas (Todas as funções)	100	100	100	100	100	100	100	100
Despesas/Funções	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Média: 2003-2016	
Legislativa	1,69	1,73	1,72	1,51	1,55	1,70	1,80	

Despesas/Funções	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Judiciária	5,50	3,96	3,95	4,17	4,53	3,96		4,61
Administração	2,36	2,65	2,97	2,97	2,32	7,37		3,44
Segurança Pública	5,77	6,41	6,42	6,53	8,33	8,44		5,96
Assistência Social	0,66	0,59	0,94	0,68	0,33	0,48		0,64
Previdência Social	11,39	15,88	13,36	11,51	8,46	9,51		12,84
Saúde	10,88	9,81	9,53	10,74	10,39	7,41		9,07
Educação	26,53	22,46	24,29	24,85	25,07	24,96		23,40
Urbanismo	0,34	0,30	0,58	0,37	0,39	0,36		0,78
Habitação	0,68	0,50	0,52	0,34	0,29	0,39		0,43
Ciência e tecnologia	0,57	0,74	0,55	0,50	0,45	0,48		0,59
Agricultura	1,02	1,12	1,25	1,05	1,10	1,34		1,08
Transporte	1,01	0,83	1,28	1,04	1,09	2,11		1,32
Outras despesas ⁽¹⁾	25,89	27,77	27,81	28,87	30,49	28,85		26,81
Serviço da dívida								
Total do estado	5,71	5,26	4,83	4,84	5,23	2,65		7,22
Total despesas (Todas as funções)	100	100	100	100	100	100		100

Fonte: Paraná/SEFA, 2017a. (Elaboração nossa).

Nota: ⁽¹⁾Na rubrica Outras Despesas estão incluídas as seguintes funções: Essencial à Justiça; Relações Exteriores; Trabalho; Cultura; Direitos de Cidadania; Gestão Ambiental; Saneamento; Organização Agrária; Indústria; Comércio e Serviços; Desporto e Lazer; Outros Encargos Especiais (excluídas as despesas com o serviço da dívida interna e externa); Reserva de Contingência.

Tabela 2: Montante da dívida pública total do Estado do Paraná como percentual do PIB: 2002-2016 (Valores em R\$, preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Montante Total Dívida		Pib Paraná		Relação dívida/PIB %
	R\$ (1)	Evolução anual	R\$ (2)	Evolução anual	(1)/(2)
2002	30.366.406.775		223.129.432.080		13,61%
2003	26.004.124.619	- 14,37%	242.568.871.210	8,71%	10,72%
2004	25.846.245.061	- 0,61%	255.293.797.920	5,25%	10,12%
2005	25.771.336.370	- 0,29%	246.649.873.600	-3,39%	10,45%
2006	22.860.167.962	- 11,30%	255.659.136.320	3,65%	8,94%
2007	22.094.653.386	- 3,35%	296.067.744.720	15,81%	7,46%
2008	22.770.068.597	3,06%	314.881.070.360	6,35%	7,23%
2009	19.919.022.080	- 12,52%	317.977.889.760	0,98%	6,26%
2010	19.807.167.468	- 0,56%	346.635.536.000	9,01%	5,71%
2011	18.916.338.830	- 4,50%	371.132.466.020	7,07%	5,10%
2012	18.313.723.961	- 3,19%	391.130.884.200	5,39%	4,68%
2013	18.420.834.441	0,58%	429.993.736.210	9,94%	4,28%
2014	19.130.932.333	3,85%	422.111.024.280	- 1,83%	4,53%
2015	18.989.112.650	- 0,74%	⁽¹⁾ 406.943.824.630	- 3,59%	4,67%
2016	19.099.869.108	0,58%	⁽¹⁾ 395.795.097.880	- 2,74%	4,83%
Δ 2002-2016	- 37,10%		77,38%		- 64,51%

Fonte: Paraná/SEFA, 2017c; IPARDES; 2017. (Elaboração nossa).**Nota:** ⁽¹⁾ Os resultados para os anos de 2015 e 2016, são estimativas preliminares do IPARDES.

O estado do Paraná comprometeu um significativo montante de recursos do orçamento, no período de 2003 a 2016, para garantir a absoluta prioridade ao pagamento da dívida pública, conforme demonstrado nas tabelas 1 e 3.

Em 2016, ocorreu uma redução significativa das despesas do estado do Paraná com o serviço da dívida interna (49,23%), quando comparado ao ano de 2015. Tal redução resulta de acordo de renegociação da dívida do estado junto ao governo federal. Em junho de 2016, os governadores renegociaram junto ao Ministério da Fazenda a dívida dos estados com a União². De acordo com tal renegociação, os estados deixaram de pagar a dívida com a União de julho a dezembro de 2016 (6 meses de carência). A partir de janeiro de 2017, começaram a pagar 5,5% da parcela devida à União e a partir daí, mensalmente, haverá aumento gradual de 5,5 pontos percentuais. Ao fim de 18 meses, em junho de 2018, os estados voltam a pagar a parcela integral.

Em 2003, as despesas com o serviço da dívida interna e externa consumiram R\$ 2,622 bilhões e em 2016 consumiram R\$ 1,047 bilhão. Apesar de ter pagado muito, o estado do Paraná continua devendo bastante, conforme apresentado na tabela 2. A dívida do estado do Paraná em 31 de dezembro de 2002 era de R\$ 30,366 bilhões. No período de 2003 a 2016, o Paraná destinou R\$ 28,261 bilhões para o pagamento de juros, amortizações e encargos da dívida pública e, ainda, continuava devendo R\$ 19,100 bilhões, em 31 de dezembro de 2016.

O financiamento do ensino superior no Paraná no período de 2003 a 2016

Nesta seção, analisaremos o financiamento das IEES do Paraná, no período de 2003 a 2016, tomando como parâmetro dois indicadores: 1) a receita dos impostos destinada às IEES para o financiamento das atividades de ensino e contabilizada como despesas do estado, constitucionalmente vinculadas, com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); 2) os recursos destinados às IEES para o financiamento global de suas atividades com o ensino (despesas com ensino), com as clínicas e os hospitais universitários (gastos com saúde) e com parte do pagamento de pessoal envolvido em atividades de pesquisa (gastos com ciência e tecnologia).

2 Os 11 estados, incluindo o Paraná, que conseguiram liminares no Supremo Tribunal Federal para corrigir as dívidas por juros simples (somados ao estoque da dívida) aceitaram desistir das ações na Justiça e voltarão a pagar as parcelas corrigidas por juros compostos (multiplicado ao estoque da dívida). Os valores que os estados deixaram de pagar à União nos quase três meses em que vigoraram as liminares será quitado em 24 vezes a partir do próximo mês (MÁXIMO, 2016).

Tabela 3: Despesas com o serviço da dívida pública do estado do Paraná (2003-2016). (Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Dívida Interna (A)		Dívida Externa (B)		Total Geral (A+B)	
	Juros encargos Amortização	Total	Juros Encargos Amortização	Total	Juros Encargos Amortização	Total
2003	1.153	515	268	686	1.421	1.201
2004	1.132	553	183	556	1.315	1.109
2004	1.175	668	138	421	1.314	1.089
2006	1.034	582	105	329	1.139	911
2007	1.072	645	103	294	1.175	939
2008	1.077	708	89	260	1.166	969
2009	1.022	746	78	254	1.100	1.001
2010	1.025	761	51	193	1.075	954
2011	941	725	35	161	976	885
2012	903	759	31	155	934	914
2013	875	780	25	122	900	902
2014	861	856	29	138	890	994
2015	875	872	33	160	908	1.032
2016	326	561	37	123	363	683
TOTAL 2003 -2016	13.470	9.731	1.206	3.853	14.676	13.584
		23.201		5.059		28.261

Fonte: Paraná/SEFA, 2017c. (Elaboração nossa).

O Estado do Paraná, além das escolas de educação básica, mantém uma grande rede de instituições estaduais de ensino superior. Atualmente, o sistema estadual de ensino superior paranaense é composto por sete universidades: Universidade Estadual de Londrina (UEL); Universidade Estadual de Maringá (UEM); Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Universidade Estadual do Paraná (Unespar); (Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro) e (Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). As universidades de Londrina, Maringá, do Oeste do Paraná e de Ponta Grossa contam com 4 hospitais universitários com o total de 776 leitos. Nas tabelas a seguir, apresentamos a evolução dos cursos de graduação, de pós-graduação e do quadro de servidores (docentes e técnicos) das IEES paranaenses no período de 2003 a 2015, data do último censo acadêmico.

Verificamos, na tabela 4, a redução do número de matrículas em cursos de graduação presenciais, no período de 2003 a 2015. Tal redução resultou da política de contenção do crescimento dos cursos de graduação adotada pelo governo estadual, especialmente no período de 2003 a 2010. Destaca-se nesse período, a criação dos cursos de graduação à distância, a partir de 2006. Esta modalidade de ensino, precarizada, foi a principal responsável, no período de 2003 a 2010, pelo crescimento do número de matrículas na graduação. As matrículas nos cursos de graduação à distância apresentaram surpreendente crescimento de quase 7.000% (70 vezes): de 175, em 2006, para 12.262 matrículas, em 2010.

O número total de matrículas (presenciais e à distância) cresceu 0,62 de 2003 a 2015: de 71.621 para 72.067. As matrículas nos cursos de graduação presenciais foram reduzidas em 6,78%: de 71.621, em 2003, para 66.764, em 2016. É importante destacar que essa redução ocorreu no período de 2003 a 2010 (governo Requião), quando as matrículas em cursos presenciais foram reduzidas em 11,35%: de 71.621 em 2002 para 63.493 em 2010. No período 2010-2015 (governo Beto Richa), houve um crescimento de 4,76%: de 63.493 em 2010 para 66.764 em 2015.

Na tabela 5, apresentamos a evolução dos cursos de pós-graduação (*lato e stricto sensu*) no período de 2003 a 2015.

Apresentamos na Tabela 6 a evolução do número de servidores docentes e técnicos das IEES paranaenses, no período 2003 a 2015.

No período de 2003 a 2015, verificamos que o número total de docentes (efetivos e temporários) cresceu 23,38%: de 6.274, em 2003, para 7.741, em

Tabela 4: Evolução dos cursos de graduação nas IEES paranaenses (2003/2010/2015).

Graduação	2003	2010	2015	Δ % 2003-2010	Δ % 2010-2015	Δ % 2003-2015
1. N° de cursos presenciais	252	291	321	15,48	10,31	27,38
2. N° de cursos à distância	0	21	19	-	-9,52	-
3. Total de cursos (1+2)	252	312	340	23,81	8,97	34,92
4. Matrículas cursos presenciais	71.621	63.493	66.764	- 11,35	5,15	-6,78
5. Matrículas cursos à distância	0	12.262	5.303	-	-56,75	-
6. Total matrículas (4+5)	71.621	75.755	72.067	5,77	-4,87	0,62

Fonte: Paraná/SETI. 2015; 2017. (Elaboração nossa).

Tabela 5: Evolução dos cursos de Pós-graduação (stricto sensu) nas IIES paranaenses (2003/2010/2015).

Pós-graduação	2003	2010	2015	Δ 2003-2010	Δ 2010-2015	Δ 2003-2015
1. N° de cursos mestrado	56	111	164	98,21	47,75	192,86
2. N° de cursos doutorado	14	41	67	192,86	63,41	378,57
3. Total mestrado/doutorado (1+2)	70	152	231	117,14	51,97	230,00
4. Matrículas – Mestrado	2.161	4.698	6.013	117,40	27,99	-178,25
5. Matrículas – Doutorado	382	1.371	2.220	258,90	61,93	481,15
6. Total matrículas pós-graduação (<i>stricto sensu</i>) (4+5)	2.543	6.069	8.233	138,66	35,66	223,75

Fonte: Paraná/SETI, 2015; 2017. (Elaboração nossa).

Tabela 6: Evolução do quadro de servidores (docentes e técnicos) das IIES paranaenses (2003/2010/2015).

Servidores	2003	2010	2015	Δ 2003-2010	Δ 2010-2015	Δ 2003-2015
1. Docentes efetivos	5.465	5.739	6.124	5,01	6,71	12,06
2. Docentes temporários	809	1.482	1.617	83,19	9,11	99,88
3. Total docentes (1+2)	6.274	7.221	7.741	15,09	7,20	23,38
4. Técnicos efetivos	8.321	7.994	8.513	-3,93	6,49	2,31
5. Técnicos temporários	-	507	477	-	-5,92	-
6. Total técnicos (4+5)	8.321	8.501	8.990	2,16	5,75	8,04
7. Total servidores (3+6)	13.786	14.240	14.911	3,29	4,71	8,16

Fonte: Paraná/SETI, 2015; 2017. (Elaboração nossa).

2015. O número de docentes efetivos cresceu 12,06%: de 5.465, em 2003, para 6.124, em 2015. Nesse período, o número de docentes temporários praticamente dobrou: de 809, em 2003, para 1.617, em 2015, um crescimento de 99,88%. O crescimento do número de docentes temporários revela precarização das condições de trabalho da categoria docente.

Apresentamos a seguir algumas tabelas, relativas ao financiamento das IEES paranaenses. Na Tabela 7, apresentamos a receita de impostos e os recursos repassados pelo governo estadual para a manutenção da educação básica e das atividades de ensino nas IEES contabilizados como despesas do estado, constitucionalmente vinculadas, com manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Tabela 7 revela que, no período de 2003 a 2016, as universidades receberam em média 5,32% da receita de impostos, destinada constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino. No governo Requião (2003-2010) foi destinado, em média, 5,20% e no governo Beto Richa (2011-2016) foi destinado 5,47%.

A seguir tomaremos como referência de análise os recursos destinados à manutenção global das universidades, incluindo, além das despesas com ensino, as despesas com saúde (hospitais e clínicas vinculadas às universidades) e com ciência e tecnologia (parte das despesas com folha de pagamento dos docentes-pesquisadores). A Tabela 8 apresenta os recursos destinados à manutenção global das IEES como percentual da receita corrente do estado (recursos do Tesouro).

A análise da Tabela 8 revela que, no período de 2003 a 2016, as universidades receberam em média 4,52% da receita corrente do estado para o financiamento global de suas atividades. No governo Requião (2003-2010) foi destinado, em média, 4,14% e no governo Beto Richa (2011-2016) foi destinado 5,03% da receita corrente para o financiamento das universidades. A partir de 2013, o percentual da receita corrente vem sendo elevado de forma constante.

Tabela 7: Recursos do Tesouro do Estado repassados às IEES – Paraná e à Educação Básica, contabilizados como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) como percentual da receita de impostos constitucionalmente vinculada (2003-2012). (Valores em R\$, preços de janeiro de 2014, corrigidos pelo IPCA)

Ano	Receita dos impostos: MDE	Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Educação básica e superior)		Recursos destinados À educação básica		Recursos destinados à educação superior (IEES)	
	R\$ (A)	R\$ (B)	% (B/A)	R\$ (C)	% (C/A)	R\$ (D)	% (D/A)
2003	14.749.306,484	3.876.960,310	26,29%	3.191.970,497	21,64	684.989,813	4,64
2004	16.071.867,855	4.343.238,566	27,02%	3.671.715,308	22,85	671.523,258	4,18
2005	17.100.703,297	4.543.624,613	26,57%	3.819.609,689	22,34	724.014,923	4,23
2006	14.952.953,120	4.526.110,205	30,27%	3.687.430,334	24,66	838.679,871	5,61
2007	15.580.006,368	5.175.020,633	33,22%	4.271.361,330	27,42	903.659,303	5,80
2008	20.430.365,255	6.220.486,680	30,45%	5.124.544,225	25,08	1.095.942,455	5,36
2009	20.139.705,566	6.332.623,888	31,44%	5.119.098,466	25,42	1.213.525,422	6,03
2010	21.512.624,608	6.922.299,375	32,18%	5.682.724,676	26,42	1.239.574,699	5,76
2011	23.430.058,101	7.134.789,013	30,45%	5.888.604,821	25,13	1.246.184,193	5,32
2012	24.790.197,998	7.830.194,170	31,59%	6.508.709,733	26,26	1.321.484,437	5,33
2013	27.034.979,237	8.616.559,447	31,87%	7.238.250,632	26,77	1.378.308,815	5,10
2014	28.103.989,985	9.639.358,304	34,31%	8.206.986,652	29,20	1.432.371,652	5,10

Ano	Receita dos impostos: MDE	Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Educação básica e superior)		Recursos destinados À educação básica		Recursos destinados à educação superior (IEES)	
	R\$ (A)	R\$ (B)	% (B/A)	R\$ (C)	% (C/A)	R\$ (D)	% (D/A)
2015	28.571.018.445	9.398.624.763	32,90%	7.767.779.948	27,19	1.630.844.815	5,71
2016	28.063.184.668	9.882.580.710	35,22%	8.131.090.889	28,97	1.751.489.821	6,24
Δ % 2003-2016	90,27	154,91		154,74		155,70	
% médio 2003-2016			30,98		25,67		5,32

FONTE: Paraná/SEFA, 2017e. (Elaboração nossa).

Tabela 8: Recursos do Tesouro do Estado repassados às IIES – Paraná, incluindo as despesas com ensino, saúde e ciência e tecnologia, como percentual da Receita Corrente (2003-2016). (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Receita corrente (Tesouro)	Recursos Totais Repassados Às IIES-Paraná	% Da receita corrente destinada às IIES- Paraná
2003	21.922.129,789	876.094.321	4,00%
2004	23.849.498,751	873.480.106	3,66%
2005	25.297.434,353	952.693.250	3,77%
2006	26.198.017,233	1.110.562.636	4,24%
2007	29.315.634,432	1.215.813,259	4,15%
2008	32.859.951,374	1.340.147,786	4,08%
2009	33.021.389,072	1.520.203,370	4,60%
2010	35.212.538,534	1.620.609,345	4,60%
2011	37.963.963,617	1.669.473,520	4,40%
2012	40.181.166,562	1.769.595,670	4,40%
2013	43.082.711,031	2.042.679,360	4,74%
2014	44.810.509,261	2.182.345,748	4,87%
2015	45.829.725,252	2.381.497,107	5,20%
2016	43.501.244,709	2.852.956,535	6,56%
Δ % 2003-2016	98,44%	225,64%	4,52%

Fonte: Paraná/SEFA, 2017d; 2017f. (Elaboração nossa).

O financiamento do ensino profissional no Paraná (2003 a 2016)

Nesta seção, procuramos analisar o financiamento do ensino profissional na rede pública estadual do Paraná no período de 2003 a 2016, tomando como parâmetro os recursos destinados exclusivamente ao ensino profissional e contabilizados como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Para este entendimento foram considerados para efeito de cálculo dos recursos específicos destinados à manutenção, criação e expansão de cursos técnicos de nível médio, ofertados pela rede pública estadual. Na sequência, apresentamos alguns dados da situação educacional paranaense com ênfase para o ensino profissional.

A tabela 9 apresenta um panorama geral do número total de matrículas do ensino médio regular, integrado, subsequente e nas modalidades de oferta PROEJA e EJA – ensino médio no Estado do Paraná de 2003 a 2016. Os dados apresentados foram sistematizados a partir dos dados disponíveis *online* em sistema *SEED em números* (PARANÁ, SEED, 2011/2016). Os números sistematizados na tabela 9 apresentam pequenas diferenças em relação aos dados do Censo Escolar INEP/MEC. Considerando que os dados da SEED/PR permitem melhor detalhadamente dos cursos, matrículas e escolas, optamos por tratar os dados a partir desta fonte, conforme podemos observar a seguir.

Constata-se nos dados da tabela 9 que há queda na evolução das matrículas do ensino médio regular no Estado do Paraná e um relativo aumento nas matrículas do ensino médio integrado e subsequente, incluindo nestes dados as matrículas dos cursos de Formação Docente (Normal/Magistério) e nos 5 últimos anos uma queda relativa constante.

O crescimento mais estável tem sido o do EM-Integrado, mesmo apresentando queda no volume de matrículas em relação aos dados de 2011. O EM-Regular vem representando queda contínua relativa. Houve pequeno volume de matrículas no Ensino médio/PROEJA, desde a sua implantação, e vem apresentando queda substancial nos últimos anos. Já o volume de matrículas no EM-integrado e subsequente no ano de 2010 representavam juntos 15,3% do total de matrículas da rede estadual e em 2016 representavam 20,05%. Houve, portanto, queda no número de matrículas do EM-Regular, EM-Integrado e do subsequente, além do baixo número de matrículas na modalidade PROEJA.

De acordo com dados da Secretaria de Estado da Educação (PARANÁ, SEED, 2017), no ano de 2010, o número total de alunos matriculados na rede

pública estadual correspondia a 1.368.142 matrículas e, em 2016, 1.126.190 matrículas. Especificamente em relação aos dados do Ensino Médio (EM) Regular e as modalidades de Ensino Médio Integrado, subsequente e PROEJA, a de Formação Docente (Normal/Magistério) e o EM-EJA – Educação de Jovens e Adultos, o total de matrículas correspondia a 514.552 alunos em 2010 e em 2016 correspondia a 452.032 matrículas.

Os recursos para financiar a educação profissional, em suas diferentes modalidades ofertadas, têm origem nas receitas, constitucionalmente vinculadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Parte dos recursos destinados ao financiamento do ensino profissional em suas diversas modalidades está diluída no conjunto dos gastos com a educação básica e uma parte aparece de forma separada dos gastos gerais com a educação básica, na subfunção Ensino Profissional, como é o caso de uma parte dos investimentos e gastos com a manutenção e expansão do ensino profissional, em especial com os cursos técnicos profissionalizantes de nível médio ofertados em escolas da rede pública estadual.

Os gastos tratados neste trabalho referem-se aos destinados diretamente para a criação, expansão e manutenção parcial de cursos técnicos profissionais da rede pública estadual e que são contabilizados financeiramente na Subfunção Ensino Profissional, separados do restante dos gastos com ensino médio (e profissional), e encontram-se incluídos nos gastos totais com a educação básica.

Os recursos destinados ao ensino profissional apresentados na Tabela 10, dizem respeito à Educação Profissional no Ensino Médio de Nível Técnico, à Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional de Nível Médio – PROEJA e à Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional de Nível Fundamental (FIC). Não estão incluídas as despesas com o ensino profissional integrado ao ensino médio regular e Normal/Magistério; estas se encontram diluídas nas despesas com a educação básica.

O Governo Requião (2003-2010) destinou, em média, 29,68% da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (educação básica e superior) e, destes, 24,48% para a educação básica e 0,07% para o ensino profissional.

O governo Beto Richa, no período de 2011 a 2016, destinou, em média, 32,72% da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (educação básica e superior) e, destes, 27,25% para a educação básica e 0,15% para o ensino profissional.

Tabela 9: Total Geral de Matrículas do Ensino Médio (EM) Regular, Integrado, Subsequente, PROEJA e EJA/EM – Educação de Jovens e Adultos na Rede Estadual do Paraná – 2003 – 2016

ANO	EM-Regular	EM Integrado	EM Subsequente	PROEJA	EJA-EM	TOTAL
2003	375.394	---	3.902	---	28.100	407.396
2004	370.441	6.121	2.771	---	26.610	405.943
2005	355.235	18.755	24.470	---	21.528	419.968
2006	381.844	28.834	29.783	---	20.142	460.603
2007	364.205	34.180	27.604	---	73.064	499.053
2008	358.249	37.814	23.900	1.149	78.505	499.617
2009	361.343	40.294	25.306	1.900	63.303	492.146
2010	352.375	43.686	35.275	2.169	81.047	514.552
2011	359.373	45.057	35.289	1.317	69.593	510.629
2012	353.633	43.834	32.028	859	57.314	487.668
2013	348.933	44.215	28.984	637	53.860	476.629
2014	352.825	41.804	25.672	318	54.196	474.815
2015	356.086	41.297	21.316	272	42.622	461.593
2016	341.515	40.451	28.036	251	41.779	452.032

Fonte: Paraná/SEED, 2017. (Elaboração nossa).

Nota: Elaboração dos autores até 2012. Extraído de: DEITOS, Roberto Antonio; ZANARDINI, Isaura Monica; ZANARDINI, João Batista; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. O PROEJA como política pública: aspectos socioeducacionais, políticos e institucionais. In: ZANARDINI, Isaura Monica Souza; LIMA FILHO, Domingos Leite; SILVA, Monica Ribeiro da (Organizadores). Produção do Conhecimento no PROEJA: cinco anos de pesquisa. 1ª. edição, Curitiba, PR: Ed. UTFPR, 2012, (p. 65-102), p. 77.

Tabela 10: Recursos do Tesouro do Estado destinados ao ensino profissional – Paraná, excluídos os recursos do ensino profissional integrado ao ensino médio regular e Normal/Magistério, no período de 2003 a 2016, contabilizados como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) como percentual da receita de impostos constitucionalmente vinculada (2003-2016). (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo IPCA).

ANO	RECEITA DOS IMPOSTOS: MDE	RECURSOS DESTINADOS MDE: EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR	RECURSOS DESTINADOS AO ENSINO PROFISSIONAL (EP)
	R\$ (A)	R\$ (B)	% (B/A) R\$ (C) % (C/A)
2003	14.749.306.484	3.876.960.310	26,29% 1 0,00
2004	16.071.867.855	4.343.238.572	27,02% 8.463.974 0,05
2005	17.100.703.297	4.543.624.613	26,57% 12.627.016 0,07
2006	14.952.953.120	4.526.110.205	30,27% 13.769.865 0,09
2007	15.580.006.368	5.175.020.633	33,22% 34.291.306 0,22
2008	20.430.365.255	6.220.486.680	30,45% 11.022.634 0,05
2009	20.139.705.566	6.332.623.888	31,44% 11.310.436 0,06
2010	21.512.624.608	6.922.299.375	32,18% 3.841.435 0,02
2011	23.430.058.101	7.134.789.013	30,45% 2.913.306 0,01
2012	24.790.197.998	7.830.194.170	31,59% 72.408.174 0,29
2013	27.034.979.237	8.616.559.447	31,87% 75.409.872 0,28
2014	28.103.989.985	9.641.908.652	34,31% 66.157.984 0,24
2015	28.571.018.445	9.398.624.763	32,90% 7.249.119 0,03
2016	28.063.184.668	9.882.580.710	35,22% 5.248.121 0,02
Média % 2003 -2016			30,98% 0,10

FONTE: Paraná/SEFA, 2017c. (Elaboração nossa).

Nora: (1) Em 2003, por decorrência da política do governo anterior, Lerner (1995-2002), não houve destinação orçamentária de recursos para financiar o ensino profissional (EP). Houve despesas específicas para o EP por ocasião de financiamento contratado junto ao BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. (BID, 1996; DEITOS, 2000).

No ano de 2015, (0,03%) e 2016 (0,02%) os recursos destinados à educação profissional caíram substancialmente, praticamente no mesmo patamar do ano de 2011, quando se registrou o mais baixo percentual de investimento no ensino profissional, no período de 2003 a 2016.

Considerações finais

No período de 2003 a 2016, o estado do Paraná comprometeu um significativo montante de recursos do orçamento para garantir o pagamento da dívida pública. Apesar disso, o montante da dívida do estado continuou crescendo. Em dezembro de 2002, a dívida do estado era de R\$ 30,366 bilhões. No período de 2003 a 2016, o Paraná destinou R\$ 28,261 bilhões para as despesas com o serviço da dívida e, ainda, continuava devendo R\$ 19,100 bilhões, em 31 de dezembro de 2016.

Quanto ao financiamento das IEES paranaenses, no período de 2003 a 2016, as universidades receberam, em média, para o financiamento de suas atividades de ensino 5,32% da receita de impostos, destinada constitucionalmente, à manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse mesmo período, as universidades receberam 4,52% da receita corrente do estado para o financiamento global de suas atividades incluindo, além das despesas com ensino, as despesas com saúde (hospitais e clínicas vinculadas às universidades) e as despesas com ciência e tecnologia (parte das despesas com a folha de pagamento dos docentes-pesquisadores).

Quanto ao financiamento do ensino profissional no Paraná (2003-2016), nossa análise demonstrou que o Governo Requião ampliou um pouco os investimentos na educação profissional no seu segundo mandato. No ano de 2007, observamos o maior índice de investimento na educação profissional: 0,22% da receita de impostos constitucionalmente destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino. Em 2010, último ano do governo Requião, o ensino profissional recebeu 0,02% da receita de impostos. No ano de 2015 (0,03%) e 2016 (0,02%), os recursos destinados à educação profissional caíram substancialmente atingindo praticamente o mesmo patamar do ano de 2011 (0,01%), o mais baixo percentual observado no período de 2003 a 2016.

No Brasil, e em outros países da América Latina, mesmo os chamados governos de “*centro-esquerda*”, colocaram em prática políticas macroeconômicas que priorizaram, por meio do superávit primário, a destinação dos recursos orçamentários para o pagamento da dívida pública.

Tal prioridade não permitiu uma ampliação significativa dos investimentos em políticas sociais e reduz as possibilidades de acesso da juventude brasileira à educação superior e profissional pública, gratuita e de qualidade. Tais modalidades de educação, pela ausência do Estado, têm se convertido em atividade lucrativa para o setor empresarial.

Desta forma, o direito à educação, previsto na Constituição Federal, tem sido convertido em mercadoria com o apoio de governos de diferentes matizes cuja prioridade continua sendo o ajuste fiscal para honrar o pagamento da dívida pública. Na atual crise do capitalismo, a dívida pública se converteu em mecanismo de drenagem dos recursos públicos para a valorização do capital, sobretudo do capital financeiro e fictício, ao mesmo tempo em que submete os povos cada vez mais a um processo social regressivo e desumanizador.

Referências

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Programa de mejoramiento de La educación secundaria en el Estado de Paraná.** (número de operación 950/OC/BR). Washington, D.C.: BID, 1996.

DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BRID:** os motivos e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2000.

_____. **Estado e política de educação profissional:** os motivos socioeconômicos e políticos e as razões educacionais e teórico-ideológicas da política educacional paranaense. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá, PR, 2013. (Relatório de estágio de pós-doutorado. Apoio e financiamento da Fundação Araucária/SETI/Governo do Paraná).

PARANÁ/SEED. Secretaria de Estado da Educação do Paraná. Superintendência de Desenvolvimento Educacional. Diretoria de Tecnologia Educacional. **Seed em Números.** Totais de Escolas, Turmas e Matrículas da Rede Estadual do Paraná. Referência: 2003-2016. Curitiba, PR. Disponível: <<http://www4.pr.gov.br/escolas/numeros/>>. Acesso em: 5 fev. 2017

PARANÁ/SEFA. Secretaria de Estado da Fazenda (Portal Transparência). **Despesas por Funções:** 2003-2016. Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?windowId=137>> Acesso em 5 mar 2017a.

_____. **Despesas na função encargos especiais:** 2003-2016. Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?windowId=137>> Acesso em 5 mar 2017b.

_____. **Relatório de Gestão Fiscal.** Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (2002-2016). Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?windowId=137>> Acesso em: 5 mar 2017c.

_____. **Receita Orçamentária:** 2003-2016. Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?windowId=137>> Acesso em 5 mar 2017d.

_____. **Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:** 2003-2016. Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?windowId=137>> Acesso em 5 mar 2017e.

_____. **Despesas por Órgãos e Unidades Orçamentárias:** 2003-2016. Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?windowId=137>> Acesso em 5 mar 2017f.

PARANÁ/SETI. Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Censo Acadêmico, 2003/2010.** Disponível em: <<http://www.seti.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=33>> Acesso em 3 fev. 2017

_____. **Censo Acadêmico,** 2015. (não publicado).

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Produto Interno Bruto do Paraná e Brasil a preços correntes de mercado:** 1995-2016. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/tab_pib_01.pdf>. Acesso 3 mar. de 2017

MÁXIMO, W. **Governadores aceitam acordo e estados terão carência de seis meses na dívida.** 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-06/governadores-aceitam-acordo-e-estados-terao-carencia-de-seis-meses-na>> Acesso em: 20 mar. 2017.

A política de financiamento do ensino superior privado no Brasil pela via da concentração de capital e financeirização

TAYANNE DE FÁTIMA ALMEIDA TABOSA DOS REIS

VERA LÚCIA JACOB CHAVES

Resumo: Esta pesquisa apresenta como objeto de investigação a atual política de financiamento da educação superior privada via concentração de capital e financeirização que vêm constituindo-se enquanto mecanismo de acesso à educação superior. Nesse contexto, busca-se analisar a estrutura do setor privado-mercantil e suas implicações para a educação superior brasileira no contexto da concentração de capital e do processo de financeirização da educação, dado o crescimento acelerado desse setor, a partir de 2007, com a entrada de grandes grupos empresariais no mercado de ações. Para tanto, adotamos pesquisa bibliográfica e consulta em sites e documentos oficiais. Os resultados apontam que o atual modelo institucional incorporado ao segmento educacional traz consigo evidente incoerência à medida que beneficia empresas nacionais e internacionais, transformando a educação em um instrumento de enriquecimento e serviço do capital.

Palavras-chave: Financeirização; Expansão Privado-Mercantil; Concentração de Capital.

Trata-se de texto em que se propõe uma discussão sobre a política de financiamento privado-mercantil do ensino superior no Brasil, via concentração de capital e financeirização. A partir de 2007, no Brasil, observa-se um movimento que possibilita novos caminhos para a mercantilização da educação à medida que trazem consigo a privatização e o empresariamento da educação superior em níveis mais elevados. É no contexto dos fundos de investimento e do surgimento das grandes redes educacionais que o processo de expansão e financeirização desse nível educacional exibem formas mais sinuosas e cada vez mais aceleradas, representando hoje [...] “a maior oferta desse nível de ensino no país e a segunda maior da América Latina.” (VALE, CARVALHO, CHAVES; 2014, p. 199).

Para o desenvolvimento desta pesquisa, se utilizou como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica e documental, especificamente a

consulta em fontes documentais diversas como: mídia eletrônica nacional, sites das empresas educacionais, documentos oficiais e alguns estudos já desenvolvidos acerca da temática.

Estruturalmente, o texto apresenta inicialmente uma reflexão sobre as políticas neoliberais historicamente traçadas, que beneficiam diretamente a mercantilização da educação. Na segunda parte do texto, realiza-se uma revisão da literatura acerca da expansão privado-mercantil da educação superior brasileira, utilizando autores referência na discussão sobre a temática, como: Vale (2011), Chaves (2015), Sguissardi (2016), e Oliveira (2009).

Nas considerações finais, apontamos implicações para a educação superior brasileira, indicando as possíveis contradições existentes neste processo de financiamento do ensino superior privado-mercantil. Assim, os resultados apontam que o atual modelo institucional incorporado ao segmento educacional traz consigo evidente incoerência à medida que beneficia empresas nacionais e internacionais, transformando a educação em um instrumento de enriquecimento e serviço do capital.

Políticas neoliberais e o contexto da financeirização

A financeirização é conceituada por muitos autores como sendo um estágio, ou modo atual de funcionamento do capitalismo global (1980), contemporâneo da mundialização financeira. “[...] é marcado pela importância da lógica da especulação, ou seja, por decisões de compra (venda) de ativos comandadas pela expectativa de revenda (recompra) com lucros em mercados secundários de ações [...]” (BASTOS, 2013, p. 1).

Nesse sentido, Chaves (2015) sinaliza que:

É oportuno ressaltar que as novas estratégias de acumulação de capital no setor educacional por meio do mercado de capitais, que se tornaram factíveis para um grupo de Instituições de Ensino Superior – IES mercantis, fazem parte das transformações ocorridas no mercado financeiro mundial, a partir dos anos 1970, de liberação e desregulamentação dos fluxos financeiros, da interligação dos mercados, da criação de inovações financeiras (derivativos, securitização, contratos futuros, etc.) e de fundos de investimentos institucionais, que estudiosos denominam de processo de “financeirização”. O fenômeno tomou grandes proporções na economia americana e tornou-se bastante evidente nos países desenvolvidos (p.2).

No Brasil, a reforma do Estado nos anos 1990, materializou o projeto neoliberal de sociedade e de educação, tão propalados pelos organismos internacionais para os países periféricos do capital. De acordo com Kato (2013), a reforma teve sua principal expressão na publicação do seu manifesto político, o Plano Diretor de reformas do Aparelho do Estado, em 1995. A publicação desse documento vem produzindo severas mudanças na política e na economia brasileira, e revelam suas principais diretrizes norteadoras, quais sejam: privatização, terceirização e a publicização. Com destaque para a redefinição do papel do Estado, sobretudo, com a criação do setor público-não estatal. (CHAVES, 2010; KATO, 2013).

O projeto neoliberal [...] é caracterizado pelo aprofundamento da privatização, pela desnacionalização da educação e consolidação de um novo mercado educativo global. Tal projeto vem sendo materializado por uma série de reformas educativas na América Latina, imposta por meio de “acordos comerciais” estabelecidos entre esses organismos e os governos, com a finalidade de submeter a educação às exigências da lucratividade do capital (VALE, CHAVES E CAVALHO, 2015, p. 72).

Assim, a educação brasileira perde a essência democrática, passa a assumir um modelo mercadológico, baseado em custos e benefícios, uma mercadoria de livre negociação no mercado. Conforme afirma Chaves (2008) quando explica que a educação é um direito público e dever do Estado, mas a partir da Reforma de 1995, se transforma em uma mercadoria atraente a ser negociada na lógica capitalista de mercado nacional e internacional, e nessa perspectiva, a educação superior, sem garantia de financiamento público para seu sustento integral, adere à gestão empresarial, o que consequentemente ocasiona a perda de sua autonomia e sua funcionalidade passa a ser definida a partir dos interesses das empresas privadas.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), observa-se como marco regulatório a aprovação no ano de 1996 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), projeto patrocinado pelo governo e que foi perdulário para com a expansão privatista, à medida que determinou e omitiu aspectos. (MANCEBO, 2009).

Posteriormente foram promulgados os Decretos nº 2.306/97 e 3.860/01 que mais uma vez beneficiavam o projeto dos setores privatistas de educação, permitindo a partir de então uma flexibilização da organização acadêmica das instituições que agora poderiam adotar formatos diferentes, sendo estes:

universidades, centros universitários, faculdades integradas e faculdades, institutos superiores ou escolas superiores isoladas (MANCIBO, 2009).

Desse modo, as IES privadas vêm se ampliando tanto em número de estabelecimentos quanto em matrículas, esta última tem representado mais de 75% da oferta em todo país, além de serem fortalecidas por políticas do governo federal que garantem seus elevados lucros, como o PROUNI e o FIES, que injetam recursos públicos diretos e indiretos nessas instituições, em detrimento do fortalecimento das IES públicas, que historicamente sofrem com poucos recursos públicos para o desenvolvimento de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Fato este que na prática configura-se, nada mais que a implementação das parcerias público-privadas na educação superior.

Como parte desse processo de mercantilização, as empresas privadas vêm sendo estimuladas pelos governos [...] “a se expandirem via liberalização dos serviços educacionais e da desoneração fiscal, em especial, da oferta de cursos aligeirados, voltados apenas para o ensino desvinculado da pesquisa” (VALE, CHAVES E CAVALHO, 2015, p. 72).

Gemaque e Santos Filho (2011) em estudo realizado, apontam que existem elementos que confirmam a tese de favorecimento do ensino superior privado, pelo Governo Federal, por meio de políticas de financiamento que ocasionam concessões de benefícios fiscais, em detrimento a investimentos nas IES (Instituições de Ensino Superior) públicas (GEMAQUE, SANTOS FILHO; 2011).

Salientam ainda que tais políticas têm contribuído para agravar as desigualdades sociais à medida que as renúncias tributárias, na área da educação, têm fortalecido e beneficiado a mercantilização do ensino, e servido como instrumento de enriquecimento e ampliação do capital (GEMAQUE, SANTOS FILHO; 2011).

Expansão privado-mercantil da educação superior no Brasil

O avanço do processo de financeirização da educação superior brasileira se dá em 2007, a partir de novas configurações para o crescimento acelerado desse setor e com a entrada de grandes grupos empresariais no mercado de ações. Em 2007, temos a entrada de quatro grandes grupos educacionais na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA): Anhanguera Educacional S.A, Estácio Participações, Kroton Educacional e o Sistema Educacional Brasileiro– SEB S/A.

Percebe-se que no mercado educacional brasileiro há uma tendência a oligopolização— “número reduzido de grades empresas que atuam num seguimento no mercado” (CHAVES, 2015, p. 5), resultante da compra/fusão de IES que passarão a ter o controle do mercado da educação superior nacional. Segundo o autor: “O foco desses grupos é a gestão profissionalizada e a obtenção de lucros, os alunos são vistos como clientes, por conseguinte as empresas investem massivamente em programas de marketing e comercialização” (CHAVES, 2015, p. 5).

Em pesquisa, Valdemar Sguissardi demonstra que em 2013 a Kroton detinha aproximadamente um milhão de matrículas na educação superior em cerca de 30 IES, ou seja, 20% do total de matrículas de IES particulares. Destaca ainda, que em 2014 a Kroton Educacional S.A., ao lado de outros grandes grupos educacionais, dentre os 15 setores formados por cerca de 350 empresas com ações na BOVESPA, era o setor mais lucrativo do mercado de capitais no Brasil, alcançando uma valorização de 314% (SGUISSARDI, 2016).

Ainda em 2013, é anunciada a fusão do grupo Kroton Educacional com o grupo Anhanguera Educacional, que é finalizada somente em 2014. Essa é uma das grandes fusões no mercado educacional haja vista envolveu dois dos maiores grupos educacionais da atualidade. Nesse mesmo período, a Estácio anuncia a compra da UNISEB. Esses são grandes exemplos do mercado educacional que se mantém aquecido e caminham à oligopolização do setor.

Andréa do Vale (2011), em sua tese de doutorado intitulada “ ‘As faculdades privadas não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora’: a trajetória da Estácio de Sá da filantropia ao mercado financeiro” traça discussão magnificente acerca da Estácio de Sá e nos faz pensar algumas contradições existentes nesse cenário.

A Estácio goza das prerrogativas de toda universidade – oferecer cursos sem prévia consulta ao Ministério da Educação (MEC), autonomia universitária, etc. Por outro lado, também significa que deveria cumprir os requisitos legais que caracterizam uma instituição universitária, em especial a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, além de ter 50% de seu corpo docente composto de mestres e/ou doutores, e com, pelo menos, um terço de seus professores em regime de trabalho de dedicação integral. Contudo, sabe-se que a maior parte das IES de tipo universitário não cumpre tais requisitos, aviltando ainda mais o trabalhador do ensino. Portanto, a escolha da Universidade Estácio de Sá (UNESA) permite observar mais de perto as manobras do empresariado da educação superior em torno da legislação e da regulação das instituições pelos órgãos do Estado,

como o MEC, revelando o esvaziamento, característico do modelo neoliberal de universidade para países de capitalismo dependente, especialmente da articulação entre ensino, pesquisa e extensão, constitutiva e legalmente obrigatória nas instituições universitárias no Brasil (VALE, 2011, p. 22).

A efervescência do mercado educacional está amparado pelas legislações até então vigentes em nosso país, que não impõem limites, não determinam obrigações ou mesmo parâmetros de qualidade a essas redes educacionais. Tampouco à participação estrangeira; em nenhum dispositivo legislativo há limitação ao atual desenvolvimento do capital para manter e desenvolver a educação no país, demonstrando “[...] a voracidade do mercado que consolida o gigantismo econômico-financeiro, inclusive para a entrada de capital estrangeiro na educação.” (CHAVES, p. 5, 2015).

Em matéria, veiculada pelo site Estadão Economia (2017), descreve-se a tramitação de compra da Estácio de Sá pela Kroton Educacional, fato este que tem causado preocupação em concorrentes, pois essa aquisição significará um verdadeiro monopólio educacional. [...] “Estes são os maiores grupos de educação superior do Brasil e, juntos, terão um valor de mercado que poderá chegar a aproximadamente R\$ 30 bilhões.” (ESTADÃO ECONOMIA, 2017).

O texto publicado no website destaca dados que expressam que o novo grupo teria fatias elevadas da EAD (Educação à Distância), por exemplo, em administração a nova companhia teria 60% das matrículas do mercado, em ciências contábeis 65% dos alunos matriculados, em engenharia civil 50% e marketing e propaganda 45%.

Com a fusão dessas duas empresas, estima-se que o número de alunos ultrapasse 1,6 milhões. Concentração de matrícula esta que configura um monopólio no crédito estudantil privado no Brasil e pode gerar distorções no mercado local e nacional, esse poderio econômico pode ainda absorver níveis mais elevados de inadimplência no financiamento estudantil (FIES).

A redução do Programa de Financiamento Estudantil (Fies) planejada pelo governo *federal* *poderá criar um monopólio no financiamento ao ensino superior com a fusão entre a Kroton e a Estácio*, operação anunciada em meados de 2016 e que aguarda o aval do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE) até o meio deste ano. *Os dois grupos praticamente dominam o crédito estudantil privado no País e terão mais força no setor com a redução de recursos do Tesouro Nacional para o programa estatal* (ESTADÃO ECONOMIA, 2017, grifo nosso).

Considerações finais

A nova lógica financeira das IES privado-mercantis acompanhadas de todas as estratégias neoliberais supracitadas têm vislumbrado um novo modelo educacional. Modelo este que está distante do conceito de educação construído por meio de lutas e avanços históricos, para enfim ser legalmente um direito público e dever do Estado como prevê a Constituição Federal de 1988.

Distante, à medida que instrumentaliza a educação, reduz o seu sentido social e a coloca a serviço do capital, colocando-a neste papel de contradição, de incompatibilidade com os princípios que norteiam o processo educativo. “[...] reduzir o sentido social da educação aos interesses do lucro representa um empobrecimento tanto do conceito de educação, quanto de seu sentido para a coesão e viabilidade das sociedades” (OLIVEIRA, 2009).

O capital encontrou na educação um fértil terreno para seu desenvolvimento e enriquecimento, e assim tem se desenvolvido a financeirização da educação. Torna-se urgente e imprescindível a regulamentação e a revisão do aparelho legislativo do Brasil, pois o atual modelo capitalista tem total autonomia no mercado nacional, comprometendo, dessa maneira, a qualidade do ensino, o trabalho docente, a universidade pública e tantos outros elementos que são cruciais e indissociáveis para o fortalecimento da cidadania e da democracia no país.

O atual modelo institucional incorporado ao segmento educacional traz consigo evidente incoerência à medida que beneficia empresas nacionais e internacionais, transformando a educação em um instrumento de enriquecimento e serviço do capital, fato este que contribui diretamente para a expansão do setor e a consolidação do chamado gigantismo econômico-financeiro.

Referências

- BASTOS, P. P. Z. **Financeirização, crise, educação**: considerações preliminares. Disponível em: < file:///C:/Users/Tayanne/Downloads/TD217%20(2).pdf > Acesso em: 18 abril 2017.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br.> Acesso em: 19 abril 2017.
- CHAVES, V. L. J. **Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro**: a formação dos oligopólios. XXIX Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação. Vitória, 2010.

_____. **Financeirização e Expansão do Ensino Superior privado-mercantil no Brasil**. Disponível em: <http://www.aforges.org/wp-content/uploads/2016/11/8-Vera-Jacob-Chaves_Financeirizac_a_o-e-Expansao-do-Ensino-Superior-privado-mercantil.pdf>. Acesso em: 18 abril 2017.

CHAVES, V. L. J.; MEDEIROS, L. M.; LIMA, R. N. Reforma da educação superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso à Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J.F.; MOROSINI, M. (Orgs). **Educação Superior no Brasil – 10 anos pós-LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. p.329-348 (Coleção Inep 70 anos, v. 2).

ESTADÃO ECONOMIA. **Corte no Fies pode criar monopólio no crédito estudantil**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,corte-no-fies-pode-criar-monopolio-no-credito-estudantil,70001736977>>. Acesso em: 18 abril 2017.

GEMAQUE, R. M. O.; SANTOS FILHO, João Ribeiro. Renúncia tributária e financiamento da educação superior: favorecimento do Ensino Privado em detrimento do Público. In: CHAVES, V. L. J.; CABRITO, B. (Orgs.). **Políticas de acesso e financiamento da educação superior no Brasil e em Portugal: tendências actuais**. Lisboa: EDUCA, 2011. p. 195-214.

KATO, Fabíola Bouth Grello. **A nova política de financiamento de pesquisas: Reforma no Estado e no novo papel do CNPq**. São Carlos/SP. UFScar. 2013.

MANCIBO, D. Políticas da educação superior no Brasil– Velhos temas e novos desafios. In: CHAVES, V.L. J.; NETO, A.C.; NASCIMENTO, I. V. **Políticas para a educação superior no Brasil: Velhos temas e novos desafios**. Ed. Xamã. São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0630108.pdf>> Acesso em: 19 abril 2017.

SANTOS, A. V. IOSIF, R. G. **Política e governança da educação superior no Brasil: mercantilização e comprometimento da qualidade**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo01_19/Aline%20Veiga%20dos%20Santos_int_GT1.pdf>. Acesso em: 18 abril 2017.

SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil– refém do mercado ou quando a face privado-mercantil se sobrepõe à face pública do estado. In: CHAVES, V.L.J.; MAUÉS, O.C.;HAGE, S.M. (Orgs). **Expansão privado-mercantil da educação superior no Brasil**. Campinas, SP. Mercado das Letras. 2016.

VALE, A. A.; CHAVES, V. L. J.; CARVALHO, C. H. A. Financeirização da educação superior no Brasil. In: SILVA JÚNIOR, J.R.; SOUZA, J.V.; AZEVEDO, M.L.N.; CHAVES, V.L.J. (Orgs). **Educação Superior: Internacionalização, mercantilização e repercussões em um campo de disputas**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2015.

VALE, A. A.; CARVALHO, C. H. Al.; CHAVES, V.L.J. Expansão privado-mercantil e a financeirização da educação superior brasileira. In: CABRITO, B.; CASTRO, A.; CERDEIRA, L.; CHAVES, V.J. (Orgs). **Os desafios da expansão da educação em países de língua portuguesa: financiamento e internacionalização**. Lisboa: Educa, 2014.

_____. **“As faculdades privadas não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora”**: a trajetória da Estácio de Sá da filantropia ao mercado financeiro. Rio de Janeiro: ERJ, 2011.

O financiamento da universidade do Estado do Amapá (UEAP): aspectos legais e práticos

VALERIA SILVA DE MORAES NOVAIS

ILMA DE ANDRADE BARLETA

ADEILDO TELLES DA SILVA

Resumo: O objetivo deste artigo foi analisar o financiamento da UEAP no período 2009-2013. As premissas do estudo indicam que as políticas públicas para a educação superior brasileira das últimas décadas vêm atendendo às orientações dos organismos financeiros internacionais no tocante ao financiamento das universidades, sob a égide neoliberal de ajuste fiscal e, consequente, implementação da lógica gerencial e mercantil no setor público. Para o desenvolvimento desta pesquisa, adotamos a abordagem quanti-qualitativa, realizamos levantamento bibliográfico e documental, bem como os dados financeiros do Balanço Geral do Estado do Amapá. Em suma, conclui-se que o financiamento da UEAP se caracteriza por restrições orçamentárias impostas por políticas de caráter economicista focadas no ajuste fiscal, na priorização do pagamento da dívida pública estadual, dado o crescente aumento de recursos para este fim e o não atendimento dos 2% do ICMS, conforme determina o art. 3º da Lei N.º 0996/2006, que institui essa universidade.

Palavras-chave: Educação Superior; Financiamento; Universidade do Estado do Amapá.

Este texto versa sobre as características do financiamento das universidades Estaduais brasileiras, especificamente sobre o caso da UEAP e sua relação com o atual cenário político-econômico que vem imprimindo a estas Instituições de Ensino Superior (IES) o desafio de expandir-se (como estratégia governamental) sem que haja ampliação de recursos para tal fim. As análises realizadas aqui figuram-se como parte integrante do projeto Observatório da Educação sobre a Expansão da Educação Superior no Brasil – OBEDUC/CAPES.

A lógica em que as IES públicas vivenciam atualmente é analisada como parte integrante de um projeto de sociabilidade capitalista que nos últimos anos tem adotado as premissas neoliberais que defendem a desresponsabilização do Estado na oferta de políticas sociais. No tocante à

educação superior, observamos que desde a década de 1990 tem se constituído como um serviço não exclusivo do Estado (após a Reforma do Aparelho do Estado), o que contribuiu para a desenfreada expansão privado-mercantil (SGUISSARDI, 2009) desse nível de ensino, seja em matrículas, cursos e número de IES.

A desresponsabilização do Estado em oferecer a educação superior, aliada às constantes políticas de contenção de gastos e ajustes fiscais, principalmente, tem provocado uma perversa crise institucional às IES que, paulatinamente, vêm adotando as orientações dos organismos multilaterais financeiros de diversificar as fontes de financiamento e buscar novas e diferenciadas formas de captação de recursos para manutenção mínima das suas atividades-fim.

No caso do financiamento das universidades estaduais, o cenário agrava-se, uma vez que há a priorização dos gastos com a educação básica, atendendo também a uma orientação internacional, que implica diretamente num movimento constante de repasses de recursos. Diante desse cenário, este trabalho teve por objetivo central analisar o financiamento da UEAP no período 2009-2013, principalmente no que tange aos repasses do governo estadual para manutenção das suas atividades. Para tanto, norteamos nossa discussão a partir da seguinte questão: como se constituiu a política de financiamento da UEAP? Como se efetivaram os repasses de recursos pelo governo estadual no período de 2009 a 2013?

Metodologicamente, este trabalho utilizou a abordagem quanti-qualitativa e realizamos levantamento de matrículas e instituições no Censo da Educação Superior, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), dados financeiros do Balanço Geral do Estado do Amapá, divulgados pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) e dados disponibilizados pela UEAP.

Este texto está estruturado em duas seções. Na primeira parte, discorreremos sobre um breve panorama da educação superior e suas especificidades assumidas frente às mudanças no cenário político-econômico iniciados nos anos 1990 e suas implicações para o financiamento das universidades estaduais. Na segunda parte, apresentamos os dados referentes ao financiamento da UEAP, analisando a política que foi adotado no período proposto. Nas considerações finais, refletimos sobre o contexto em que a UEAP está submetida que ratifica a profunda crise institucional que essa IES vivencia frente às dificuldades para manutenção de suas atividades.

Breve panorama político-econômico da educação superior no Brasil: as universidades estaduais em foco.

A educação superior pública brasileira nas últimas décadas tem cumprido a agenda dos organismos multilaterais internacionais e submetida ao projeto neoliberal para a educação, defendendo a desresponsabilização do Estado na oferta desse nível de ensino, bem como a paulatina privatização mediante transferência da oferta para o setor privado/mercantil, entre outras medidas. Tal projeto ficou evidente após a reforma do aparelho estatal (1995), que segundo Mancebo (2009, p. 20-21):

Deve-se registrar que, no Brasil, a reconfiguração gerencial da educação superior encontrou fundamentação na reforma do Estado conduzida pelo governo Cardoso desde 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, liderado pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Na perspectiva do Plano Diretor, a educação superior deveria ser identificada como uma atividade pública não estatal, portanto, um serviço a ser prestado por instituições públicas e privadas, o que justificaria, segundo o governo, o financiamento público (direto ou indireto) para as instituições privadas e o financiamento privado para as públicas; as instituições federais seriam transformadas em organizações sociais e o financiamento público para as IES públicas seria efetivado a partir do estabelecimento de contratos de gestão. Embora o ministro Pereira não tenha conseguido transformar as universidades públicas em organizações sociais, conseguiu impor a mesma lógica daquelas organizações públicas de direito privado, por meio de procedimentos induzidos por sua proposta de reforma gerencial do Estado.

O cenário da educação superior brasileira nas últimas décadas precisa ser compreendido como parte de um projeto influenciado pelas mudanças político-econômicas, ocasionadas pela atual fase de desenvolvimento capitalista, imprimindo esforços em difundir a redução do papel do Estado em oferecer políticas sociais e transferi-los para o setor privado ou público não-estatal¹.

As orientações dos organismos financeiros internacionais que, inclusive, num dos documentos publicados pelo Banco Mundial, ratificou a importância das instituições privadas e a ampliação de sua participação na oferta desse

1 Com a Reforma do Estado (1995) foi criado o setor público não-estatal, caracterizado como o espaço de atendimento de um bem público, mas sem o gerenciamento direto do Estado.

nível de ensino. De acordo com o documento *“La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”* (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 37)

[...] as instituições privadas constituem um elemento importante de alguns dos sistemas de ensino superior mais eficaz que existem atualmente nos países em desenvolvimento [...] Os governos podem fomentar o desenvolvimento do ensino superior privado para complementar as instituições estatais como meio de controlar os custos do aumento de matrícula nesse nível, incrementar a diversidade dos programas de capacitação e ampliar a participação social deste setor (tradução nossa).

A materialidade dessas mudanças se evidencia numa expansão significativa da educação superior, principalmente no setor privado, tanto em matrículas como em números de instituições de ensino superior – IES. De acordo com os dados do INEP, em 2015 haviam 8.027.297 matrículas no ensino superior no país, destes 6.075.152 eram em IES privadas e 1.952.145 em IES públicas (INEP, 2015).

Em acordo com Lima (2005), a educação superior assume função estratégica para os organismos internacionais, que a entendem como a) “alívio da pobreza” nos países periféricos; b) uma política internacional de segurança do capital; c) uma nova e promissora área de investimento do capital em crise; e d) uma forma de difusão da concepção de mundo burguesa.

Para Guimarães e Melo (2016), estamos diante de um processo de contrarreforma inserida no contexto da crise estrutural do capital, cujas mudanças provocadas na educação superior e a reorientação da intervenção estatal nas políticas educacionais, que “(...) ao mesmo tempo em que representam a adequação do projeto formativo às necessidades produtivas flexíveis, são tentativas de recuperação do crescimento econômico, com o alargamento do espaço mercantil em detrimento dos direitos sociais” (p. 112). Diante disso,

[...] a crise estrutural do capital induz processos de contrarreforma do Estado, expressos, centralmente, no alargamento do controle burguês sobre a aparelhagem estatal e, consequentemente, na ofensiva burguesa-estatal contra outrora direitos sociais, entre os quais a educação, precipuamente a de nível superior. (GUIMARÃES, 2014, p. 84).

As implicações da redução do papel do Estado em oferecer educação superior pública impactaram principalmente no financiamento as IES que vêm permitindo a diversificação de fontes de financiamento como o autofinanciamento, ou seja, mediante cobrança de mensalidades e taxas em

curso *lato sensu*, bem como em contratos estabelecidos com a iniciativa privada para desenvolvimento de pesquisa científica ou outros serviços prestados, como destaca Amaral (2003):

[...] As instituições públicas, quando se viram sujeitas à diminuição dos recursos do Fundo Público que as mantinham, encontraram na realização de outras atividades geradoras de receitas, como as prestações de serviços no mercado, o caminho para as fontes alternativas de financiamento, visando a complementação salarial dos trabalhadores e à manutenção de várias atividades institucionais (p. 106).

Ao aproximarmos a discussão para as universidades estaduais, observamos que atualmente duas principais formas de mecanismos de financiamento: recursos repassados constitucionalmente e reforçados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), as quais vinculam para a educação 25% dos recursos dos estados e municípios; ou, a partir de captação de fontes de financiamento, orientado pelas premissas de mercado, com a venda de serviços no interior das IES públicas.

Ao analisar as Constituições Estaduais das 27 unidades federativas, Carvalho (2014) destaca que, em âmbito nacional, a subvinculação de percentual específico para a educação superior pública é bastante variante, além disso, apenas nove subvinculam um percentual mínimo para a educação superior, são os estados do Amazonas, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Piauí, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Os percentuais variam entre 0,5% a 5% das receitas de impostos.

É importante destacar que as universidades estaduais paulistas contam hoje com a destinação de 9,57%² dos recursos arrecadados pelo Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), conquista essa efetivada desde 1995. O regime de vinculação orçamentária dessas IES possibilitou a autonomia para gerir seus recursos sem necessitar ser dependente de orçamento do governo estadual, como acontece com a grande maioria das universidades estaduais. Segundo Carvalho (2014):

Apesar de não decorrer de dispositivo constitucional, a vinculação às três universidades paulistas é definida anualmente pela Lei de

2 Em 1989 as universidades estaduais: USP – Universidade de São Paulo. UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas e UNESP – Universidade Estadual Paulista contavam com 8,4% da arrecadação do ICMS, em 1992 passou para 9% e a partir de 1995, 9,57%. Por essa razão, as universidades estaduais paulistas tornaram-se referência em vinculação orçamentária para as IEES.

Diretrizes Orçamentárias do Estado, destinando a elas pouco menos de 10% do ICMS. Este é o imposto que mais arrecada no Brasil, em torno de 7% do PIB, e o Estado de São Paulo contribui com 33,4% do total. Por sua vez, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que arrecadam 9,8% e 7,8% do ICMS nacional, respectivamente, tem uma participação ínfima nos gastos com educação superior estadual.

No caso da UEAP, a subvinculação de recursos está estabelecida na Lei n. 0996, de 31 de março de 2006, que determina como fontes de receitas:

Art. 5º. Constituem receitas da Universidade do Estado do Amapá, dentre outras:

I – dotação anualmente consignada no Orçamento do Poder Executivo;

II – contribuições, doações e financiamentos decorrentes de convênios e quaisquer outros ajustes com organismos federais, estaduais e municipais e com entidades públicas ou privadas, nacionais e estrangeiras;

III – remuneração por serviços prestados a terceiros. Acrescido pela Lei nº 1.110 de 21.08.2007

IV – receita advinda do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, no correspondente a 2% (dois por cento) do arrecadado, no exercício financeiro.

Parágrafo único. A receita prevista no inciso IV será repassada em parcelas mensais equivalentes a 1/12 (um doze avos) no mesmo exercício, administrados privativamente pela Universidade do Estado do Amapá.

O cenário exposto até aqui evidencia uma fragilidade de repasse de recursos para manutenção das instituições estaduais de ensino superior (IEES), que se agrava com a falta de destinação legalmente estabelecida na maioria destas. Acrescenta-se a isso, a orientação internacional de priorização das ações governamentais para o ensino fundamental, que no caso dos governos estaduais, representa uma grande parcela dos recursos destinados para o FUNDEB. Nessa direção, o ensino superior estadual fica secundarizado e a resultante é a contenção de despesas para manutenção das atividades básicas das IEES.

Para compreendermos a dinâmica de financiamento da UEAP e suas especificidades, no tópico a seguir discutiremos, a partir dos dados levantados, o cenário evidenciado no período de 2009 a 2013.

Incursoes sobre o financiamento da UEAP

A UEAP foi criada pela Lei n. 0969/2006 e instituída pela Lei n. 996/2006. Tal feito marca a presença do governo estadual do Amapá na oferta da educação pública em nível superior. Em um cenário em que a predominância das matrículas nesse nível de ensino se dá na esfera privado-mercantil, a UEAP vem contribuindo para a recuperação das matrículas no setor público no Estado, somando-se a Universidade Federal do Amapá e, posteriormente, a Escola Técnica Federal do Amapá, criada em dezembro de 2008, atual Instituto Federal do Amapá (IFAP).

Tal assertiva se confirma quando buscamos analisar os dados sobre matrículas presenciais em cursos de graduação em instituições públicas e privadas, no recorte histórico de 2009³ a 2013, conforme apresentamos na Tabela 1.

A Tabela 1 registra a expansão das matrículas em cursos de graduação no período observado. No cenário nacional o aumento foi de 20,3%, na Região Norte o percentual foi de 34,9%, já no Estado do Amapá o índice de expansão é superior ao do cenário nacional e regional, com 41,7% de crescimento. No tocante a expansão por setor (público; privado) o Amapá também apresentou um crescimento elevado nas matrículas públicas (37,2%) e no setor privado (44,1%), quando comparados aos dados obtidos na região Norte e no Brasil. Podemos inferir que a expansão acentuada no Norte e especialmente no Amapá fez com que os percentuais de matrículas na Região, em relação ao Brasil, e no Amapá, em relação ao Norte, apresentassem crescimento, passando de 6,1% para 6,8% e de 5,8% para 6,1%, respectivamente.

Embora o setor público tenha apresentado maior evolução no Norte (44,3%) em comparação ao setor privado (28,9%), no Estado do Amapá o movimento foi inverso, pois o maior crescimento foi observado no âmbito da iniciativa privada (44,1%). Diante disso, pode-se dizer que no Amapá a desigualdade no tocante ao acesso à educação superior está ainda mais perversa, pois o setor privado-mercantil tem evoluído na oferta de cursos presenciais de graduação quando comparado ao crescimento das matrículas nas IES públicas.

3 Somente a partir de 2009 os dados da UEAP passaram a ter registro no Censo da Educação Superior (INEP), o que justifica este ser ano inicial dos estudos sobre expansão e financiamento desta instituição.

Tabela 1: Evolução das matrículas presenciais em cursos de graduação, por setor, público e privado – Brasil, Região Norte e Amapá, 2009-2013

Ano	Brasil			Norte			B/A	Amapá			C/B
	Total (A)	Público	Privado	Total (B)	Público	Privado		Total (C)	Público	Privado	
2009	5.115.896	1.351.168	3.764.728	313.959	128.689	185.270	6,1	18.363	6.249	12.114	5,8
2013	6.152.405	1.777.974	4.374.431	423.565	185.753	237.812	6,8	26.027	8.574	17.453	6,1
Δ%	20,3	31,6	16,2	34,9	44,3	28,9	...	41,7	37,2	44,1	...

Fonte: Elaboração da pesquisa com base nos dados do Censo da Educação Superior (MEC/INEP).

Importa mencionar que o fortalecimento e expansão da IES públicas no Amapá exigem maior atenção quanto ao financiamento das instituições. No caso da UEAP a evolução nas matrículas presenciais em cursos de graduação se deu na ordem de 33%, no período de 2009-2013. Os estudantes contam com doze cursos de graduação – licenciatura (Pedagogia, Letras, Música, Filosofia, Ciências Naturais, Química) e Bacharelado (Tecnologia em Design, Engenharia de Pesca, Engenharia de Produção, Engenharia Ambiental, Engenharia Florestal, Engenharia Química).

Segundo estudo realizado por Guimarães e Lins (2016), o setor público estadual tem contribuído com a ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil. No Amapá registra-se que a expansão da rede estadual é percentualmente maior que no Norte e no Brasil. Esse fato torna a UEAP um caso exemplar de ampliação do setor público na oferta da educação superior.

Sobre as finalidades da UEAP, a Lei n. 0969/2006 estabelece que:

- I – promover a educação superior, desenvolvendo o conhecimento científico, especialmente sobre a Amazônia, conjuntamente com os valores éticos capazes de integrar o homem à sociedade e de aprimorar a qualidade dos recursos humanos existentes na região;
- II – ministrar cursos de grau superior em níveis de graduação e pós-graduação com ações especiais que objetivem a expansão do ensino e da cultura em todo o território do Estado;
- III – realizar pesquisa e estimular atividades criadoras, valorizando o indivíduo no processo evolutivo, incentivando o conhecimento científico relacionado ao homem e ao meio ambiente amazônico;
- VI – cooperar com outras Universidades e instituições científicas, culturais e educacionais brasileiras, estrangeiras e internacionais;
- V – prestar serviços especializados a instituições públicas e privadas, inclusive na realização de concursos.

Diante da franca expansão da UEAP e das finalidades assumidas pela instituição importa buscar compreender o seu financiamento, uma vez que, no cenário nacional e internacional, como discutimos na sessão anterior, o movimento é de retração. Daí indagamos: como tem se dado o financiamento da UEAP?

Na tentativa de buscar respostas para as indagações que norteiam este estudo os dados que serão apresentados sobre o financiamento do UEAP foram obtidos no Balanço Geral do Estado e na Prestação de Contas, disponíveis no *site* oficial da Sefaz. Importa mencionar que no período estudado a UEAP não possuía o *status* de Unidade Gestora de Despesas com

Pessoal e Encargos Sociais. Diante disso, os dados orçamentários aqui analisados referem-se a Outras Despesas Correntes e aos Investimentos (Despesas de Capital). A Tabela 2 traz informações sobre orçamento e despesas da UEAP.

Considerando os dados da Tabela 2 podemos inferir que no período de 2009-2013 o valor inicial da dotação orçamentária apresentou significativas oscilações, tanto positivas quanto negativas, somando-se as reduções/anulações do que estava inicialmente previsto. No tocante à anulação o observado no ano de 2012 é exemplar, pois o valor previsto inicialmente foi de R\$ 30.264.101, no entanto, a anulação foi na ordem de R\$ 22.408.710 naquele ano que, em termos percentuais, representou redução de 74%.

No caso da dotação orçamentária classificada como autorizada ocorreu uma relativa harmonia com indicativo de evolução/aumento com percentual de crescimento de 111,9% no período em estudo. O mesmo não foi observado no tocante as despesas executados no período que apresentou um crescimento aquém (58,3%). Também chamamos atenção para as despesas não realizadas, pois foi notório no período de 2009 à 2013 oscilações de valores não executados no orçamento da UEAP, por exemplo, o ano de 2013 apresentou o maior crescimento, em relação à 2012, no entanto, quando comparamos o valor autorizado (R\$ 10.059.187) e o executado (R\$ 7.437.401) em 2013, identificamos uma diferença percentual de 73,9% em favor da não utilização do recurso.

Notadamente que a não utilizamos dos recursos autorizados no orçamento da UEAP implica em sucateamento dos serviços prestados pela instituição, o que levou a categoria dos professores a deflagrar estado de greve no ano de 2013, conforme noticiou o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), na qual expôs a situação do contingenciamento do orçamento da UEAP, a ausência de Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores da instituição e a falta de condições de trabalho (ausência de espaço para orientações dos estudantes, falta de materiais e sala de professores).

Em que pese o apresentado na Tabela 2 no tocante ao orçamento autorizado que obteve 111,9% de crescimento de 2009 à 2013, chamamos a atenção para o fato de governo do Estado do Amapá além de ter realizado anulações da dotação inicial e não utilização de recursos autorizados, o executivo estadual também não cumpriu o estabelecido na Lei n. 996/2006 que institui a Universidade e prevê destinação de 2% da arrecadação do ICMS à UEAP.

Tabela 2: Dotação orçamentária e despesas da UEAP, em reais, 2009-2013*

Ano	Dotação orçamentária			Despesa		Relações %	
	Inicial (A)	Anulada (B)	Autorizada (C)	Realizada (D)	Não realizada	B/A	D/C
2009	11.196.435	6.449.600	4.746.835	4.699.675	47.160	57,6	99,0
2010	25.296.505	18.826.303	6.470.202	6.191.234	278.968	74,4	95,7
2011	12.340.690	5.859.438	6.481.252	4.912.978	1.568.274	47,5	75,8
2012	30.264.101	22.408.710	7.855.391	7.206.511	648.880	74,0	91,7
2013	16.927.824	6.868.637	10.059.187	7.437.401	2.621.786	40,6	73,9
Δ%	51,2	6,5	111,9	58,3	5.459,3	...	...

Fonte: Elaboração da pesquisa com base nos dados do Balanço Geral de Estado (Sefaz/Amapá).

*Valores atualizados para Janeiro de 2016, com base no IPCA.

O impacto no orçamento da instituição com os recursos advindos do ICMS podem ser verificados na Tabela 3.

Os dados expostos mostram que a arrecadação do ICMS no Estado do Amapá apresentou evolução contínua no período de 2009 à 2013, com 51,91% de crescimento. Tal constatação implica na inferência de que o percentual de 2% do ICMS arrecadado também obteve crescimento contínuo. Podemos dizer ainda que em todo o período em tela o valor correspondente aos 2% do ICMS arrecadado pelo Estado é bastante superior ao orçamento autorizado pelo executivo estadual para UEAP. Se a UEAP tivesse acessado o recurso advindo do ICMS o aumento no orçamento da instituição no período em estudo seria de 267,71%, muito superior ao que de fato foi destinado para Universidade.

Ao mesmo tempo em que o dispositivo legal que destina 2% do ICMS para a receita da UEAP se apresenta como indicativo de compromisso político-social com a oferta da educação superior no Estado do Amapá, por outro lado, o seu descumprimento fortalece a lógica neoliberal de desresponsabilização do Estado frente a garantia do direito à educação pública. Em que pese tal constatação podemos ainda mencionar o fato de a UEAP não gerir autonomamente suas receitas, pois a instituição não se configura como Unidade Gestora de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, o que na prática representa subordinação e interferência direta da Secretaria de Estado da Administração (SEAD) na gestão financeira da instituição.

Nesse modelo de financiamento praticado na UEAP é latente a dificuldade em estabelecer a autonomia universitária, fato que também pode justificar o elevado montante de despesas não realizadas (conforme apresentado na Tabela 2). Sobre a autonomia universitária vale ressaltar ser este um princípio estabelecido na Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu art. 207, que segundo Lima (2005, p. 39), “defende as universidades da intervenção do Estado, em relação às suas questões internas, definindo a concepção integral da autonomia universitária, entendida como autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira”.

Sobre o orçamento da UEAP em relação à arrecadação geral e os recursos destinados à dívida pública do Amapá, apresentamos a Tabela 4.

Com a Tabela 4 constatamos que a evolução das receitas (44,7%) é inferior ao crescimento do orçamento da UEAP (58,3%). Essa diferença é importante, pois pode representar certa atenção com o financiamento dessa instituição que, apesar de ter sofrido anulações de dotações orçamentárias ao longo do período, foi perceptível crescimento no orçamento.

Tabela 3: ICMS e dotação orçamentária autorizada da UEAP, em reais, 2009-2013*

Ano	ICMS		Dotação orçamentária	Relações (+)
	Arrecadação total	2% (A)		
2009	635.118.760	12.702.375	4.746.835	17.449.210
2010	699.631.158	13.992.623	6.470.202	20.462.825
2011	693.623.454	13.872.469	6.481.252	20.353.721
2012	885.716.142	17.714.322	7.855.391	25.569.713
2013	960.247.451	19.204.949	10.059.187	29.264.136
Δ%	51,19	...	111,9	267,71

Fonte: Elaboração da pesquisa com base nos dados do Balanço Geral de Estado e da Prestação de Contas – arrecadação do Estado (Sefaz/Amapá).

*Valores atualizados para Janeiro de 2016, com base no IPCA.

No entanto, em que pese o crescimento do orçamento da UEAP não se pode deixar de mencionar o montante de recursos destinados à dívida pública que foi consideravelmente superior aos investimentos. Vejamos o ano de 2013 em que a dívida consumiu R\$ 433,4 milhões, quase 8% da arrecadação, enquanto a universidade ficou com pouco mais de R\$ 7,4 milhões. Isso demonstra que o pagamento da dívida pública é prioridade na política econômica estadual do Amapá, seguindo o movimento em curso nacionalmente. Notadamente que essa ação na prática retira recursos das políticas sociais, sobretudo do campo da educação, em favor da política de valorização do capital transnacional.

Essa lógica é um complicador para a realização de investimentos e valorização da educação, em especial, no campo da educação superior estadual. Embora os governos de um modo geral, apresentem um discurso uniforme em que exaltam a educação como fator de desenvolvimento social e econômico, tal discurso destoia da prática adotada que, na essência, mostra precárias condições orçamentárias destinadas à manutenção da UEAP.

O orçamento da UEAP também pode ser analisado considerando os recursos do Grupo de Natureza de Despesa (GND). Consta no Balanço Geral do Estado que a execução orçamentária da UEAP está dividida em: a) Outras Despesas Correntes (Despesas Correntes) e, b) Investimentos (Despesas de Capital). A Tabela 5 ilustra o orçamento em cada Grupo.

Podemos inferir que a ampliação no orçamento da UEAP deu-se, em especial, em função dos recursos de Investimento (209%) que foi bastante superior ao crescimento orçamentário de Outras Despesas (31,5%). Com isso, ocorreu quase a duplicação do percentual de recursos de Investimento, quando comparado ao total do orçamento destinado à instituição, pois passou de 15,0% para 29,4% no período em tela.

O notório crescimento ainda é insuficiente quando contextualizamos o cenário em que a UEAP se encontra, pois a instituição foi recém-criada, requer adequação de espaço físico (despesas com Obras e Instalações não foram observadas no período em estudo), ainda conta com prédio anexo para execução de suas atividades-fim, portanto, o montante de recursos em Investimentos é relativamente baixo quando consideramos as demandas para realização da oferta educacional com qualidade.

Tabela 4: Evolução das receitas do Amapá, das despesas com pagamento da dívida pública e do orçamento executado da UEAP, em reais, 2009-2013*

Ano	Receitas (A)	Dívida (B)	UEAP (C)	B/A	C/A	C/B
2009	3.774.763,614	62.957,607	4.699,675	1,67	0,11	7,46
2010	3.773.991,415	88.443,816	6.191,234	2,34	0,16	7,00
2011	4.281.786,708	188.218,579	4.912,978	4,40	0,11	2,61
2012	5.273.991,749	83.014,188	7.206,511	1,57	0,14	8,68
2013	5.462.249,507	433.371,302	7.437,401	7,93	0,14	1,72
Δ%	44,7	588,4	58,3	...	...	...

Fonte: Elaboração da pesquisa com base nos dados do Balanço Geral de Estado (Sefaz/Amapá).

* Valores atualizados para Janeiro de 2016, com base no IPCA.

Tabela 5: Evolução das despesas executadas, por Grupo de Natureza de Despesa, da UEAP, em reais, 2009-2013*

Ano	Outras Despesas Correntes		Investimentos	
	R\$	%	R\$	%
2009	3.992.475	85,0	707.200	15,0
2010	5.585.910	90,2	605.324	9,8
2011	4.887.362	99,5	25.616	0,5
2012	5.733.207	79,6	1.473.304	20,4
2013	5.251.983	70,6	2.185.418	29,4
Δ%	31,5	...	209,0	...

Fonte: Elaboração da pesquisa com base nos dados do Balanço Geral de Estado (Sefaz/Amapá).

* Valores atualizados para Janeiro de 2016, com base no IPCA.

Considerações finais

Com este estudo foi possível analisar as características do financiamento da UEAP considerando o contexto político-econômico em que se inserem as universidades estaduais. Notadamente o financiamento da educação superior pública estadual do Amapá, em que pese suas especificidades locais e regionais, segue a lógica em curso no país. Conforme destacamos, no Amapá também se manifesta um processo de expansão privado-mercantil, embora o setor público também tenha apresentado crescimento.

A questão do ajuste fiscal expresso na contenção do orçamento social para o pagamento da dívida pública foi discutido no estudo. Tal fato se alinha as diretrizes estabelecidas por organismos multilaterais de financiamento do capital, com destaque para o Banco Mundial que, sobretudo, a partir dos anos de 1990 buscaram reduzir os recursos públicos destinados às instituições de ensino superior públicas (AMARAL, CHAVES 2014).

É inegável que no Amapá, os recursos destinados ao pagamento e amortização dos juros da dívida pública são bastante superiores ao orçamento da UEAP. Em nenhum ano do período analisado as despesas com o pagamento da dívida pública chegaram a representar 10% da receita arrecadada (o maior índice registrado foi 7,93%, em 2013). Um montante significativo da receita estadual amapaense vem sendo utilizado para o pagamento da dívida, como forma de garantir a reprodução do capital em crise. Frente a esse movimento

o governo do estado faz anulações no orçamento da UEAP que prejudica os investimentos na instituição.

Ressaltarmos ainda que há problemas a serem enfrentados na perspectiva da efetivação da função social da UEAP, dentre eles destacamos: a autonomia universitária no tocante a gestão financeira e o cumprimento do percentual de 2% do ICMS para compor a receita da instituição. Sobre o primeiro é imprescindível que a UEAP passe a constituir-se em Unidade Executora também de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, passando assim a gerir seus próprios recursos. No caso da receita oriunda do ICMS, o não cumprimento do dispositivo legal que traz essa vinculação prejudica o orçamento da instituição, uma vez que, o valor obtido do percentual de 2% do ICMS arrecadado no Estado do Amapá é muito superior a dotação orçamentária autorizada pelo GEA para UEAP.

Por tudo, podemos dizer que o financiamento da UEAP traz características de restrições/anulações orçamentárias, a política de caráter economicista implementada pelo governo estadual tem priorizado o pagamento da dívida pública, estando portanto, focada no ajuste fiscal, na contenção de despesas e no não cumprimento do repasse dos 2% do ICMS para a receita da UEAP que, somada a ausência de autonomia universitária, tem ficado subordinada à ordem do dia da SEAD.

Referências

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior:** las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, 1994. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/files/010-1344Sp.pdf>>. Acesso em: 06 mar 2017.

CARVALHO, C. H. Mapeamento do Financiamento à educação superior estadual no Brasil: da vinculação de recursos e da evolução dos gastos com pessoal, custeio e investimento. In: **Anais** do XXII Seminário Nacional Universitas/Br. 2014. Disponível em: <http://universitas.ce.ufrn.br/ANAIS_DO_XXII_SEMINARIO_NACIONAL_UNIVERSITAS.pdf>. Acesso em: 12 jun 2014.

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. Política de financiamento da educação superior – análise dos Planos Nacionais de Educação pós-constituição/1988. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 8, n. 1, p. 43-55, 2014.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do Estado**. Disponível em: <<http://www.sefaz.ap.gov.br/index.php/balanco-geral-do-estado>>. Acesso em: 05/02/2016.

GUIMARÃES, A. R. **Trabalho docente universitário**: participação dos professores na materialização da contrarreforma da educação superior na UFPA. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Pará, 2014.

GUIMARÃES, A. R.; MELO, A. L. Expansão e financiamento da Universidade do Estado do Amapá (2009-2013). **Anais** do XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR. 2016. Disponível em: www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_1/1-008.pdf. Acesso em: 06 mar 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA [INEP]. **Sinopse Estatística da Educação Superior**. 2015. Brasília: INEP. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em 10 mar 2017.

LIMA, K. R. S. **Reforma da Educação Superior nos anos de contra-revolução neoliberal**: de Fernando Henrique Cardoso a Luís Inácio Lula da Silva. Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.

_____. Autonomia universitária: uma reflexão. **Inter-Ação**: Rev. Fac. Educ. UFG, 37-56, jan./jun. 2005. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/viewFile/1286/1339>>. Acesso em 12 mar 2017.

MANCEBO, D. Políticas da Educação Superior no Brasil– velhos temas, novos desafios. In: CHAVES, V. L. J.; CABRAL NETO, A.; NASCIMENTO, I. V. **Políticas para a educação superior no Brasil**: velhos temas e novos desafios. São Paulo: Editora Xamã, 2009.

SGUISSARDI, V. **Universidade brasileira no século XXI**: desafios do presente. São Paulo: 2009.

Financiamento da educação superior privado-mercantil e fundo público: análise de renúncia fiscal do Prouni ao grupo estágio participações (período de 2007 a 2015)

JOÃO RIBEIRO DOS SANTOS FILHO
VERA LÚCIA JACOB CHAVES

Resumo: Discute-se o financiamento da educação superior privado-mercantil, por meio de recursos do fundo público, em especial do Prouni. Objetivou-se analisar as implicações do financiamento com recursos do fundo público na expansão de instituições privado-mercantis de ensino superior, inseridas em processo de financeirização. Trata-se de pesquisa documental, em que foram analisados dados financeiros de renúncia fiscal do Prouni em favor do grupo educacional Estácio (período de 2010 a 2015). No texto, caracterizou-se o grupo Estácio, destacando a transformação de entidade sem fins lucrativos em grupo educacional privado-mercantil, em processo de financeirização. Em seguida, analisaram-se os dados de renúncia fiscal em decorrência do Prouni, relacionando-os com a expansão de instituições privado-mercantis. Na terceira parte, analisaram-se os dados de renúncia fiscal do Prouni ao grupo Estácio, discutindo as implicações do financiamento com recursos do fundo público no processo de financeirização de entidades privado-mercantis de ensino superior. A análise demonstrou que os recursos do fundo público, por meio de renúncia fiscal do Prouni, contribuem para a expansão de grupos educacionais privado-mercantis em processo de financeirização (com redução de tributos e aumento de lucros).

Palavras-chave: Financiamento; Fundo Público; Entidades Privado-mercantis.

Este texto apresenta resultado de pesquisa realizada sobre o financiamento da educação superior privado-mercantil com a utilização de recursos do fundo público, em especial, por meio de renúncias fiscais no âmbito do Programa Universidade para Todos (Prouni).

O objetivo é analisar as implicações do financiamento com recursos do fundo público na expansão de instituições privado-mercantis de ensino superior, inseridas em processo de financeirização.

Trata-se de pesquisa documental, em que foram analisados os dados financeiros de renúncias fiscais no âmbito do Prouni em favor do grupo educacional Estácio Participações S.A., no período de 2007 a 2015. Os dados financeiros do Prouni foram obtidos nos demonstrativos de gastos tributários, publicados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, bem como nos demonstrativos financeiros e contábeis do grupo Estácio Participações S.A., em especial as Demonstrações Financeiras Padronizadas (DFP), divulgados aos acionistas, no site da instituição.

O texto está estruturado em três sessões, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, caracterizou-se o grupo Estácio, destacando a transformação de entidade sem fins lucrativos em grupo educacional privado-mercantil, sua adesão à Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&FBOVESPA) e a mudança para empresa de capital aberto, dando início ao processo de financeirização da educação superior no Brasil. Na segunda sessão, analisa-se os dados de renúncias fiscais em decorrência do Prouni, relacionando-os com a expansão de instituições privado-mercantis no período de 2007 a 2015. Na terceira parte, apresenta-se os dados de renúncias fiscais do Prouni em favor do grupo Estácio, analisando as implicações do financiamento com recursos do fundo público no processo de financeirização de entidades privado-mercantis de ensino superior.

Breve caracterização do Grupo Estácio Participações S.A.

Atuando em 22 estados brasileiros e no Distrito Federal, conforme o próprio grupo Estácio Participações expõe em seu perfil corporativo, a referida corporação educacional é uma das maiores organizações privadas no setor de ensino superior no Brasil em quantitativo de alunos matriculados (ESTÁCIO, 2017, *online*).

Trata-se de uma grande corporação educacional, formada por uma universidade, nove centros universitários, 38 faculdades e 209 pólos de ensino à distância, com ampla “capilaridade nacional representada por 97 *campi*, nos principais centros urbanos”, estrategicamente localizados nas proximidades das residências e/ou dos locais de trabalho do “público alvo de trabalhadores de classes média e média-baixa” (ESTÁCIO, 2017, *online*).

1 Autores de diversas correntes teóricas investigaram a financeirização e o regime de acumulação dominado pelas finanças. No Brasil, a interpretação pioneira pertence a Braga (2000). Para um mapeamento dessas abordagens, consultar: Bruno *et al.* (2009).

O referido grupo educacional teve sua origem na década de 1970, com a fundação da Faculdade de Direito Estácio de Sá, na zona norte do Rio de Janeiro, que foi transformada em faculdades integradas, com a criação de novos cursos, em 1972 (ESTÁCIO, 2017, *online*). Em 1988, adquiriu o status de universidade e, na década de 1990, acompanhou a expansão do setor privado-mercantil, com abertura de unidades em outros estados do Brasil.

Essa expansão do setor privado-mercantil, em especial no período posterior a 1996 (após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação), tem sido marcada por alterações na natureza jurídica e na forma de atuação das instituições. O grupo Estácio Participações S.A. exemplifica o conjunto de alterações, de natureza jurídica e operacional, a que as instituições privado-mercantis se submeteram, em face das mudanças no mercado educacional.

Como descreve Vale (2011), na análise da trajetória da Universidade Estácio de Sá, se observa que houve alteração em sua natureza jurídica de modo repentino, de entidade filantrópica para entidade com fins lucrativos e, a partir de 2007, em empresa de capital aberto.

O próprio grupo Estácio revela, em suas demonstrações financeiras padronizadas relativas a 2007 (publicadas em março de 2008), na descrição do histórico, que a Estácio Participações S.A. (empresa de capital aberto) foi constituída, em 31 de março de 2007, pelo aporte do capital social das cotas majoritárias (99%) representativas do capital social de cinco empresas mantenedoras de ensino superior a saber: a Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá (Seses), a Sociedade Tecnopolitana da Bahia – STB, a Sociedade de Ensino Superior do Ceará (Sesce), a Sociedade de Ensino Superior de Pernambuco (Sespe) e a Sociedade de Ensino Superior do Pará (Sespa), instituições controladas por acionistas que formaram o quadro acionário controlador da *holding* Estácio (ESTÁCIO, DFP, 2008).

Todas essas empresas mantenedoras de ensino superior eram organizadas como sociedades limitadas (empresas com número limitado de sócios, com responsabilidade pessoal pelo aporte de capital social; em síntese, eram empresas familiares), tendo sido as mantenedoras STB, Sesce, Sespe e Sespa, já em 2005, transformadas em sociedades empresariais, com fins lucrativos.

A Seses, mantenedora da Universidade Estácio de Sá, foi transformada de sociedade de natureza filantrópica (natureza que detinha desde a década de 1970) também em sociedade empresarial limitada, com fins lucrativos, em fevereiro de 2007, ou seja, poucos meses antes de ingresso do grupo Estácio no mercado de ações.

Como revela o grupo Estácio, essa forma de constituição (agregando empresas mantenedoras de diversas regiões do Brasil – Sudeste, Nordeste e Norte) e de consolidação em uma *holding*, transformou a Estácio Participações em “um sólido conjunto empresarial no segmento do Ensino Superior”, e dessa maneira, a Estácio Participações “se preparou para o ingresso no Mercado de Capitais, o que se efetivou em julho de 2007, quando se tornou um Companhia de Capital Aberto” (ESTÁCIO, DFP, 2008, p. 1).

Já no ano de 2008, ou seja, no primeiro ano de ingresso do grupo Estácio no mercado de ações, foram captados do público investidor, por meio de emissão primária de ações, recursos líquidos da ordem de R\$251 (duzentos e cinquenta e um) milhões, os quais foram “aplicados em investimentos, seja por abertura de novas unidades, manutenção e expansão das existentes, aquisições de outras instituições e no desenvolvimento de negócios correlatos” (ESTÁCIO, DFP, 2008, p. 2).

Além disso, com base em padrões exigidos pelos agentes do mercado de capitais, a Companhia Estácio, seus administradores e controladores “celebraram contrato com a Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa, aderindo ao denominado Nível 2, desta forma se comprometendo, em todas as suas atividades, com as práticas de excelência da governança” (ESTÁCIO, DFP, 2008, p. 2).

Também, merece destaque a declaração da Estácio, nas demonstrações financeiras de 2008, publicadas em 2009, que corrobora a afirmação de Vale (2011), de que a referida empresa já se tornou entidade com fins lucrativos numa perspectiva de lucratividade e disposta a se consolidar em um grande grupo educacional, sem prestar contas ao Estado dos benefícios recebidos como entidade beneficente.

Com sólida situação financeira, consistindo em confortável disponibilidade de recursos e sem endividamento, a Companhia planeja ampliar sua posição de liderança no setor de ensino superior. Neste sentido, concretizou a aquisição da IREP, empresa mantenedora da UniRadial, instituição com 10 mil alunos e que servirá de base para a penetração mercadológica em São Paulo (ESTÁCIO, DFP, 2009, p. 2, sem grifos no original.).

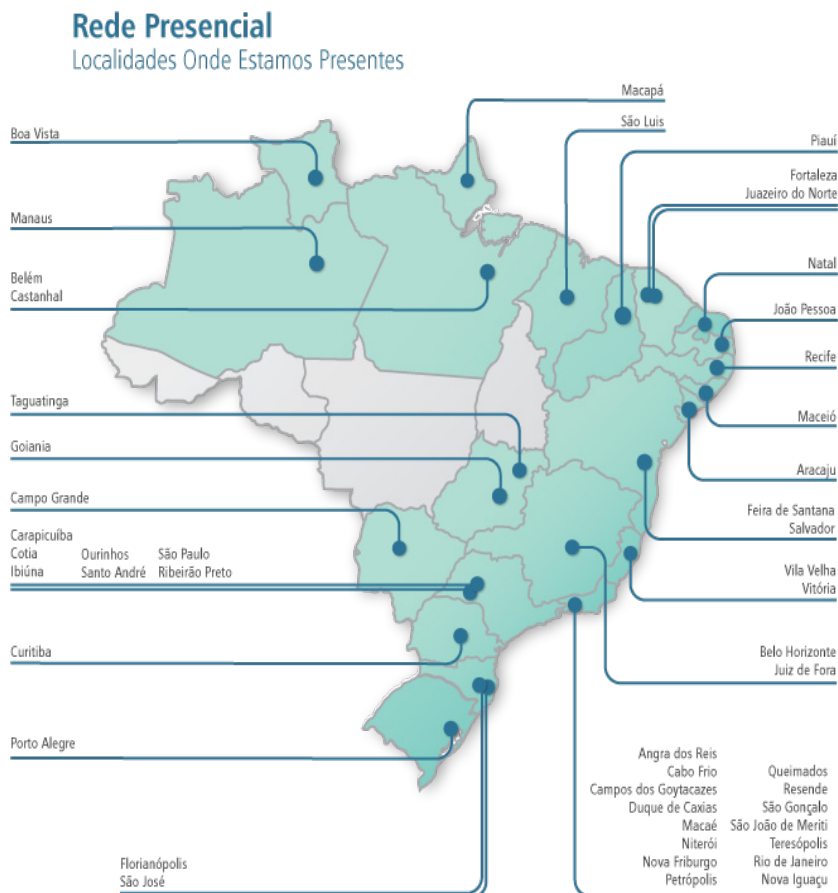
Nesse sentido, no início de 2008, a Estácio

[...] concluiu a aquisição de mais três empresas mantenedoras de ensino superior em São Paulo, agregando mais cerca de quatro mil alunos. Importantes passos estão sendo dados na criação de uma Unidade voltada ao Ensino a Distância, suprindo necessidades na

formação superior de brasileiros que, por razões de moradia, renda ou outros motivos, poderão realizar seus estudos e qualificações em suas residências ou ambientes de trabalho, modelo este de ensino que se universaliza. Foi iniciado um projeto de integração nacional, com extensão dos sistemas de gestão empresarial e acadêmica a todas as unidades, com expectativa de conclusão em 2008. (ESTÁCIO, DFP, 2009, sem grifos no original).

Após amplo processo de expansão física, em especial com aquisições e fusões, a rede Estácio praticamente atua em todo o Brasil. Conforme se observa na Figura 1, extraída do *site* da instituição e atualizada até 17 de março de 2017, com o mapa de atuação presencial da Estácio Participações, o referido grupo educacional tem uma participação relevante na educação superior, com presença física em 22 (vinte e dois) estados da federação. Apenas quatro estados brasileiros (Acre, Mato Grosso, Rondônia e Tocantins) não contam com a rede presencial da Estácio.

Trata-se de um processo de expansão voltado para o lucro, utilizando-se de incentivos governamentais, com alteração na natureza jurídica, sem a correspondente prestação de contas e marcado por um contexto de disputas, inclusive com inserção na legislação nacional de instrumentos em defesa do setor privado-mercantil, ante as limitações no processo de regulação do setor e a concessão de isenções fiscais, como no Prouni.

Figura 1: Mapa de atuação – Estácio (2015)

Fonte: Estácio Participações S.A. (ESTÁCIO, 2017)

Financiamento do setor privado-mercantil por meio de renúncia fiscal

Na educação superior, em especial, as renúncias fiscais ocorrem principalmente de duas formas: por meio de isenção do imposto de renda de pessoas físicas que tenham efetuado gastos com dependentes ou alimentandos no exercício de referência em instituições particulares de ensino superior; e por meio da isenção de tributos de entidades de ensino superior privado, através do Programa Universidade para Todos – Prouni, objeto de análise nesta parte do texto.

O Prouni foi criado, em 2004, com a edição da Medida Provisória 213, posteriormente convertida na Lei 11.096/2005. O programa tem por finalidade permitir o acesso da população de baixa renda ao ensino superior. A operacionalização do programa ocorre por meio da concessão de bolsas de estudos em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições particulares de educação superior, oferecendo às que aderirem ao Programa, em contrapartida, isenção de Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ, de Contribuição Social sobre Lucro Líquido – CSLL, de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins e do Programa de Integração Social – PIS.

Como se observa, o Prouni estabelece, por meio da Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005, isenção de determinados impostos federais a instituições de ensino superior que concedam bolsas de estudo integrais e parciais a alunos de baixa renda, matriculados em cursos de graduação tradicional e graduação tecnológica. As empresas de ensino superior controladas pelos grupos Estácio Participações, objeto de nossa análise, estão inseridas nesse Programa.

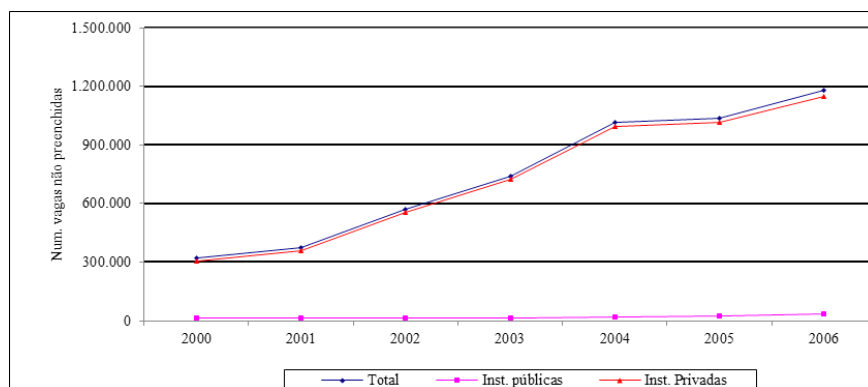
Segundo a Instrução Normativa 456, de 5 de outubro de 2004, da Secretaria da Receita Federal, uma instituição de ensino superior particular que tenha aderido ao Prouni fica isenta, total ou parcialmente, dos seguintes impostos, durante o período em que o termo de adesão estiver em vigor: Imposto de renda e contribuição social com relação à parcela do lucro líquido proporcional às receitas provenientes de cursos de graduação tradicional e graduação tecnológica; Cofins e PIS referentes às receitas oriundas dos cursos de graduação tradicional e graduação tecnológica.

Conforme declarou o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (FÓRUM, 2012, *online*), em documento intitulado *Orientações do Fórum – Prouni e Fies*, o Prouni revelou-se um “dos maiores programas de inclusão social e contou com adesão de instituições de ensino superior de todo o país, estimuladas e incentivadas inclusive pelas associações e sindicatos que as representam”. Esse discurso da inclusão, para defender o programa, entretanto, não é o principal motivo de inserção das instituições particulares que, na verdade, visam à redução da carga tributária, com isenções de tributos, como se evidenciará em dados financeiros em decorrência de renúncia fiscal do Prouni.

Além da isenção de alguns tributos relativos às instituições privado-mercantis de ensino superior, não se pode deixar de mencionar que o Prouni também teve outro aspecto de favorecimento a elas: o preenchimento de vagas não ociosas.

Ao se compararem as estatísticas relativas ao número de vagas oferecidas no ensino superior e o número de alunos inscritos por intermédio de diferentes processos seletivos, verifica-se que há elevada quantidade de vagas que não encontram ocupantes. Isso pode ser visto, notadamente, com relação às instituições privado-mercantis de ensino superior. A evolução desse número de vagas em excesso, nos anos de 2000 a 2006 (quando foram implementados o Prouni e o Fies), é apresentada no Gráfico 1, abaixo:

Gráfico 1: Número de vagas não preenchidas após os processos seletivos, em instituições de nível superior, por tipo de instituição (2000-2006)



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior, anos 2000/2006 – INEP/MEC

Como se observa no gráfico, a discussão para implementação do Prouni ocorre no exercício financeiro de 2004, coincidentemente com os incrementos percentuais mais elevados no número de vagas ociosas, revelando assim, a importância do programa para as instituições privado-mercantis de ensino superior, seja para a redução de vagas ociosas, ou para a redução de tributos (por meio de isenções fiscais), tudo sob o discurso da ampliação do acesso ao ensino superior pelos mais pobres.

Cabe ressaltar que devido à adesão ao Prouni, os valores do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido, não pagos em razão do incentivo fiscal concedido, são contabilizados no resultado do período, reduzindo as despesas dos referidos tributos. Para evitar a distribuição de dividendos com recursos oriundos das renúncias fiscais (que é proibido pela Receita Federal), o montante dos incentivos fiscais é destinado, após transitar

pela conta de resultado (após apurado o resultado do exercício financeiro), para a conta contábil de reserva de incentivos fiscais no patrimônio líquido.

Essa reserva de lucro somente poderá ser utilizada para aumento de capital ou absorção de prejuízos. Ademais, tais valores não poderão ser distribuídos aos acionistas, mediante restituição ou redução do capital, por até cinco anos após a data em que ocorrer a referida capitalização.

Como se observa da Tabela 1, as renúncias fiscais relativas ao Prouni abrangem os seguintes tributos: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ); contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) do trabalhador e/ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Tabela 1: Renúncias Fiscais por tributo – Prouni, 2006-2015, em R\$, milhões

ANO	IRPJ	Contr. PIS-PASEP	CSLL	Cofins	TOTAL
2006	82,6	254,8	35,0	96,2	468,5
2007	51,9	39,9	21,0	101,6	214,4
2008	165,3	49,5	85,5	224,2	524,4
2009	228,7	73,4	132,0	337,3	771,4
2010	276,9	82,8	173,7	380,4	913,6
2011	301,1	52,1	107,7	239,0	700,0
2012	355,7	77,3	164,3	356,7	953,9
2013	386,8	71,0	133,7	327,6	919,1
2014	240,9	67,5	72,0	311,4	691,9
2015	417,2	84,6	132,1	390,6	1.024,5

Fonte: Demonstrativos de gastos tributários – SRFB (2006-2015).

Observações: a) * Prouca (Programa um computador por aluno)

b) Valores em R\$ (milhões), atualizados pelo IPCA/IBGE a preços de jan/2016.

Considerando os significativos valores de recursos de renúncia fiscal, no âmbito do Prouni, relativos ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, cabe mencionar que essa forma de renúncia afeta o ensino público, tendo em vista que, com base no art. 212, da Constituição Federal, de 1988, a União deve

aplicar anualmente pelo menos 18% (dezoito por cento) dos recursos oriundos da arrecadação de impostos.

Ao conceder renúncia do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, a União deixa de arrecadar valores sobre os quais incidiria um percentual de 18% destinado ao ensino público. Tendo em vista a atuação prioritária da União no atendimento ao ensino superior, implica dizer que parte significativa de recursos oriundos de arrecadação de impostos deixa de ser aplicada no ensino superior público.

Destaca-se que, em uma análise preliminar das fontes de renúncias, conforme a Tabela 1, há uma concentração de valores nas renúncias de tributos voltados para o atendimento às políticas da área social, como as contribuições para o Programa de Integração Social do trabalhador (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Os valores da contribuição do PIS destinam-se à concessão de abonos aos trabalhadores da iniciativa privada com baixa renda anual (que receberam até dois salários mínimos mensais, em média), além de possibilitar capacitação destes trabalhadores. No mesmo sentido, os valores das contribuições do Pasep destinam-se à concessão de abonos aos servidores públicos de baixa renda anual.

Os valores da CSLL destinam-se à concessão de aposentadorias especiais a categorias de trabalhadores submetidos a condições de trabalho prejudiciais à saúde.

A política de financiamento da educação superior por meio de renúncia fiscal em benefício de instituições privado-mercantis é defendida com base no argumento de que, com a expansão do número de vagas nas instituições particulares, por meio da concessão de bolsas a estudantes, ocorre uma ampliação no acesso ao ensino superior, gerando oportunidades aos jovens oriundos de famílias de menor poder aquisitivo.

Embora não se possa desconsiderar que exista uma ampliação no número de vagas com essa forma de financiamento da educação superior, não se pode ignorar que a concessão de renúncia fiscal por meio do Prouni é realizada com base em tributos cuja receita de arrecadação atenderia a áreas sociais como saúde, assistência e previdência social: contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) do trabalhador e/ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); Contribuição Social sobre o Lucro

Líquido (CSLL); e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que são vinculadas às demandas da seguridade social.

No caso das renúncias fiscais decorrentes do Prouni, observa-se que se trata de uma forma de financiamento que favorece a iniciativa privada (as instituições privado-mercantis de ensino superior), com uma redução significativa da carga tributária, inclusive com isenções de contribuições que seriam destinadas à previdência social, mas também com o preenchimento de vagas ociosas nos cursos superiores dessas instituições particulares. O grupo Estácio Participações, por meio do Prouni, também é favorecido com renúncias fiscais, em valores significativos, como adiante se discorrerá.

As renúncias fiscais do Prouni ao Grupo Estácio

Como destaca o grupo Estácio Participações S/A, em suas demonstrações financeiras de 2015, as empresas controladas pelo grupo que aderiram ao Prouni gozam de isenção, pelo período de vigência do termo de adesão ao Programa, com relação aos seguintes tributos federais: IRPJ, CSLL, Cofins e Pis/Pasep.

Os valores das isenções acima mencionadas são originalmente calculados sobre o valor da receita auferida em decorrência da realização de atividades de ensino superior, provenientes de cursos de graduação (presenciais e a distância) e cursos sequenciais de formação específica.

Para fins de demonstrar a quantificação dos valores decorrentes de benefícios fiscais do Prouni em favor do grupo Estácio, foi elaborada a Tabela 2, apresentada a seguir. A Tabela apresenta três colunas: uma, com o ano respectivo; outra, com os valores de benefícios fiscais do Prouni (em R\$, milhões, atualizados a preços de janeiro de 2016, pelo IPCA/IBGE); e a variação percentual dos benefícios em relação ao ano anterior.

Os valores de renúncias fiscais do Prouni foram crescentes, no período em análise, com significativos percentuais de expansão, após 2010. Para fins de maior visualização do aumento dos benefícios fiscais do Prouni, no interstício temporal indicado, foi elaborado o Gráfico 2, que expressa o crescimento dos valores de tributos renunciados pelo governo federal em favor do grupo Estácio Participações, no âmbito do Prouni. Como já descrito, os valores estão expressos em milhões de reais, atualizados pelo IPCA/IBGE, a preços de janeiro de 2016.

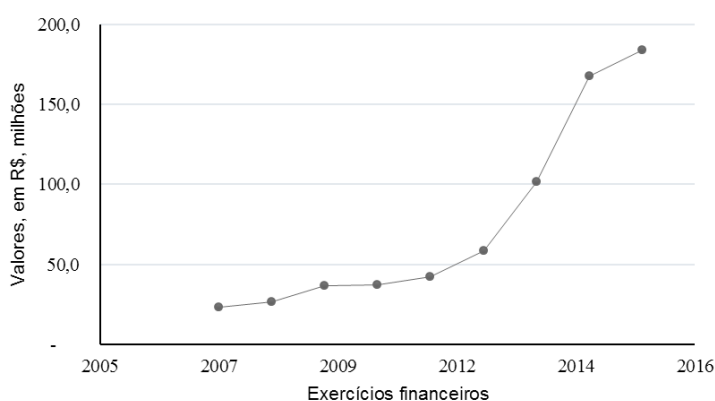
Tabela 2: Benefícios fiscais do Prouni – Estácio (2007-2015), em R\$, milhões

Ano	Benefício fiscal – Prouni	Variação (%)
2007	23,0	-
2008	26,5	15,4
2009	36,6	37,8
2010	37,3	1,9
2011	42,5	14,0
2012	58,4	37,4
2013	101,5	73,9
2014	167,8	65,3
2015	184,2	9,74

Fonte: Demonstrações Financeiras – Estácio (2007-2015).

Observações: a) Valores a preços de jan/2016, atualizados pela média do IPCA/IBGE.

Esses dados relativos ao Prouni, individualmente considerados, não apontam a real importância para a expansão e o crescimento do grupo educacional Estácio. Entretanto, as renúncias fiscais relativas ao Prouni contribuem para o crescimento do lucro líquido da empresa educacional, com redução da carga tributária, e, em consequência, para o aumento do patrimônio líquido do grupo educacional. Para correlacionar os dados do Prouni com o lucro líquido e com a evolução patrimonial do grupo Estácio Participações S.A., elaborou-se a Tabela 3.

Gráfico 2: Incentivos fiscais – Prouni – Estácio (2007-2015)

Fonte: Demonstrações financeiras (Estácio Participações, 2007-2015)

Como se observa na Tabela 3, embora pareça não representar grandes percentuais em relação à receita líquida e ao patrimônio líquido do grupo Estácio, o Prouni tem importância relevante no lucro líquido, com percentuais em torno de 40%. Esses valores, de fato, impactam no cálculo do lucro líquido do grupo educacional, pois, com as renúncias fiscais, há redução da carga tributária e, conseqüentemente, aumento do lucro líquido apurado nos demonstrativos contábeis. Não se pode descartar, também, a importância das renúncias fiscais do Prouni para o aumento do patrimônio líquido, com a constituição de reservas de lucros.

Cabe destacar que, nos demonstrativos financeiros do grupo Estácio, não se evidencia o total de bolsas de estudos do Prouni, concedidas em função das renúncias fiscais, ou seja, não há uma efetiva correspondência entre os valores de tributos renunciados e o número de alunos atendidos por meio de bolsas de estudo.

Como destaca Almeida (2014, *online*), ao ser retirada a carga de impostos, o Prouni contribui para o lucro das universidades (no caso em apreço, para o aumento dos lucros do grupo educacional no qual as universidades, os centros universitários e as faculdades estão inseridos); ou seja, “é como se uma empresa que vende um produto não precisasse pagar o governo ou se do salário bruto do trabalhador não precisasse extrair o imposto de renda” nem outros valores como a contribuição social para o INSS (Cofins).

Os aumentos nos lucros, decorrentes das renúncias fiscais do Prouni, contribuem para uma maior lucratividade dos acionistas-proprietários, e, em consequência, para a acumulação financeira destes investidores.

Considerações finais

As políticas do governo federal em relação à educação superior apontam para a intensificação de mecanismos de apoio às instituições privado-mercantis de ensino superior, em uma concepção privatista desse nível de ensino. As renúncias fiscais do Prouni se inserem nessa perspectiva de parceria público-privada, em que recursos do fundo público são direcionados de modo indireto às instituições de ensino superior privado-mercantis, em troca de vagas nos cursos de graduação, por meio de bolsas estudantis.

A análise dos dados financeiros relativos à renúncia fiscal, no âmbito do Prouni, em relação ao grupo Estácio, indica que os valores de isenção decorrentes do programa contribuem para o aumento da lucratividade, com redução da carga tributária dos grupos pesquisados, bem como com a

Tabela 3: Prouni e dados financeiros – Estácio (2008-2015), em R\$, milhões

Ano	Prouni (A)	Receita Líquida (B)	Lucro líquido (C)	Patrimônio líquido (D)	% (A/B)	% (A/C)	% (A/D)
2008	26,5	1.577,4	58,8	717,7	1,7	45,1	3,7
2009	36,6	1.548,1	97,3	695,8	2,4	37,6	5,3
2010	37,3	1.484,6	117,9	856,1	2,5	31,6	4,4
2011	42,5	1.573,4	96,2	848,0	2,7	44,2	5,0
2012	58,4	1.798,0	142,6	919,0	3,2	41,0	6,4
2013	101,5	2.118,5	299,5	1.857,4	4,8	33,9	5,5
2014	167,8	2.767,4	490,0	2.754,3	6,1	34,2	6,1
2015	184,2	3.103,2	544,6	2.829,9	5,9	33,8	6,5

Fonte: Demonstrações Financeiras – Estácio (2008-2015).

Observações: a) Valores a preços de Jan/2016, atualizados pela média do IPCA/IBGE.

constituição de reservas de lucros que aumentam o patrimônio líquido dos grupos educacionais, favorecendo a expansão privado-/mercantil de oligopólios educacionais, com aquisições de instituições menores, em um processo de concentração no setor educacional privado.

Neste aspecto, os recursos do fundo público são direcionados a entidades privado-mercantis de ensino superior, como o grupo Estácio, por meio de destinação significativa de percentual do orçamento público através de concessão financeira indireta de recursos, em virtude das renúncias fiscais do Prouni. Este repasse de recursos do fundo público a entidades privado-mercantis de ensino, com garantia de saúde financeira e com redução da carga tributária, assegura lucros crescentes aos grupos, com destinação de dividendos aos acionistas-proprietários.

Os dados levantados nessa pesquisa evidenciaram que o Prouni contribui para o aumento de lucros dos sócios-acionistas, em virtude da redução da carga tributária, com a isenção de tributos em troca da oferta de bolsas de estudos. Além disso, a constituição de reservas de lucros decorrentes dos incentivos fiscais do Prouni, aumentando o patrimônio líquido, indica que estas reservas de lucros podem alimentar os processos de aquisições do referido grupo.

Constata-se que o Prouni se constitui em mecanismo estatal de incentivo às instituições privado-mercantis de ensino superior, favorecendo sua expansão e o aumento da lucratividade. Dessa forma, a política de concessão de benefícios a entidades privado-mercantis de ensino superior, com a utilização de recursos do fundo público, como ocorre com a renúncia fiscal, por meio do Prouni, corresponde a uma forma de nexo entre o Estado e o capital financeiro, no âmbito educacional, que, embora permita ampliação do acesso ao ensino superior, com bolsas de estudo aos estudantes de baixa renda, também atende aos interesses do capital financeiro que integra estes grupos educacionais.

Trata-se de uma forma de financiamento que contribui para a expansão de instituições privado-mercantis e favorece a acumulação financeira de investidores nacionais e internacionais (acionistas-proprietários) em decorrência do processo de financeirização da educação superior, em especial com o aumento de lucros, no caso das renúncias fiscais do Prouni, que reduzem a carga tributária.

Referências

ALMEIDA, W. M. Prouni criou milionários em troca de má qualidade na educação. Entrevista concedida a Marcelo Pellegrini. **Carta Capital** [edição eletrônica]. Educação. Publicada em: 19 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/educacao/prouni-criou-milionarios-em-troca-de-ma-qualidade-na-educacao-7396.html>>. Acesso em jan 2016.

BRAGA, J.C. **Temporalidade da riqueza**: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo. Campinas: Editora da Unicamp, Instituto de Economia, 2000.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei n. 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. [Conversão da MPv nº 213, de 2004. Mensagem de veto]. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 14 jan. 2005. [2005a]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA – MF. Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)**. Brasília: MF, 2005 [2005b].

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)**. Brasília: MF, 2006.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)**. Brasília: MF, 2007.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)**. Brasília: MF, 2008.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)**. Brasília: MF, 2009.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)**. Brasília: MF, 2010.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)**. Brasília: MF, 2011.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)**. Brasília: MF, 2012.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)**. Brasília: MF, 2013.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)**. Brasília: MF, 2014.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)**. Brasília: MF, 2015.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2006**. Brasília: INEP/MEC, 2006. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 3 jan 2017.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2005**. Brasília: INEP/MEC, 2005. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 3 jan 2017.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2004**. Brasília: INEP/MEC, 2004. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 3 jan 2017.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2003**. Brasília: INEP/MEC, 2003. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 3 jan 2017.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2002**. Brasília: INEP/MEC, 2002. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 10 mar 2014.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2001**. Brasília: INEP/MEC, 2001. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 12 jan 2017.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2000**. Brasília: INEP/MEC, 2000. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 12 jan 2017.

BRUNO, M. *et al.* Finance – Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. In: **Encontro Nacional de Economia Política**, 14, 2009, São Paulo. Anais eletrônicos. São Paulo, 2009.

ESTÁCIO Participações S.A. **Histórico e perfil corporativo**. Atualizado até 17 de março de 2017. Disponível em <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=30092>. Acesso em: 25 mar 2017.

_____. **Informações financeiras (2007-2016)**. Demonstrações Financeiras Padronizadas – DFP – Exercícios financeiros de 2007 a 2015. Disponíveis em <http://www.estacioparticipacoes.com/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&tipo=30230&conta=28>. Acesso em: 22 mar 2017.

_____. **Informações aos investidores.** Fundamentos e planilhas. [2016]. Disponível em <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=31811>. Acesso em 24 fev 2017.

VALE, A. A. **As faculdades privadas não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora:** a trajetória da Estácio de Sá da filantropia ao mercado financeiro. 2011. 323f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro: Centro de Educação e Humanidades. Faculdade de Educação. Rio de Janeiro, 2011.

Expansão e financiamento das universidades federais (2006-2013): um estudo sobre a Universidade Federal do Amapá

FABIOLA ATAÍDE DE MATOS¹
ANDRÉ RODRIGUES GUIMARÃES²
EMERSON DUARTE MONTE³

Resumo: O texto analisa o financiamento da expansão da Universidade Federal do Amapá, no período de 2006-2013, considerando o cenário nacional e regional. Para desenvolvimento do estudo utilizou-se dados referentes às matrículas e aos cursos de graduação, do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e referentes ao financiamento, da Execução Orçamentária da União. Os resultados evidenciam que a UNIFAP: a) quanto à expansão, teve crescimento percentual de 10,3% nos cursos de graduação e redução de 19% no número de matrículas presenciais; b) quanto ao orçamento, teve ampliação de 223,3%, sendo que em Investimentos o aumento foi 1.864,7%; c) mesmo diante da ampliação no financiamento, com a distribuição per capita, com base na relação orçamento/matricula, o valor praticado mantém-se consideravelmente inferior à média nacional. Assim, conclui-se que o movimento registrado na UNIFAP, ainda que apresente diferenças nos índices de expansão e orçamento global em relação ao conjunto das Universidades Federais, está afinado à política em curso no país.

Palavras-chave: Expansão; Financiamento; Universidades Federais; UNIFAP.

A partir de 1990, passou a entrar em curso no Brasil um processo de expansão da educação superior. Esse processo tem sua ancoragem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 9.394/96). A liberação dos serviços educacionais à iniciativa privada tornou esse setor o

1 (UNIFAP). E-mail: matos.fab19@gmail.com

2 (UNIFAP). E-mail: andre@unifap.br

3 (UEPA). Email: edm489@gmail.com

principal responsável pela ampliação das Instituições de Educação Superior (IES) no Brasil e de suas matrículas.

A expansão da Educação Superior significou a abertura para a privatização e a mercantilização desse nível de ensino, sendo que a diversificação e a flexibilização das IES, das matrículas, dos cursos e das fontes de financiamento se configuraram como o objetivo principal de todo o processo de reforma educacional em curso. Tal movimento também impactou no atendimento nas IES públicas.

O objetivo deste estudo é analisar o financiamento da expansão da Universidade Federal do Amapá, no período de 2006-2013, no contexto do movimento nacional e regional. Trata-se de uma pesquisa que se baseia em referências teóricas da área e nos dados do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Execução Orçamentária da União.

Esse texto está dividido em três partes, além das considerações iniciais e finais. Na primeira parte, enfatiza-se que a política de educação superior faz parte do pacote de reformas do aparelho do Estado e segue as orientações dos Organismos Multilaterais, e que essas, por sua vez, são desdobramentos da crise do capital. Na segunda parte, se analisa a evolução das instituições, cursos e matrículas em cursos de graduação, com foco na rede federal, particularmente, na UNIFAP. Na terceira parte, é considerado o financiamento das Universidades Federais, no Brasil, no Norte e na UNIFAP, no período de 2006-2013.

Expansão do capital em tempos de crise: a educação superior em foco

O capital sempre enfrentou crises econômicas, caracterizadas por períodos de grande produção e déficit, porém, nas últimas quatro décadas, o sistema capitalista vem passando por um processo de crise que ameaça estagnar o próprio sociometabolismo estrutural do sistema (MÉSZÁROS, 2002). Para enfrentar as crises que o assolam, o capitalismo “invade não apenas o mundo das finanças globais [...] mas também todos os domínios da vida social, econômica e cultural” (MÉSZÁROS, 2011, p. 17). Essa invasão ou reformulação do sistema, inclui também planos de ajustes aos Estados nacionais e, principalmente, aos países em desenvolvimento, como o Brasil.

Esses ajustes ou Reformas dos Estados, segundo as bases do Neoliberalismo, visam a tornar o aparelho do Estado mais produtivo, eficiente e eficaz do que o antigo modelo do *Welfare State*. Em linhas gerais, o propósito

central desse é movimento é ampliar o espaço do mercado, com a privatização dos serviços públicos e ampliação do comércio global. Nesse sentido, as atuais reformas, na verdade, configuram-se como contrarreformas, pois atacam os direitos sociais e trabalhistas, desregulam os mercados e desobrigam os Estados para com os serviços públicos e investimentos em políticas sociais (BEHRING, 2008).

No Brasil, tal movimento foi iniciado em 1990, com maior efetividade no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2000), a partir das orientações de Organismos Internacionais, a exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e, principalmente, o Banco Mundial (BM). Essas mudanças impuseram uma ressignificação do processo educativo, com a reconfiguração das esferas públicas e privadas, afetando diretamente a educação em geral e, em particular, a educação superior (CHAVES, 2010).

Com relação às reformas educacionais no Brasil, se analisou três documentos do BM para a “melhoria” da educação brasileira. O primeiro deles, intitulado *Financing education in developing countries: an exploration of policy options*, datado de 1987, também publicado em espanhol, ao tratar do financiamento da educação indica que os maiores investimentos públicos devem ser destinados à educação básica, em especial, ao nível fundamental. “Os efeitos da educação nos lucros e na produtividade demonstram que, em muitos países, o dinheiro que se investe no ensino fundamental, em média, rende mais que o dobro do que se investe na educação superior” (BANCO MUNDIAL, 1987, p. 1, *tradução nossa*).

Para Sguissard (2009), essa primeira orientação do BM “desobriga” o Estado com a Educação Superior e delega às famílias e aos estudantes a responsabilidade para com sua formação. De forma geral, o financiamento deve ser realocado para o nível do ensino fundamental, como opção para o ensino superior propõe a criação de um mercado de crédito educacional, com bolsas seletivas e, para tal, incentiva a expansão de instituições privadas.

Esse documento se relaciona ao segundo, que se intitula *Higher education: the lessons of experience*. Para o êxito da reforma, o BM aponta os caminhos a serem seguidos por meio de orientações e estratégias entre as quais destacam-se: 1. a diversificação das instituições de Educação Superior e de suas fontes de financiamento; 2. a redefinição das funções do Estado e; 3. a priorização no controle e nos objetivos da qualidade e equidade (BANCO MUNDIAL, 1995).

Essas medidas estruturais, de uma forma ou de outra, revelam os esforços do organismo em adequar a educação superior aos moldes do capital. Sustentam-se no discurso do BM que considera a educação como um bem público, porém de natureza privada. Assim, acredita-se que a diversificação das IES seja o principal foco dessas orientações, tendo em vista que, para o BM, as Universidades sustentadas no tripé educativo de ensino, pesquisa e extensão são onerosas, e não atendem de imediato as novas exigências que o mercado versátil requer.

A partir desse documento e, principalmente, do relatório intitulado *Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education* (BANCO MUNDIAL, 2003), o BM reafirma a necessidade de diversificar as IES, utilizando o termo educação terciária. Como analisa Lima (2011), essa definição vem da compreensão segundo a qual o ensino superior é reduzido a qualquer curso “pós-médio” (público ou privado) que emita diplomas, certificados ou atestado de aproveitamento.

Sabe-se que todas essas orientações vão muito além de um discurso de “combate às desigualdades sociais e econômicas” nos países ditos periféricos. Elas tendem não só ao atendimento das demandas da sociedade do conhecimento, mas visam, de forma geral, a transpor parâmetros do regime de acumulação flexível para o âmbito da política educacional. Em suma, pode-se afirmar que as políticas neoliberais ganham materialidade nos últimos anos, as orientações pautadas na diversificação e diferenciação das IES, dos cursos e das formas de financiamento foram acatadas à risca pelos sucessivos governos reformistas. A educação como um direito social está, aos poucos, virando uma mercadoria que pode ser adquirida pelos consumidores.

Os dados analisados a seguir evidenciam como está o processo de expansão da educação superior no Brasil, demonstrando as principais tendências desse movimento e tratando, posteriormente, do financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em especial das Universidades. Serão analisado os dados entre 2006 e 2013, considerando este ser um período de expansão das Universidades Federais, em função do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni).

Expansão da educação superior brasileira e suas implicações regionais e locais

No Brasil, entre os anos de 2006 e 2013, foi dado continuidade ao movimento de expansão da educação superior. Esse processo, que será exposto neste tópico, implicou na ampliação do número de Instituições, de matrículas e de cursos de graduação. Essa análise foi feita considerando o cenário nacional, regional e estadual.

Ao considerar apenas as IES no Brasil, se observa que houve aumento de 5,3%, com 121 novas instituições. Em que pese o fato do setor público ter ampliado (21,4%) em percentual superior ao setor privado (3,4%), percebe-se que, em números absolutos, a expansão privada foi superior, com 68 novas estabelecimentos.

Na Região Norte, os números gerais demonstram aumento expressivo em termos percentuais, com 44,4% (8 IES) no setor público e 2,6% (3 IES) na iniciativa privada, a média total foi de 8,1%. Na relação entre a expansão das IES públicas e privadas, contrariando o movimento nacional, pode-se constatar que as IES públicas foram as que mais se expandiram nos últimos anos. Esses dados estão expostos na Tabela 1.

Tabela 1: Evolução das Instituições de Ensino Superior, por categoria administrativa – Brasil, Norte e Amapá – 2006-2013

ANO	Brasil			Norte			Amapá		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
2006	2.270	248	2.022	135	18	117	12	1	11
2007	2.281	249	2.032	140	18	122	12	1	11
2008	2.252	236	2.016	139	18	121	14	2	12
2009	2.314	245	2.069	147	19	128	14	2	12
2010	2.378	278	2.100	146	25	121	15	2	13
2011	2.365	284	2.081	152	27	125	16	3	13
2012	2.416	304	2.112	154	28	126	16	3	13
2013	2.391	301	2.090	146	26	120	16	3	13
Δ (%)	5,3	21,4	3,4	8,1	44,4	2,6	33,3	200	18,2

Fonte: Inep (2006-2013).

No Amapá, ampliou-se em 4 o número de IES, sendo 2 públicas e 2 privadas. Percentualmente também foi o setor público que apresentou maior crescimento (200%), enquanto o setor privado atingiu apenas 18,2%. Observa-se que, nessa Unidade Federativa, o processo de expansão das IES é mais acentuado no período analisado. Isso tem como provável explicação o movimento tardio de acesso a tal nível educacional nas regiões periféricas do país.

Observa-se, ainda, que o movimento de expansão acelerada das IES privadas, desencadeado a partir de 1995, não foi registrado no período. Sem dúvidas, isso não implica uma crise ou retração do setor. Como poderá ser visto adiante, as matrículas privadas, sobretudo via EaD, continuam em pleno processo de expansão. O pouco crescimento, e até mesmo a redução das IES privadas no Brasil, tem relação direta com o processo de oligopolização das empresas educacionais que atuam em tal nível formativo.

Seja como for, a ampliação do número de IES públicos, em termos percentuais e absolutos, é elemento positivo na garantia do direito à educação. Porém é preciso considerar se a expansão da rede de educação superior no Brasil nos últimos anos tem sido seguida do processo de privatização e mercantilização (CHAVES, 2010). Esse movimento também é decorrente do processo de diversificação das IES.

A Tabela 2 apresenta a evolução das IFES no Brasil, na região Norte e no estado do Amapá no período de estudo.

O número de IFES no Brasil permaneceu estagnado no período em análise, com variação de 0,9%. O crescimento total das Universidades Federais foi de 17,0%, que corresponde a nove instituições. Já em outras IFES o déficit foi de -15,4%, demonstrando que praticamente não se registrou ampliação do número de IFES no Brasil entre 2006 e 2013.

No Norte, o movimento destoa da dinâmica nacional. Há crescimento de 30,7% no total de instituições. Os dados percentuais evidenciam que as Universidades cresceram em menor proporção em relação às outras IFES, apesar disso, o crescimento absoluto foi de 2 instituições em cada uma das duas categorias. Embora crescente, a variação percentual menor das Universidades nos últimos anos fez com que a proporção de Universidades em relação ao total de IFES caísse de 61,5%, em 2006, para 58,8% em 2013, e nas Outras IES, nesse mesmo período, há evolução desse número, de 38,5%, em 2006, para 41,2%, em 2013.

Tabela 2: Evolução das Instituições Federais de Ensino Superior, por tipo de instituição – Brasil, Norte e Amapá – 2006-2013

Ano	Brasil			Norte			Amapá		
	Total	Univ.	Outras IFES	Total	Univ.	Outras IFES	Total	Univ.	Outras IFES
2006	105	53	52	13	8	5	1	1	0
2007	106	55	51	13	8	5	1	1	0
2008	93	55	38	13	8	5	1	1	0
2009	94	55	39	14	8	6	1	1	0
2010	99	58	41	14	9	5	1	1	0
2011	103	59	44	16	9	7	2	1	1
2012	103	59	44	16	9	7	2	1	1
2013	106	62	44	17	10	7	2	1	1
Δ (%)	0,9	17,0	-15,4	30,7	25	40	100	0	...

Fonte: Inep (2006-2013).

No Amapá, esse crescimento é de 100% no número de IFES. Porém, em termos absolutos, esse crescimento representa apenas uma nova instituição, o Instituto Federal do Amapá. Assim, mantém-se bastante reduzido o quantitativo de IFES no estado, apenas 2.

Outro ponto a ser analisado no processo de expansão do ensino superior é a ampliação dos cursos de graduação presencial no Brasil, na região Norte e no Amapá. Conforme os números expressos na Tabela 3, verifica-se que, no período de análise, houve aumento no número de cursos na iniciativa privada e no setor público. Esse crescimento foi maior no espaço público (57%) que no setor privado (31,5%). No Norte do Brasil, o movimento da expansão dos cursos se inverte, há maior crescimento no setor privado (46,2%) que no setor público (34,5%).

No estado do Amapá, fica explícito um duplo movimento. Segue a dinâmica do cenário nacional da expansão dos cursos de graduação presenciais, com maior crescimento do espaço público, contudo, de modo desigual, há o início de um refluxo, entre 2012 e 2013, no setor público, que pode vir a se configurar como uma tendência.

Tabela 3: Evolução dos cursos de graduação presenciais, por categoria administrativa – Brasil, Norte e Amapá – 2006-2013

Ano	Brasil			Norte			Amapá		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
2006	22.101	6.549	15.552	1.649	961	688	90	29	61
2007	23.488	6.596	16.892	1.792	1.010	782	100	31	69
2008	24.719	6.772	17.947	1.802	946	856	97	30	67
2009	27.827	8.228	19.599	2.004	1.041	963	109	39	70
2010	28.577	8.821	19.756	2.066	1.148	918	124	49	75
2011	29.376	9.368	20.008	2.191	1.221	970	127	53	74
2012	30.718	10.394	20.324	2.337	1.337	1.000	131	57	74
2013	30.791	10.344	20.447	2.299	1.293	1.006	119	48	71
Δ (%)	39,3	57,9	31,5	39,4	34,5	46,2	32,2	65,5	16,4

Fonte: Inep (2006-2013).

Os números acima revelam que os cursos de graduação presenciais nos últimos anos, em escala nacional e local, têm sido ofertados majoritariamente pela esfera privada de educação, com relativa proximidade. Na esfera regional, essa oferta é maior no setor público, mas o setor privado vem crescendo nos últimos anos. Na esfera privada, pode-se atribuir essa ampliação aos programas do Governo Federal – Prouni e Fies.

Na Tabela 4, se expõe a ampliação de cursos de graduação presenciais nas IFES Brasileiras, na Região Norte e no Amapá. Observa-se que as Universidades Federais aumentaram significativamente o número de cursos no período de análise, mas, ainda assim, esse número foi abaixo da expansão apresentada nas outras IFES.

Tabela 4: Evolução dos cursos de graduação presenciais nas Instituições Federais de Ensino Superior – Brasil, Norte e Amapá – 2006-2013

Ano	Brasil			Norte			Amapá		
	Total	Univ.	Outras IFES	Total	Univ.	Outras IFES	Total	Univ.	Outras IFES
2006	2.785	2.464	321	575	551	24	29	29	0
2007	3.030	2.660	370	606	574	32	31	31	0
2008	3.235	2.822	413	651	614	37	30	30	0
2009	4.368	3.868	500	682	627	55	31	31	0
2010	5.024	4.327	697	714	657	57	38	38	0
2011	5.357	4.506	851	745	667	78	41	39	2
2012	5.653	4.672	981	807	682	125	45	41	4
2013	5.655	4.590	1.065	813	675	138	36	32	4
Δ (%)	103,1	86,3	231,8	41,4	22,5	475,0	24,1	10,3	...

Fonte: Inep (2006-2013).

No Brasil, na rede federal, o número de cursos ampliou-se em 103,1%, sendo que esse crescimento foi de 86,3% nas Universidades e de 231,8% nas outras IFES. No Norte, o crescimento total foi bastante inferior no total de cursos, 41,4%, sendo 22,5% nas Universidades e, extraordinariamente, 475% nas outras IES. No Amapá, registrou-se o menor crescimento: no total apenas 24,1% de novos cursos e, com número bem inferior, 10,3% em Universidades – destaca-se que praticamente 90% dos cursos foram oferecidos pela UNIFAP.

Assim, na rede federal, diferentemente do movimento registrado no número das instituições, observa-se que o número de cursos é mais acentuado em instituições não-universitárias. Também é possível identificar que o movimento de expansão registrado nacionalmente não foi notado, nas mesmas proporções, no estado do Amapá.

Para melhor análise do processo expansionista é fundamental considerar a evoluçãodas matrículas. Para isso, aTabela 5 apresenta os dados sobre a ampliação das mesmas em cursos de graduação presencias no Brasil, na região Norte e no estado do Amapá.

Tabela 5: Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais, por categoria administrativa – Brasil, Norte e Amapá – 2006-2013

Ano	Brasil			Norte			Amapá		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
2006	4.676.646	1.209.304	3.467.342	280.554	128.173	152.381	18.791	7.220	11.571
2007	4.880.381	1.240.968	3.639.413	303.984	136.754	167.230	19.828	7.610	12.218
2008	5.080.056	1.273.965	3.806.091	323.190	136.519	186.671	20.770	7.946	12.824
2009	5.115.896	1.351.168	3.764.728	313.959	128.689	185.270	18.363	6.249	12.114
2010	5.449.120	1.461.696	3.987.424	352.358	152.469	199.889	20.261	7.652	12.609
2011	5.746.762	1.595.391	4.151.371	385.717	168.327	217.390	21.896	8.296	13.600
2012	5.923.838	1.715.752	4.208.086	404.727	180.017	224.710	24.488	8.606	15.882
2013	6.152.405	1.777.974	4.374.431	423.565	185.753	237.812	26.027	8.574	17.453
Δ (%)	31,6	47,0	26,2	51,0	44,9	56,1	38,5	18,8	50,8

Fonte: Inep (2006-2013).

O processo de expansão das matrículas presenciais foi acentuado no Brasil (31,6%), no Norte (51%) e no Amapá (38,5%). No Brasil, o maior crescimento foi no setor público (47%), diferentemente da Região Norte e do Amapá, que tiveram a expansão impulsionada pelo setor privado, com 56,1% e 50,8%, respectivamente. O menor crescimento das matrículas públicas foi registrado no Amapá, com apenas 18,8%.

Observa-se, ainda, que as matrículas presenciais no Brasil sempre foram ofertadas majoritariamente pelo setor privado, ainda que se registre uma pequena queda no seu predomínio. No Norte, também se observa o mesmo controle, porém a retração observada nacionalmente não se registrou na Região (ao invés disso, registrou-se ampliação). No Estado do Amapá – que, em 2006, tinha o maior percentual de matrículas públicas em relação ao Brasil e Norte, com 38,4% – também se evidencia o predomínio das matrículas privadas, com acentuado processo de expansão.

Há um movimento desigual no processo de expansão. Enquanto se visualiza um discreto refluxo no crescimento no setor privado, em nível nacional, com 26,2% no setor privado, na região Norte e no estado do Amapá o movimento é inverso. Há um processo de crescimento, com valores superiores do setor privado, principalmente no estado do Amapá.

Para analisar a expansão da educação superior brasileira é importante considerar, ainda, a educação a distância (EaD). No período considerado neste estudo, o número de matrículas passou de quase 300 mil para mais de 1,1 milhão, configurando um crescimento de 455%. Essa expansão foi registrada no setor público, 302,2%, mas se deu, sobretudo, na iniciativa privada, 489,2%. Como fica evidente, a EaD configura-se como tendência recente da expansão do ensino superior, particularmente a privada-mercantil. Cabe frisar que os custos da modalidade são menores, comparadas às despesas tidas nos cursos presenciais, e, por isso mesmo, afinado aos preceitos neoliberais, garantem maior rentabilidade. No setor privado, a ampliação da EaD também é decorrente de ações públicas como o Prouni e do Fies. No setor público, destaca-se o papel da Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada em 2006.

Com o intuito de fazer análise específica da expansão das matrículas nas Universidades Federais, será apresentada a evolução das matrículas presenciais na rede federal. Pelos objetivos e limitações deste estudo, não serão utilizados dados da EaD. Os dados considerados estão expostos na Tabela 6.

Tabela 6: Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais nas IFES, por tipo de instituição – Brasil, Norte e Amapá – 2006-2013

Ano	Brasil			Norte			Amapá		
	Total	Univ.	Outras IFES	Total	Univ.	Outras IFES	Total	Univ.	Outras IFES
2006	589.821	556.231	33.590	86.112	83.950	2.162	7.220	7.220	0
2007	615.542	578.536	37.006	87.953	84.777	3.176	7.610	7.610	0
2008	643.101	600.772	42.329	88.178	84.032	4.146	7.946	7.946	0
2009	752.847	696.693	56.154	91.263	86.827	4.436	4.488	4.488	0
2010	833.934	763.891	70.043	105.257	99.897	5.360	6.013	6.013	0
2011	927.086	842.606	84.480	115.828	109.010	6.818	6.346	6.197	149
2012	985.202	885.716	99.486	130.950	119.210	11.740	6.248	6.036	212
2013	1.045.507	932.263	113.244	141.357	128.228	13.129	6.226	5.846	380
Δ (%)	77,3	67,6	237,1	64,2	52,7	507,3	-13,8	-19,0	...

Fonte: Inep (2006-2013).

A evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais nas IFES, no Brasil, atingiu 77,3%. Essa ampliação, em termos relativos, foi mais intensa em IES não-universitárias, mas, em termos absolutos, foi predominantemente nas Universidades. No Norte, movimento similar foi registrado, em que pese o fato da expansão ser menor que o índice nacional total e nas universidades e, consideravelmente, mais acentuada nas IFES não-universitárias, 507,3%, com índice quase 10 vezes acima do apresentado pelas universidades (52,7%). No Amapá, há movimento contraditório aos demais índices. Há um decréscimo de 13,8% nas matrículas, mesmo com a criação do IFAP. Isso se deu em função da redução em 19,0%, ou seja, 1.374 matrículas entre 2006 e 2013 na UNIFAP.

O crescimento das matrículas presenciais nas Universidades Federais, no Brasil e no Norte, se deve também ao Reuni, instituído por meio do Decreto Presidencial n. 6.096/2007. Em função disso, ampliou-se o número de estudantes em cursos de graduação nessas instituições, porém sem as condições físicas, financeiras e de pessoal necessários para tal. Também é importante ressaltar outra questão desse processo: em termos absolutos, os valores de crescimento das universidades são maiores, mas tendencialmente existe a grande possibilidade de largo crescimento da educação técnica e tecnológica.

O movimento de expansão pública da educação superior brasileira evidencia que a política neoliberal se materializa no país. As universidades e demais IFES têm se tornado cada vez mais operacionais, com a missão de formar rapidamente profissionais qualificados para o mercado de trabalho. Sobre essa mudança, Chauí (1999) lembra:

Adaptando-se às exigências do mercado, a universidade alterou seus currículos, programas e atividades para garantir a inserção profissional dos estudantes no mercado de trabalho, separando cada vez mais docência e pesquisa. Enquanto a universidade clássica estava voltada para o conhecimento e a universidade funcional estava voltada diretamente para o mercado de trabalho (CHAUÍ, 1999, p. 4).

Além dessas mudanças na estrutura organizacional-administrativa, as Universidades Federais são forçadas a captar recursos externos de forma a competirem no mercado nacional e internacional. Essa influência faz parte da lógica de racionalização do governo para com a educação superior. Para além disso, os recursos públicos são alocados a partir da lógica do contrato de gestão, exigindo-se o cumprimento de metas institucionais para ter acesso ao financiamento estatal. Foi esse modelo que se implementou com o Reuni. Para verificação desse movimento, e sua relação com a expansão, serão analisados os dados do financiamento das Universidades Federais no Brasil, na região Norte e na UNIFAP.

Financiamento das Universidades Federais: a UNIFAP em questão

Para análise do financiamento foi considerada a Execução Orçamentária da União das Universidades Federais, por Grupo de Natureza de Despesa: a) Pessoal e Encargos Sociais; b) Outras despesas correntes; c) Investimentos. Os dados serão analisados considerando também o Brasil, a Região Norte e o Amapá (UNIFAP). Os valores financeiros aqui expostos sofreram atualização monetária a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para valores referentes a janeiro de 2016.

A Tabela 7 apresenta os dados nacionais. Conforme evidenciado há um crescimento constante no orçamento das Universidades Federais, com evolução global de 67,5%. O maior crescimento foi em Investimentos, totalizando 468,2% no período. Outras Despesas Correntes, ainda que em menor escala também tiveram ampliação significativa, com 167,4%. Essa ampliação tem relação direta com o crescimento do Orçamento Geral da União e, particularmente, com os recursos alocados a partir do Reuni. A menor evolução foi nas despesas com Pessoal e Encargos Sociais, com 43,6%, mantendo-se, entretanto, como o GND com maior volume de recursos.

Vale destacar que no período analisado, com maior crescimento em Outras Despesas e Investimentos, reduziu-se o percentual do orçamento utilizado com pessoal. Em 2006, o gasto com Pessoal e Encargos Sociais representava 86% do total do orçamento, em 2013, esse índice reduziu-se para 74%. Essa redução também guarda, certamente, relação direta com as ações de desestruturação da carreira docente implementadas no governo Lula da Silva e Dilma Rousseff (MAUÉS & GUIMARÃES, 2015).

Como indicado o financiamento das Universidades Federais aumentou com a implantação do REUNI, o qual previa acréscimos adicionais de 20% para despesas de custeio e pessoal. Porém, como aponta Gregório (2012) e outros estudos os poucos recursos do REUNI para as Universidades Federais foram insuficientes para cumprir todos os objetivos do programa. A expansão sofrida significou aumento de trabalho, assim como precarização e intensificação das atividades docentes.

Pode-se afirmar que o orçamento das Universidades Federais da Região Norte obteve movimento tendencial similar aos das Universidades Federais no Brasil. Entretanto, destacam-se crescimentos superiores aos percentuais nacionais em todas as GND. A Tabela 8 demonstra tais dados.

Tabela 8: Evolução orçamentária das Universidades Federais – Brasil – 2006 -2013-R\$ 1,00

ANO	BRASIL					
	Total	Pessoal e Encargos Sociais	%	Outras Despesas Correntes	%	Investimentos
2006	24.516.474,097	21.042.311,345	86	2.960.646,769	12	513.515,983
2007	26.364.062,692	21.930.042,534	83	3.457.042,114	13	976.978,044
2008	28.414.498,519	23.659.926,175	83	3.762.125,092	13	992.447,253
2009	30.416.867,977	23.818.913,468	78	4.331.948,980	14	2.266.005,529
2010	34.444.123,580	26.623.762,174	77	5.457.953,182	16	2.362.408,224
2011	36.849,160,394	27.527.092,855	75	6.060.796,516	16	3.261.271,024
2012	37.309,145,172	27.716,241,122	74	6.583,004,229	18	3.009,899,821
2013	41.067,358,049	30.231,779,515	74	7.917,619,505	19	2.917,959,029
Δ (%)	67,5	43,6	...	167,4	...	468,2
						...

Fonte: Câmara dos Deputados Federais (2006-2013).

Conforme a Tabela 8, registraram-se 88,5% de ampliação financeira das Universidades Federais da Região Norte. Também a maior evolução foi para Investimentos, com um total de 603,4%, isso fez com que o percentual do total gasto com esse GND passasse de 3% para 11%, em 2013. O item Outras Despesas foi ampliado em 231,4%, passando a corresponder a 21% do conjunto do orçamento. Assim como ocorreu no Brasil as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais ficou com a menor evolução no período, com 51,3%.

A Tabela 9 apresenta os valores orçamentários da UNIFAP no período de análise. Os dados evidenciam que a evolução orçamentária total foi de 223,3%, valor muito superior aos percentuais regional e nacional. Destaque para o significativo crescimento nos Investimentos, na ordem de 1.864,7%, passando de cerca de 1,5 milhão para quase 30 milhões. É necessário enfatizar também o crescimento em Outras Despesas Correntes, na ordem de 366,4%, que também ficou bastante acima das médias nacional e regional. Já os gastos com Pessoal e Encargos também apresentou índice de elevação superior aos números do Brasil e Norte, atingindo 118,6%.

O movimento mais acentuado registrado em Outras Despesas e Investimento fez com que as despesas com Pessoal caíssem de 79% para 54%, menor índice registrado em relação às análises anteriores.

Já a parte do orçamento total utilizada com Outras Despesas manteve-se relativamente muito próxima no período de análise (exceção para 2007), saindo de 17%, em 2006, para 24%, em 2013. A redução do percentual orçamentário destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais deu-se, sobretudo, em função da maior destinação de recursos para Investimentos: em 2006 essa GND correspondia a 3% do orçamento total, já em 2013 passou para 22%.

Os números evidenciam que a ampliação de matrículas, de cursos e do financiamento das Universidades Federais no Brasil, na região Norte e na UNIFAP, nos últimos sete anos, tem ocorrido com o melhor aproveitamento dos recursos humanos e físicos das Universidades. O orçamento destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais não acompanhou a evolução das demais despesas. Ao se comparar a evolução desse GND com a evolução das matrículas nas universidades fica explícito que no Brasil as matrículas (67,6%) atingiram crescimento superior a 20% do índice financeiro (43,6%). No Norte os índices são semelhantes, 52,7% nas matrículas e 51,3% no orçamento. Entretanto, na UNIFAP há um movimento totalmente diferente, visto que as matrículas foram reduzidas em 19% e os gastos com pessoal ampliado em 118%.

Tabela 8: Evolução orçamentária das Universidades Federais – Região Norte – 2006-2013 R\$ 1,00

Ano	Brasil					
	Total	Pessoal e Encargos Sociais	%	Outras Despesas Correntes	%	Investimentos
2006	1.704.943,982	1.449.505,461	85	208.369,196	12	47.069,326
2007	1.821.038,592	1.480.221,140	81	241.730,987	13	99.086,466
2008	1.975.055,393	1.591.650,929	81	268.315,742	14	115.088,722
2009	2.240.670,193	1.682.559,965	75	321.384,559	14	236.725,669
2010	2.509.161,292	1.885.984,960	75	426.803,642	17	196.372,690
2011	2.784.949,648	1.931.110,164	69	522.466,914	19	331.372,570
2012	2.863.138,952	1.986.600,689	69	562.235,314	20	314.302,950
2013	3.215.010,765	2.193.194,656	68	690.697,259	21	331.118,850
Δ (%)	88,5	51,3	...	231,4	...	603,4

Fonte: Câmara dos Deputados Federais (2006-2013).

Tabela 9: Evolução orçamentária da Universidade Federal do Amapá – 2006-2013 – R\$ 1,00

Ano	Brasil					
	Total	Pessoal e Encargos Sociais	%	Outras Despesas Correntes	%	Investimentos
2006	41.921.178	33.258.399	79	7.165.787	17	1.496.992
2007	61.047.783	36.255.766	59	7.952.040	13	16.839.978
2008	55.188.887	35.800.135	65	10.970.239	20	8.418.513
2009	58.907.844	42.168.757	72	13.975.697	23	2.763.390
2010	77.686.205	50.784.906	65	15.885.745	21	11.015.554
2011	99.186.218	57.037.051	58	19.033.291	19	23.115.877
2012	104.539.068	59.203.821	57	22.482.265	21	22.852.982
2013	135.521.170	72.687.140	54	33.423.307	24	29.410.723
Δ (%)	223,3	118,6	...	366,4	...	1.864,7

Fonte: Câmara dos Deputados Federais (2006-2013).

Por sua vez, quando se considera a evolução do total do orçamento das universidades federais, observa-se que nacionalmente o crescimento é idêntico entre matrículas e financiamento. Também se destaca o crescimento orçamentário acima das matrículas na Região Norte e, principalmente, no Amapá. Isso pode induzir a compreensão de que a política de financiamento decorrente do Reuni promoveu a valorização das Regiões e estados periféricos. Porém, faz-se necessário considerar a relação orçamento e matrículas no período analisado.

A partir da Tabela 10 evidencia-se que o custo por matrícula, calculado de forma direta, manteve-se estável nacionalmente, com patamar de R\$ 44 mil per capita. Na Região Norte o custo é bem menor, ainda que tenha registrado evolução de 23,4%, passando R\$ 20 mil para R\$ 25 mil. No Amapá, em 2006, o custo per capita era de menos de R\$ 6 mil e mesmo diante de elevado crescimento (299,2%), ficou abaixo da média regional e, principalmente, nacional. Assim, mesmo diante da ampliação no financiamento, com a distribuição per capita, com base na relação orçamento/matrícula, o valor praticado mantém-se no Norte e no Amapá (UNIFAP) consideravelmente inferior à média nacional.

Considerações finais

O processo de expansão da educação superior de fato significa uma reforma da educação. Reforma que visa adequar a educação aos moldes do capital. Para tal, o governo como grande adepto da política neoliberal toma várias medidas de cunho jurídico e fiscal que promovam a expansão do sistema em crise.

Os efeitos dessas medidas seguem se materializando, na expansão da educação superior, de forma, que foram as IES privadas que mais se expandiram nos últimos sete anos no Brasil, no Norte e no Amapá. Foram também essas Instituições que mais ofertaram matrículas nas formas presenciais e principalmente a Distância e que ampliaram substancialmente seus números de cursos.

No âmbito das IFES, os números demostram que em termos absolutos foram as Universidades Federais que mais se expandiram em comparação as Outras IES. Em que pese o fato dos cursos e matrículas terem maior crescimento percentual em instituições não-universitárias (evidenciando uma tendência do sistema). Também se destaca que o movimento registrado na UNIFAP contrariou os índices nacionais e regionais, com reduzido crescimento no número de curso e redução nas matrículas.

Tabela 10: Evolução do custo por matrícula em cursos de graduação presenciais nas Universidades Federais – Brasil, Norte e Amapá – 2006-2013 – R\$ 1.000,00

Ano	Brasil			Norte			Amapá		
	Orçamento [A]	Matrículas [B]	A/B	Orçamento [C]	Matrículas [D]	C/D	Orçamento [E]	Matrículas [F]	E/F
2006	24.516.474	556.231	44,076	1.704.943	83.950	20,309	41.921	7.220	5,806
2007	26.364.062	578.536	45,570	1.821.038	84.777	21,480	61.047	7.610	8,022
2008	28.414.498	600.772	47,297	1.975.055	84.032	23,504	55.188	7.946	6,945
2009	30.416.867	696.693	43,659	2.240.670	86.827	25,806	58.907	4.488	13,126
2010	34.444.123	763.891	45,090	2.509.161	99.897	25,117	77.686	6.013	12,920
2011	36.849.160	842.606	43,732	2.784.949	109.010	25,548	99.186	6.197	16,006
2012	37.309.145	885.716	42,123	2.863.138	119.210	24,018	104.539	6.036	17,319
2013	41.067.358	932.263	44,051	3.215.010	128.228	25,073	135.521	5.846	23,182
Δ (%)	67,5	67,6	-0,05	88,6	52,7	23,4	223,2	-19,0	299,2

Fonte: Câmara dos Deputados Federais (2006-2013) e INEP (2006-2013).

No que diz respeito ao financiamento dessas instituições de fato ocorreu, entre 2006 e 2013, ampliação em todos os Grupos de Natureza de Despesas. Isso deu-se, sobretudo, em função do crescimento orçamentário em Investimentos, seguido de outras Despesas Correntes. Por outro lado, ao se observa os gastos com Pessoal e Encargos Sociais, com menores índices de crescimento, não há, com exceção da UNIFAP, crescimento superior ao percentual das matrículas.

Especificamente para a UNIFAP, ampliação orçamentária elevada e a redução das matrículas possibilitou maior investimento per capita. Porém, mesmo assim a média de recursos é bastante inferior à média nacional, ficando pouco mais de 50% desta. Assim, conclui-se que o movimento registrado na UNIFAP, ainda que apresente diferenças, nos índices de expansão e orçamento global, em relação ao conjunto das Universidades Federais, está afinado à política em curso no país.

Referencias

BANCO MUNDIAL. **El financiamiento de la educación em los países en desarrollo**: opciones de política. Washington: Banco Mundial, 1987.

_____. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington: Banco Mundial, 1995.

_____. **Construir Sociedades de Conocimiento**: nuevos desafíos para la Educación Terciaria. Washington: Banco Mundial, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jul. 2001.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Execução da Lei Orçamentária Anual da União**. Banco de Dados. 2006-2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

HAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr./jun. 2010.

CHAUÍ, M. A universidade operacional. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 maio 1999. Caderno Mais!, p. 3. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1999/05/09/72/>>. Acesso em: 20 mar. 2017

GREGÓRIO, J. R. B. O REUNI na UFF e os impactos no quadro de pessoal docente. **Universidades e Sociedade**, Brasília, n. 50, jun. 2012. Disponível em: <portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1235501438.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior – Graduação**. 2006-2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

LEITE, J. L. As transformações no mundo do trabalho, reforma universitária e seus rebatimentos na saúde dos docentes universitários. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 48, jul. 2011. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-207803317.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

LIMA, K. R. S.. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Kátalisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a10.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

MAUÉS, O.; GUIMARÃES, A. O trabalho docente nas universidades federais: carreira e (des)valorização. In: CASTRO, A. M. D. A.; QUEIROZ, M. A.; BARACHO, M. G. (Org.). **Assimetrias e desafios na produção do conhecimento em educação: a Pós-graduação nas regiões norte e nordeste**. Rio de Janeiro: ANPED, 2015, p. 273-291.

MÉSZÁROS, I. **Crise estrutural necessita de mudança estrutural**. Conferência de Abertura do II Encontro de São Lázaro. UFBA/FFCH, 2011. Disponível em: <http://www.ffch.ufba.br/IMG/pdf/Conferencia_Meszaros.pdf>. Acesso em: 20.10.11.

_____. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

SGUISSARD, V. **Universidade brasileira no século XXI:** desafios do presente. São Paulo: Cortez, 2009.

Os efeitos da financeirização do ensino superior privado-mercantil para o trabalho docente: o caso da Unama/Ser Educacional

FABÍOLA BOUTH GRELO KATO

Resumo: Trata-se da apresentação preliminar de resultados da pesquisa que busca investigar quais os efeitos da nova configuração da educação superior brasileira privado-mercantil, com traços de oligopolização e financeirização, no trabalho docente em uma Instituição de Educação superior do Estado do Pará pertencente ao grupo ser educacional desde 2014; bem como investigar quais as consequências da adoção do modelo de governança corporativa para as relações de trabalho docente em seu interior. Para tanto, introduziremos a análise do processo de financeirização da educação superior com base nas opções econômicas e políticas do Brasil desde a década de 1990 na adesão a agenda econômica, acordada no chamado consenso de Washington, que assume nova forma histórica de acumulação capitalista, definida por Harvey (2012) como acumulação por espoliação que apresenta-se concretamente por meio do processo de privatização mediado pelo uso do fundo público. No setor educacional, esse processo se apresenta pela indução, num primeiro momento, à privatização pela via da expansão de IES, vagas e cursos e, posteriormente, pela a entrada de grupos educacionais na bolsa de valores. Os dados indicam que a Unama passou por um processo de reorganização didático-pedagógica e de reestruturação das relações trabalhistas a partir da adoção do modelo de governança corporativa.

Palavras-Chave: Oligopolização; Financeirização; Educação Superior; Trabalho docente.

No saguão da Bolsa de Valores de São Paulo, o professor Antonio Carbonari estica o terno, posa para um fotógrafo e faz planos de estampar, ao lado de marcas consagradas no pregão, o nome da Anhanguera educacional. ‘Estamos no verde, significa que subimos’, diz o empresário, recém-chegado ao mercado financeiro, embasbacado com o sobe-e-desce das ações. Carbonari está encantado e tem suas razões. Seis meses após a abertura de capital, a Anhanguera havia captado 512 milhões de reais, resultado excepcional para uma empresa tão nova na bolsa.[...] outras tantas escolas

estão ávidas por participar da bonança financeira que o ensino superior atravessa, nova aposta dos investidores brasileiros e estrangeiros. ‘Vejo o mercado de educação como um supermercado. Estou vendendo um produto. Só que, em vez de vender tomates, meu produto é um assento para o aluno estudar’ (O ENSINO VAI À BOLSA, 2007).

A epígrafe é ilustrativa de um movimento que, no Brasil, inicia de modo mais intenso a partir de 2007, descrito na literatura acadêmica como financeirização da educação superior privado-mercantil, como parte constitutiva de um projeto mundial de indução à mercantilização da educação superior.

Entre as cerca de 1.900 instituições de educação superior particulares e com fins lucrativos, as quatro que abriram o capital e fizeram a oferta pública inicial (IPO em inglês) na BM&FBovespa, em 2007, contavam, em 2008, com 367.517 ou 9,5% do total de 3.858.792 das matrículas presenciais do setor privado do país. Passados cinco anos, em 2013, as três remanescentes (uma delas fora adquirida por uma das três outras) já apresentavam os seguintes números: 1.276.700 ou 23,4% do total de 5.448.730 das matrículas presenciais do setor privado do país. [...] acrescente-se que, dentre uma dezena e meia de setores da economia com empresas listadas na BM&FBovespa, o setor educacional foi, nos últimos dois anos, até o final de 2014, o que teve a maior valorização acionária: de agosto de 2012 a agosto de 2014, por exemplo, enquanto as várias centenas de empresas da BM&FBovespa tiveram uma desvalorização média de suas ações, de -3%, as ações da maior das empresas do setor educacional – a Kroton – tiveram valorização de 314% (ANPED, 2015, p. 2)

De acordo com Dias (2015), apesar do governo brasileiro já vir adotando, desde 1997, alguns marcos regulatórios específicos favorecendo a liberalização no ensino superior e a privatização do sistema, acarretando enfraquecimento do sistema público, tal acordo dá suporte ideológico a todos aqueles que pretendem legitimar o ensino superior em serviço comercial, o que implicaria no abandono do conceito de bem público para a educação, bem descrito em nossa Constituição Federal de 1988. Bem público significa que o ensino superior deve se basear em três princípios básicos: – Igualdade: o acesso ao ensino superior deve ser aberto a todos, sem discriminação; – Continuidade ou permanência: o serviço fornecido deve sê-lo de maneira contínua, sem interrupção, o tempo todo; -Adaptação ou adaptabilidade: o ensino superior deve ter a capacidade de se adaptar às

novas situações a fim de garantir, seja qual for o contexto, a igualdade e a continuidade. (DIAS, 2015, p. 3, grifos do autor)

A breve introdução ilustra, sinteticamente, a nova configuração da política brasileira para a educação superior como parte constitutiva dos ajustes necessários ao que se convencionou denominar, no plano político, de neoliberalismo. Dessa forma, nos auxilia a introduzir e discutir as novas faces da Educação superior Brasileira, com traços de oligopolização e financeirização desse setor. Oliveira (2009) e Carvalho (2013) destacam que a tendência à mercantilização da educação superior não é um fenômeno próprio do Brasil e que haveria, portanto, uma intensa indução mundial em deslocar a educação de uma concepção de bem público para uma concepção de mercadoria negociável.

Ao identificar quatro consequências da globalização para a educação, Oliveira (2009) revela, entre a primeira delas, a crescente centralidade que esta passaria a assumir no desenvolvimento e na preparação para o trabalho que decorrem das mudanças em curso na base técnica e no processo produtivo; na crescente introdução das tecnologias no processo educativo; na implantação de reformas educativas que seguem uma racionalidade mundializada orientadas, sobretudo, pelo novo padrão de acumulação capitalista e a transformação da educação em objeto de interesse do grande capital, derivando daí uma tendência de crescente comercialização do setor (OLIVEIRA, 2009).

Tal projeto de educação, baseado em acordos e manifestos políticos definidos em nível internacional, tem à frente os organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial, como um dos seus principais arautos. Entre as principais recomendações, sobretudo, para os países da periferia do capitalismo, estão: o aprofundamento da privatização do setor educacional, a desnacionalização da educação e a consolidação de um mercado educacional global. Isso impõe a inclusão desse setor como um serviço comercializável e sujeito a condição de competição, subsumindo uma atividade essencialmente humana, e que se apresenta constitucionalmente no Brasil como um direito público e subjetivo de cada cidadão, para a esfera do mercado, com exigências de aferição de lucratividade na atual etapa de acumulação, sobretudo, para o nível da educação superior.

Diante desse contexto, este artigo, parte de uma pesquisa em andamento que investiga os efeitos da nova configuração da educação superior brasileira privado-mercantil no trabalho docente em uma Instituição de Educação superior do Estado do Pará pertencente ao grupo ser educacional desde 2014. O texto está dividido em três partes. Primeiramente, apresenta o panorama

atual da educação superior com traços de oligopolização e financeirização. Em seguida, analisa brevemente a adaptabilidade política e jurídica do país para dar sustentabilidade às reformas no Estado e nas práticas políticas para a educação superior. E, na terceira parte, apresenta brevemente algumas mudanças que seguiram a venda da Unama para o grupo ser educacional.

As políticas públicas para a educação superior no Brasil: financeirização e oligopolização do setor

No Brasil, diversas pesquisas vêm debruçando sobre a análise das políticas públicas implementadas para a educação superior a partir da década de 1990, sobretudo, no que diz respeito à mercantilização e expansão desse setor, tanto pela via pública quanto pela via privada-mercantil, produção de conhecimento, privatização do setor com subsídios públicos, em atendimento às exigências econômicas.

Chaves (2009), Silva Jr. e Sguissardi (2001; 2009), Carvalho (2008, 2013), Marques (2013) e Sguissardi (2015), Kato (2013), Mancebo; Vale; Martins (2015) produziram e identificaram os elementos que compõe a atual política para a educação superior. Em seus trabalhos, observaram a forte tendência de expansão e acesso a esse nível de ensino (nas matrículas, no número de IES, na diversificação institucional e acadêmica, na oferta de curso) para a intensificação e precarização do trabalho docente, na expansão da pós-graduação e também na oligopolização e financeirização desse setor, sobretudo, com abertura de capitais dessas empresas na bolsa de valores.

Importa ressaltar que o crescimento do ensino superior privado, a produção de conhecimento atrelado à inovação – mesmo que advindo de instituições públicas – e, em algumas circunstâncias, a própria expansão do ensino na rede pública são facetas de um movimento de expansão que traduzem, de forma crescente, o modo como o capital busca valorizar-se no âmbito dos sistemas de educação superior (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015, p. 33).

O quadro geral da expansão da educação superior exposto por Mancebo; Vale e Martins (2015) apresenta a consolidação de um amplo projeto mundializado de privatização para esse nível de ensino. Tomando como referência o período de 1995-2010, houve, segundo as autoras em destaque, um crescimento na ordem de 262,52% no número total de matrículas (passou de 1.759.703, em 1995, para 6.379.299, em 2010).

Quando tal tendência é circunscrita ao âmbito mundial, os dados apresentados pelas autoras apontam para uma expansão na via da oferta privada. Documentos resultantes da Conferência Mundial sobre Educação Superior, ocorrida em 2009, em Paris, destacaram uma dinâmica mundial de explosão da oferta privada do ensino superior que, naquela ocasião, já somava 30% das matrículas mundiais. Indicavam, também, que mais da metade da população estudantil do Chile e do México já recebem educação em instituições lucrativas e que, no Brasil, de acordo com os dados apresentados no censo de 2010, já representa 74,2% das matrículas na rede privada (MANCIBO; VALE; MARTINS, 2015, p. 34).

Em 1995, início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, registrava-se a oferta de 39,8% das matrículas de educação superior em instituições públicas e 60,2% nas privadas. Em 2002, no final de seu mandato, a tendência privatizante intensificou-se, com 30,8% das matrículas em instituições públicas e 69,2% nas privadas. Em 2010, no final do segundo governo do presidente Lula da Silva, o crescimento da rede privada permaneceu como tendência, chegando a 25,8% de matrículas nas IES públicas e 74,2% nas privadas (MANCIBO; VALE; MARTINS, 2015, p. 36).

A leitura dessas pesquisas nos apresenta um quadro de expansão da Educação Superior divididas em dois grandes períodos: em um primeiro momento, após a aprovação da LDB 9394/96 que, pela via legislativa, estimula e favorece a expansão do setor privado lucrativo, significando vasto incremento no número de cursos, de IES e matrículas. O estímulo à expansão do setor privado foi sendo efetivado pelo governo federal por meio da adoção de uma série de mecanismos, tais como: a liberalização dos serviços educacionais; isenção do pagamento do salário-educação; programa do crédito educativo, hoje transformado em Fies; empréstimos financeiros a juros subsidiados por instituições bancárias oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES; o Programa Universidade Para Todos– Prouni. (VALE; CARVALHO; CHAVES, 2014, p. 3).

O segundo período destacado diz respeito às novas configurações que a educação superior assume a partir de 2007 caracterizado pelo aparecimento, no mercado educacional, de grandes fundos de investimentos e a formação de grandes conglomerados de ensino superior. Em reportagem publicada em 20 de agosto de 2007 no sítio da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino – CONTEE, com o sugestivo título “Os números da mercantilização da Educação Superior”, podemos ler claramente como esse movimento se iniciou no Brasil.

A rapidez com que as negociações de compra e venda de Instituições de Ensino Superior acontecem no Brasil são vultosas. Além das fusões, que têm formado gigantes da Educação, as ‘empresas de ensino’ agora abrem o capital na Bolsa de Valores com promessa de expansão ainda mais intensa e incontrolável. Da parte do Governo, nenhuma ação sinaliza a regulamentação do setor. Embora as declarações do Ministro Fernando Haddad e sua equipe critiquem a mercantilização do ensino e afirmem conceitos que apontam a Educação como um bem público, ainda assim, efetivamente o MEC não agiu. E a situação só tem priorado. De março de 2007 para cá, quando a Anhanguera Educacional S.A tornou-se a primeira Instituição de ensino superior da América Latina a abrir capital na Bolsa de Valores, mais três Instituições seguiram o mesmo caminho. No primeiro dia de operações, em 12 de março, as ações da Anhanguera tiveram alta de 21,39%. A Instituição colocou 28% de seu capital a venda, tendo obtido uma valorização de 70% delas, passados seis meses de operações. Com a captação 512 milhões de reais no período, comprou as Faculdades Integradas da Zona Oeste, em São Paulo, e as Faculdades Atlântico Sul, no Rio Grande do Sul. Seu número de alunos saltou de 24 mil, em dezembro de 2006, para 53 mil, em julho de 2007. A participação de fundos e a entrada na Bovespa valorizaram o patrimônio do grupo, passando de 1,7 bilhão para 3 bilhões de reais. Os lucros exorbitantes e atratividade no mercado de ações, entretanto, não têm nenhuma relação com a qualidade de ensino. Afinal, não é esse o objetivo, não é mesmo? Uma prova disso pode ser constatada nos resultados do último Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Segundo divulgado em reportagem na Revista Carta Capital (“O ensino vai à Bolsa”, de 17 de outubro de 2007), menos de 10% dos formados no curso de direito do Centro Universitário Ibero-Americano, em São Paulo, e da Faculdade Comunitária, de Campinas, ambas da Rede Anhanguera, foram aprovados. (CONTEE, 2007)

Dados divulgados e relatórios de consultorias especializadas, como o estudo da CM consultoria publicado em agosto de 2014, nos apresentam a movimentação dessa nova configuração da educação superior caracterizada pela oligopolização de setor (com fusões e aquisições) e a financeirização (com a abertura do capital dessas empresas na bolsa de valores).

As fusões e aquisições nas instituições de ensino superior, ou seja, as tradicionais transferências de manutenção iniciaram seu processo de profissionalização voltado para os moldes do mercado financeiro a partir de 2007, quando a Anhanguera Educacional Participações S.A. dá início ao primeiro IPO do setor. Neste mesmo ano, a Anhanguera adquire o total do capital social do UNIBERO, por quase R\$ 16

milhões. Na metade do ano de 2009, o mercado surpreende-se com a entrada no setor educacional brasileiro, do fundo americano Advent, ao comprar 50% da Kroton Educacional S.A., que no início do mês de março deste mesmo ano fundese ao grupo IUNI, líder no centro-oeste brasileiro. No período entre 2007 e 2011, as fusões e aquisições no setor educacional alcançaram um total de 102 transações, que representou uma movimentação financeira de mais de R\$5 bilhões (dados informados), mesmo com algumas negociações sem os valores de venda/compra revelados (CM CONSULTORIA, 2014).

Na atual etapa de expansão da educação superior, portanto, vivemos um processo de aprofundamento da mercantilização desse setor expresso pela opção brasileira de expansão privada da oferta desse nível de ensino e pela entrada de Instituições de Educação Superior (IES) nas Bolsas de Valores, por meio da Oferta Pública Inicial de Ações (IPO). Mas, além da oferta das ações dessas empresas educacionais na bolsa de valores, o aprofundamento da mercantilização desse setor, caracterizado pelo fenômeno da financeirização, preocupa, sobretudo, “pela introdução da gestão corporativa das ‘empresas’ envolvidas, onde a principal referência é dirigida aos seus respectivos acionistas”. Tal gestão é compreendida como ‘profissionalização administrativa’. A administração dos ‘negócios’ se parece cada vez mais com a estruturação das grandes corporações, com a divulgação de resultados restritos a planilhas de custos e comparativos econômicos de lucratividade. A qualidade do ensino, a gestão democrática, os investimentos em pesquisa e extensão, a valorização profissional de docentes e demais trabalhadores, tudo isso se tornou absolutamente secundário. Ou seja, se a ‘empresa’ der lucro, nada mais interessa. É que, se a Instituição não atingir os patamares esperados de lucratividade a solução é automática: redução de custos via demissões, precarização das condições de trabalho, utilização indevida de recursos e aulas não-presenciais, entre outras medidas (CONTEÚDO, 2010).

Reformas no Estado e na Educação Superior

Nas últimas duas décadas, o Brasil vem produzindo jurídica e politicamente um novo pacto social com vista a sua adaptabilidade ao que se convencionou chamar, no plano político, de neoliberalismo. Essa adaptabilidade está vinculada às mutações no sistema capitalista, em escala mundial, com mudanças nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e financeira, exigindo desses países novo pacto com alterações expressivas na sua sociabilidade, nas suas políticas econômicas, nas políticas de desenvolvimento produtivo, nas suas Constituições e, sobretudo, na relação

do Estado com as políticas públicas sociais, principalmente em termos de financiamento.

Tal adaptabilidade impôs ao país uma série de ajustes estruturais, sobretudo jurídicos, com sua máxima expressão no Plano Diretor de reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995, cujo eixo central seria transformar o país numa economia juridicamente atrativa para novas formas de valorização de capital baseado, sobretudo, na desregulamentação trabalhista, gestão monetária da economia e na atração de Investimento Externo Direto (IED).

Esse novo processo de reorganização econômica e política da atual etapa do capitalismo é conhecido por “mundialização do capital”, expressão cunhada por Chesnais (1996) para designar um movimento em que uma empresa forte em determinado ramo industrial descentraliza-se em diversas unidades por todo o mundo, em diversos países ou regiões, na busca de maiores vantagens produtivas: menores custos e maiores vantagens quanto à força de trabalho, matéria prima, leis trabalhistas, universidades a serviço das empresas.

A prioridade central do país nessa nova adesão ao capital financeiro passa a ser a preservação de garantias constitucionais a esses credores. São esses os objetivos que vêm orientando, há quase duas décadas, as políticas e reformas do país (neste trabalho, com destaque para as reformas na política educacional). Todas as mudanças foram implementadas nesta direção: securitização da dívida pública, ou seja, a internacionalização do mercado interno brasileiro de títulos públicos; desregulamentação financeira expressa nas chamadas contas CC5, que, nas palavras de Paulani (2008), seria a decretação da liberdade de envio de recursos ao exterior. Decretação essa absolutamente irregular do ponto de vista jurídico, mas justificada pela necessidade de modernização do mercado financeiro brasileiro, retirando os entraves que impediam a livre saída de recursos do país (PAULANI, 2008).

Podemos citar, ainda, com base em Paulani (2008): a decretação do Plano Real; a venda ao capital internacional de empresas públicas de setores estratégicos, como as empresas de energia elétrica e telecomunicações, a preços subavaliados pelo Estado, orientando a entrada dos grupos predominantemente industriais no país; a elevação das taxas básicas de juros, aprovação de emenda constitucional que aprovou a isenção de CPMF aos recursos aplicados nas bolsas de valores, decretação da Lei Complementar, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101 de 2000 na qual se estabelece uma hierarquia nos gastos públicos, colocando o direito dos credores financeiros em grau de hierarquia superior a alocação de recursos

com fins distributivos das políticas de renda e políticas públicas de modo geral; a reforma do setor previdenciário privado (PAULANI, 2008).

Todas essas exceções jurídicas que organicamente feriram os clamores de justiça social, cidadania, democracia aprovadas na constituinte de 1988 decretaram, no Brasil, um estado de emergência econômico (PAULANI, 2008; 2010). Toda e qualquer ação de política econômica foi justificada pelo discurso de necessidades de nova ordem administrativa, de um projeto de país mais moderno e estável do ponto de vista financeiro. Foi esse discurso da inexorabilidade (SILVA JR, 2012) da adesão do país a essas medidas do receituário neoliberal e sua relação com as exceções jurídicas que justificaria qualquer barbaridade em nome da necessidade de salvar o país (PAULANI, 2010).

No plano político, a reforma do Estado brasileiro anunciada no início da era FHC (1995-2002) foi a mais cabal tradução desse conjunto de reformas econômicas após o Plano Real. É ela quem passa a orientar todas as reformas nas instituições republicanas, com destaque para as universidades públicas e a produção de conhecimento científico. Desse modo, o Plano diretor de reformas do Aparelho do Estado, publicado em 1995, além de se tornar a grande plataforma política do governo recém-empossado, à época, foi o manifesto político-estatal que serviu de aplicação prática das medidas prescritas no receituário neoliberal para a implementação de reformas nas instituições republicanas.

Destacamos aqui a criação do terceiro setor do Estado, os chamados serviços não-exclusivos do Estado, que correspondem aos setores em que o Estado atua juntamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. Nesse setor, estão presentes os serviços que envolvem diretamente os direitos humanos, como saúde (hospitais) e educação (universidades, centros de pesquisa e museus). A transferência desses serviços que envolvem diretamente os direitos humanos para o setor público-não estatal, por meio de um programa de publicização, seria, para os reformadores, a transformação das atuais fundações públicas em organizações sociais, facultando a essas entidades o direito privado, “sem fins lucrativos”, logrando maior “autonomia” financeira e aumentando a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à população (BRASIL, 1995).

A inclusão das universidades e centros de pesquisas nesse terceiro setor do Estado, ou no Núcleo de serviços não exclusivos do Estado, passa a operar significativa mudança cultural, possibilitando novas relações da universidade com o Estado, sobretudo, no que diz respeito ao seu financiamento direto, à

contratação dos servidores, na relação dos seus professores com suas pesquisas e com os conhecimentos produzidos, dando uma nova feição a essa instituição.

Outro destaque que se relaciona com o objeto desta investigação é a clara indução por meio de alterações jurídicas e implantação de políticas públicas com vistas à expansão da educação superior no Brasil, sobretudo, pela via privado-mercantil. Tal afirmativa pode ser atestada quando analisamos, por exemplo, as características da atual expansão desse nível de ensino, a saber: i) indução da expansão de Instituições de Educação Superior– IES privado-mercantis, pela via legislativa (LDB 9394/96); ii) criação de políticas públicas em direção ao uso do fundo público pelas empresas privadas por meio de mecanismos de financiamento em que podemos destacar como principais alterações legislativas: a promulgação da atual LDB, a Lei de Inovação Tecnológica (Lei n. 10.973/2004 e a Lei conhecida como “Lei do Bem” (Lei n. 11.196/2005); iii) criação dos fundos setoriais a partir de 1997, a saber: o Programa Universidade para Todos– Prouni e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior– Fies , e, ainda, pelas linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social– BNDES, como o Programa de Melhoria do Ensino das Instituições de Educação Superior. Tal política de privatização posiciona o Brasil como o país com a segunda maior privatização desse nível de ensino no conjunto dos países da América Latina, com 5.140.312 estudantes matriculados em IES privadas, ou seja, 73% dos estudantes brasileiros matriculados nessas instituições, perdendo apenas para o Chile, cuja totalidade do ensino superior está privatizada (CHAVES, 2015).

A política de privatização da educação superior no Brasil reflete, de um lado, a omissão dos governos em relação à expansão do setor público, criando uma reserva de mercado para o setor privado. Por outro lado, é recorrente a liberalização e desregulamentação desse setor que tem encontrado facilidade para expandir, por meio da adoção pelo estado brasileiro de uma série de mecanismos, tais como: imunidade/isenção fiscal, isenção do salário educação, financiamento estudantil para alunos carentes via programa do crédito educativo (hoje Fies), empréstimos financeiros a juros baixos por instituições bancárias oficiais (como o BNDES), o Prouni, entre outras formas de estímulo, fortalecendo o setor privado-mercantil (CHAVES, 2015, p. 8).

Como procuramos demonstrar, a reforma do Estado está orientada por uma nova gestão do fundo público em favor do capital, sob a forma de investimentos infraestruturais, entrega de um nicho de mercado rentável com as vendas do patrimônio público na forma de empresas estatais, reforma

previdenciária ao retirar o Estado do processo produtivo direto e reforma universitária com duas amplas funções: certificação em massa e empresariamento do conhecimento (SILVA JR; KATO; RODRIGUES, 2012).

O caso da Unama/Ser Educacional

Em 03 de novembro de 2014, fora anunciada a venda da Universidade da Amazônia – Unama, para o Grupo Ser Educacional¹. De acordo com as reportagens que destacavam a transação de venda, a Unama passaria, então, a fazer parte do sexto maior grupo do segmento educacional em todo país quando o Grupo Ser Educacional concluiu a aquisição da União de Ensino Superior do Pará (Unespa), mantenedora da Unama, e do Instituto Santareno de Educação Superior (Ises), mantenedor da Faculdade Integrada do Tapajós (FIT).

Os investimentos da transação foram contabilizados na monta de R\$ 151,2 milhões e, com a integração das novas unidades, o Grupo Ser Educacional passaria a administrar cerca de 30 unidades de Ensino Superior distribuídas em onze estados. Após sete meses dessa transação de venda de uma universidade privada e local para uma holding, denúncias de alunos, por meio de redes sociais e até mesmo protestos em frente à instituição, figuraram entre as ações de repúdio sobre as mudanças que seguiram o processo de venda, destacando: demissão em massa de professores e funcionários, alterações na gestão e na relação da instituição com o alunado e com o professorado, mudanças no planejamento do curso. De acordo com Maurício Morales de Souza, graduando do curso de Arquitetura e Urbanismo da Unama e já graduado pelo curso de Publicidade e Propaganda (2006) pela mesma instituição “ [houve] uma época em que se prezava por um ensino de qualidade e o Reitor da instituição supracitada recebia os alunos na entrada”.

Essa Universidade foi fundada em 1993, mas passou a fazer parte do grupo Ser Educacional em novembro de 2014. A instituição compreende quatro *campi* na região metropolitana de Belém e Ananindeua, por meio dos quais oferece 52 cursos de graduação, 20 de pós-graduação, quatro cursos de mestrado e um de doutorado.

1 Criado em 1993, mas somente em 2003 foi fundada oficialmente a Faculdade Maurício de Nassau, pelo Prof. José Janguê Diniz: no ano de 2015 teve 960 cursos aprovados, distribuídos em 43 unidades, 15 polos de EaD, 127.300 alunos (EaD e presencial), 140.7 mil (graduação, pós-graduação e cursos técnicos) e é considerado o 6º maior grupo privado no ranking das matrículas (HOPPER, 2015).

No dia 24 de dezembro de 2014, o Diretório Central dos Estudantes da Unama (DCE) publicou nota sob o título “Na calada da noite: vendida a Universidade da Amazônia ao grupo Ser Educacional! Vamos à luta por qualidade!”. Lá expunham sua preocupação com o processo que seguiria após a venda na Unama para o grupo Ser Educacional

Nesse dia 23/12, foram confirmadas as preocupações do Diretório Central de Estudantes da UNAMA, com a publicação da compra da Unespa, mantenedora da UNAMA, e ISES, mantenedor da FIT – Faculdades Integradas do Tapajós, pelo grupo Ser Educacional numa negociação de valor aproximado de R\$ 152 milhões (de acordo com a “InfoMoney”, 23/12/13). Uma coisa é certa, esta venda foi realizada no período de férias na tentativa de se driblar o movimento estudantil da universidade (...) essa venda servirá para melhoria da universidade ou para aprofundar problemas? Aumentará a qualidade ou só aumentarão mais mensalidades? Teremos mais democracia na universidade ou aumentará a mordaza? Vão demitir mais professores e aplicar mais educação à distância? Nós, por princípio, defendemos que a educação seja um direito e não uma mercadoria. O modelo de educação paga e seus abusos tem gestado indignados por todo o mundo, vide os multitudinários protestos nos últimos anos no Chile, depois os milhares no Canadá e por toda a Europa! Aqui no Brasil também com as lutas na UNAMA, na PUC-RS, PUC-Minas e Católica de Brasília. Nós, como parte desses que defendem a educação de qualidade, repudiamos o aprofundamento do sucateamento com os cortes em bolsas de pesquisa, extensão, monitoria, demissão de funcionários, defasagem da estrutura de nossa universidade e mais esse incabível aumento de mensalidades que, pela vontade do sindicato dos tubarões do ensino, pode chegar à 7,5%! O DCE UNAMA tomará medidas jurídicas sobre o aumento e chamará a mobilização dos estudantes para enfrentar todos esses absurdos! Pois é com luta que vencemos, como demonstraram as imensas manifestações das ruas em Junho de 2013 no país! (BLOG DCE, 2014)

Muitas denúncias foram realizadas pelos estudantes após o processo de venda. Uma carta aberta para a comunidade dos alunos do curso de comunicação social sob o título “Unama pede socorro” relatam as mudanças após o processo de venda:

A Universidade da Amazônia passa por profundas modificações. Infelizmente, modificações que degeneram um dos seus mais importantes legados. De uma Universidade que sempre primou pela qualificação, pela experiência de seus professores e pela qualidade de seu ensino, agora degenera em populismo educacional, quantificação

de alunos e multiplicação de salas de aula. Quadros que representavam aquilo que a Unama tinha de melhor estão sendo extirpados, totalitariamente e sem justificativas plausíveis a não ser a aceitação bovina “aos novos” discursos pautados pela ameaça e achaque e pela metrificacão do ensino. A pesquisa foi jogada às traças; os pesquisadores, aos cangaceiros do saber. Hoje vemos profissionais estupefatos, não só os que foram demitidos, mas também os que agora têm que acumular funções para cortar custos e lidar com a imprevisibilidade e a desorganização como regra.

Outra carta aberta que merece destaque foi publicada em julho de 2015 pelo estudante Maurício Morales de Souza, graduando do curso de arquitetura e urbanismo na Universidade da Amazônia e formado em publicidade e propaganda, em 2006, na mesma universidade. Esse documento retrata a transição de uma universidade privada e local para controladores de fora do Estado, numa transação polêmica, problemática e significativa, mas à margem do debate necessário.

Você Magnífico Reitor Dr. Janguê Diniz, sequer envia algum representante, nem a Vossa Magnífica Vice Reitora Prof.^a Maria Bethânia Fidalgo, que veicula nos meios de comunicação que a UNAMA está as mil maravilhas, o que pode ser constatado com uma simples visita à própria instituição em questão que a situação é totalmente diferente, basta perguntar aos discentes. Os alunos não têm conhecimento de quem você é, Magnífico Reitor Dr. Janguê Diniz, é preciso pesquisar na internet para conhecer seu rosto.

Venho através da internet representar os alunos do último ano de Arquitetura e Urbanismo e solicitar ao Grupo Ser Educacional que se posicione perante os acadêmicos, que desde o início do primeiro semestre de 2015, tem visto o caminho para o fechamento de um ciclo e a realização de um sonho que é a nossa formatura se tornar cheio de transtornos e deficiências, o que está nos causando um sentimento ruim. Sempre achamos que a universidade precisava de mudanças, se modernizar, se qualificar e avançar sempre em direção a excelência na educação, porém não da forma como estão sendo conduzidas. As mudanças deveriam ser feitas de modo gradativo, afim de que os impactos negativos fossem minimizados, mas não é isso que está acontecendo. Hoje em dia na Central de Atendimento o tempo de espera para resolver qualquer problema simples é de no mínimo uma hora e meia, após pegar uma senha. No início do semestre chegamos à Unama e encontramos as salas com um forte odor de tinta e todas empoeiradas, prejudicando o rendimento de alunos que sofrem com problemas alérgicos, entre outros [...] E para nós alunos do nono

semestre de arquitetura que precisávamos de laboratórios de informática sendo que tínhamos ao menos 3 disciplinas práticas (urbanismo, projeto arquitetônico e restauro) o prejuízo foi maior. Os antigos laboratórios foram demolidos para dar espaço a novas salas de aula e nossos professores tiveram que suar a camisa e utilizar as ferramentas que tinham disponíveis, muitas das vezes utilizando equipamentos pessoais, para passar o conteúdo da melhor forma e não prejudicar, mais ainda, os seus alunos. E antes que a direção desta universidade pense que os professores estavam reclamando, eles se preocuparam em achar soluções para esta mudança que foi feita sem planejamento, fazendo com que o prejuízo para os alunos fosse menor. O mérito desse semestre não ter sido um desastre maior é todo desses professores, que são de uma extrema competência e comprometimento, porém na última sexta-feira (26.6.2015) recebemos a notícia de que estariam sendo demitidos alguns dos melhores professores, docentes com grande experiência e qualidade no mercado na área de Arquitetura e Urbanismo [...] Ainda temos algumas novas salas de aula que foram criadas com pilares no meio impedindo o campo de visão do aluno dentro da sala de aula. Isto é uma vergonha para uma universidade que tem professores, profissionais e alunos de altíssimo nível. Nós, alunos do último ano de arquitetura, estamos enfrentando mais uma vez alguns transtornos: com as demissões aleatórias estamos ficando sem orientadores para os trabalhos de conclusão de curso e isso tudo faltando apenas um semestre para o fim da graduação.

Os excertos destacados retratam que a Unama vem passando por um processo de reorganização didático-pedagógica e de gestão institucional decorrentes do processo de venda: demissão de professores, alteração de regras pedagógicas, desfiguração dos espaços com supressão de laboratórios e bibliotecas para abertura de novas salas de aula, alterações na grade curricular dos cursos, sobre as quais relatos indicam que a grade curricular dos cursos da Unama foram todos alterados para a grade da Faculdade Maurício de Nassau. No caso do curso de Arquitetura e Urbanismo, disciplinas importantes e cruciais para a formação do profissional, foram retiradas para serem colocadas disciplinas de ensino médio. Demonstram que este processo de oligopolização do ensino superior, controlados por grupos com ações negociadas na bolsa de valores, precisam alterar suas formas de gestão (no caso do grupo Ser Educacional, o modelo adotado é o de Governança Corporativa) e, ainda, de redefinição de suas diretrizes acadêmicas que se tornam nacionais (independente das especificidades locais/regionais), unificando suas matrizes curriculares, planos de ensino

das disciplinas e um controle pedagógico sobre o trabalho do professor, no caso, a metodologia do diário eletrônico/ chamada eletrônica.

Considerações finais

As reformas educacionais em curso com destaque para as mudanças na educação universitária, tais como: novas políticas de avaliação, sobretudo, em nível pós-graduado capitaneado pela agência Capes; expansão de vagas nas universidades públicas (Reuni (2007)); estímulo à expansão da educação superior pela via privado-mercantil, com incrementos nas mudanças de base legislativa e utilização de mecanismos como Prouni (2005) e Fies (2011); estímulo à expansão da Universidade Aberta do Brasil – UAB (2006) e abertura de oferta pública inicial de ações. Essas são as faces da política educacional brasileira atual, com traços de mercantilização pela opção da adoção de um modelo de educação superior, expresso pela opção brasileira de expansão privada da oferta desse nível de ensino e pela entrada de Instituições de Educação Superior (IES) nas Bolsas de Valores, por meio da Oferta Pública Inicial de Ações (IPO).

Como demonstrado, o fenômeno da financeirização se coloca hoje no centro de muitos debates pelas alterações pedagógicas e na gestão que passa a administrar o espaço educacional como uma empresa mais preocupada com a gestão dos lucros, com os dados financeiros dos acionistas, com a divulgação dos resultados, em detrimento da qualidade do ensino, da gestão democrática, da autonomia didático-pedagógica e dos investimentos em pesquisa.

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. **Contrário a adesão do Brasil ao eventual acordo denominado Acordo sobre Comércio de Serviços (AsCs) ou Trade in Services Agreement (TiSA)**. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/resources/MANIFESTA_O_37_RN_Contr_rio_adese_o_Brasil_acordo_com_rcio_de_servi_os.pdf>.

Acesso em: 20 abr. 2017.

LUNOS PROTESTAM CONTRA A DEMISSÃO DE PROFESSORES. **Diário online**. Disponível em: <<http://m.diarioonline.com.br/noticias/para/noticia-335572-alunos-protestam-contrademissao-de-professores.html#!>>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

CARVALHO, C. H. A. de. A Mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**. V. 18, p. 761-776, 2013.

CAPA. O aprofundamento da mercantilização da educação. **Conteúdo**, n. 7, pp.18-23, ago. 2010.

CHAVES, V. L. J.. Expansão da Privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação de oligopólios. **Educação e Sociedade**, v. 31, p. 481-500, 2010.

_____. Financeirização e expansão do ensino privado-mercantil no Brasil. Disponível em: <http://www.aforges.org/wp-content/uploads/2016/11/8-Vera-Jacob-Chaves_Financeirizacao_o-e-Expansao-do-Ensino-Superior-privado-mercantil.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

M CONSULTORIA. **Fusões e aquisições no ensino superior**: panorama setorial. 2014. Disponível em: <<http://www.cmconsultoria.com.br/arquivos/GraficoAquisicoesIES2014-08-13.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

DIAS, M. A. R. **Comunidade acadêmica dá bobeira outra vez nas discussões da OMC sobre a comercialização da educação**. Disponível em: <http://www.obeduc.uerj.br/?page_id=454>. Acesso em: 20 abr. 2017.

ERTHAL, J.M.; PEROSIM, L. O ensino vai à Bolsa. **Carta Capital**, São Paulo, n. 466 especial, p. 10-15, 17 out. 2007.

MANCEBO, D; VALE, A; MARTINS, T. Política de expansão da educação superior no Brasil (1995-2010). **Educação e Sociedade**, v. 20, n. 60, pp.31-50, 2015.

A CALADA DA NOITE: vendida a universidade da amazônia ao grupo Ser Educacional! vamos à luta por qualidade! Disponível em: <<http://dce-unama.blogspot.com.br/2013/12/na-calada-da-noite-vendida-universidade.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educ. Soc.**, v. 30, n.108, pp.739-760, 2009.

CONTEE. **Os números da mercantilização da educação superior**. Disponível em: <<http://www.contee.org.br/noticias/contee/nco6.asp>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

UNAMA PEDE SOCORRO. Disponível em: <<https://lucioflaviopinto.wordpress.com/2015/08/15/unama-pede-socorro/>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

VALE, A; CHAVES, V. L. J.; CARVALHO, C. H. de A. **Estratégias de expansão do segmento privado-mercantil do ensino superior brasileiro e suas**

repercussões no trabalho docente. XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, 10 a 13 de setembro de 2013, Salvador (BA).

PAULANI, L. **Brasil Delivery.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

_____. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F; BRAGA, R; RIZEK, C. (orgs.). **Hegemonia às avessas.** São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109-134.

SILVA JÚNIOR, J. R; FERREIRA, L. R.; KATO, F.B.G. Trabalho do professor pesquisador diante da expansão da pós-graduação no Brasil pós-LDB. **Revista Brasileira de Educação**, v.18, n.53, pp.435-499, abr. a jun 2013.

_____.; et al. **Os significados do trabalho do professor pesquisador na universidade estatal pública mercantilizada.** Relatório Científico Final. (Processo FAPESP n. 2009/08661-0). Set. 2012.

A política de financiamento da educação superior no Brasil estabelecida no novo Plano Nacional de Educação – PNE (2014– 2024): avanços e recuos

LEILA MARIA COSTA SOUSA
FABÍOLA BOUTH GRELO KATO

Resumo: O presente artigo versa sobre a política de financiamento da educação superior contemplada no novo Plano Nacional de Educação (PNE– 2014-2024) analisando-a comparativamente com a proposta da Conferência Nacional de Educação CONAE/2010 e apontando seus avanços e recuos. Tem por objetivo analisar a política de financiamento estabelecida no novo PNE identificando os avanços e recuos entre o mesmo e a proposta da CONAE/2010 no que tange à educação pública e os interesses privados em verbas públicas. A metodologia consiste em pesquisa bibliográfica e análise documental e dos dados sistematizados e coletados do site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os resultados mostram que as proposições da CONAE não foram todas em suma atendidas no PNE, e este, por ser uma política inserida no Estado capitalista contém contradições e beneficia o setor privado de ensino no qual a educação deixa de ser entendida como bem público.

Palavras-chave: CONAE; PNE; Financiamento da Educação Superior.

Para Hofling (2001), as políticas públicas sociais orientam-se pelo projeto Estatal no qual estão inseridas, em que várias questões estão em jogo, principalmente quando se trata de políticas educacionais, de saúde, previdência, habitação, saneamento, entre outras. Para esta autora, as políticas sociais estão imbricadas em um “tipo particular de Estado” (p. 31). Desta forma, o Estado interfere nessas políticas com o intuito de obter a manutenção de uma forma determinada de formação social. Por ser assim, de acordo com a concepção de Estado e em diferentes sociedades as políticas sociais assumem papéis diferentes.

Destarte, será aqui abordada considerando a política educacional implementada no Estado capitalista.

Assim sendo, analisar avanços e recuos significa ter clareza de que o planejamento educacional aprovado, neste caso, o PNE, pode estar em alguns aspectos à revelia das proposições feitas pela sociedade civil.

Entretanto, cabe destacar que política pública não deve ser entendida, meramente, como política Estatal, pois, as políticas públicas são as ações determinantes do modelo de proteção social implementada pelo Estado que visem redistribuir os benefícios sociais com vistas a amenizar as desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo vigente (HOLFLING, 2001).

De acordo com Gentili (1998), as políticas públicas sociais dos países latinoamericanos passaram a ser orientadas pelas propostas, do então chamado, Consenso de Washington, no qual foi deliberado um programa de ajuste e estabilização econômica. Tal programa abarca um conjunto de reformas econômico-sociais, que irão pautar e direcionar as reformas educacionais, pois, na visão dos neoliberais, a educação encontra-se em crise de eficiência, eficácia e produtividade e, desta forma, o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros organismos internacionais, vão recomendar os direcionamentos da suposta saída para a crise no campo educacional, uma vez que, segundo os mesmos, o Estado não é capaz de administrar as políticas sociais.

As repercussões desse alinhamento internacional na política brasileira apresentam-se de modo claro a partir dos anos de 1990, como veremos a seguir.

De acordo com Paulani (2006), a atual conjuntura política, econômica e social em que estamos vivendo vem sendo produzida a partir da década de 1990 com a adoção da política neoliberal em nosso país, que embora tenha iniciado oficialmente no governo de Collor de Melo, teve a consolidação nos governos que seguiram, tendo como marco referencial o Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995.

Tal conjuntura é marcada em um contexto marcado por privatizações, controle de gastos públicos, ajuste fiscal, precarização trabalhista, privatização das políticas sociais, entre outros fatores.

Assim, também, as políticas implementadas para a educação superior dentro de um Estado que segue a doutrinas neoliberais, irão possibilitar que o financiamento da mesma e a formação deste nível de ensino sejam usados para a reprodução e manutenção do capital. E tenderá a induzir, no caso da educação superior, a um processo de mercantilização, facilitando a expansão privada desse nível de ensino, seja por meio de financiamento indireto (renúncia fiscal), ou direto fazendo uso do fundo público.

Segundo Frigotto (2009), com o processo de mundialização do mercado e do capital os Estados passaram a ter uma diminuição de sua atuação nas garantias de direitos sociais (saúde, educação, etc) para dar suporte à garantia

do capital. Assim, educação superior também passou a ser mercantilizada para atender aos interesses do próprio mercado.

A mercantilização da educação, segundo Frigotto (2009), consiste em transformar um bem de direito, que deve ser ofertado pelo Estado, em um serviço mercadológico passando a ser comercializada por meio da iniciativa privada.

Tendo em vista o contexto, (de reformas neoliberais), é preciso analisar a política de financiamento da educação superior a partir da aprovação do novo PNE considerando o contexto político– econômico e social da lógica neoliberal que norteia as políticas públicas do nosso país nas últimas décadas, em que a política educacional é objeto de interesses divergentes.

Este trabalho consiste em pesquisa bibliográfica e análise documental, tem como fontes primárias os documentos referência e final da CONAE/2010 e o PNE (2014-2024), além disso, foram feitas análises de dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e das Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

O texto está dividido em seções nas quais se discutem, de forma breve, a Reforma do Estado e as implicações desta nas políticas educacionais, especialmente para a educação superior, além disso, fazemos a discussão e análise da política de financiamento da educação superior no PNE (2014-2024) estabelecendo comparações entre as metas do mesmo e a CONAE (2010), no que concerne ao ensino superior e as análises dos dados referentes ao financiamento daquele nível de ensino à luz dos documentos e dos teóricos supracitados.

Breves considerações sobre a reforma do estado e suas implicações na educação superior

Silva Júnior e Sguissardi (2001), assinalam que a reforma do Aparelho do Estado, principalmente a reforma administrativa, começa de forma oficial no governo de Collor de Mello (1990-1992), mas é no governo de FHC (1995-2002) que ganha força após a Secretaria da Administração Federal ser transformada no Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). Entretanto, cabe ressaltar que essas reestruturações seguem as transformações de origem econômica ocorridas em diversos países, em primeiro lugar os países de primeiro mundo, em especial da Europa Ocidental, após a crise do Estado de Bem-Estar Social, conforme afirmam Silva Júnior e Sguissardi (2001).

Os ajustes estruturais e fiscais e as reformas orientadas para o mercado têm preocupado políticos e economistas dos países centrais (e periféricos) e dos organismos multilaterais— como o FMI e Bird/Banco Mundial— especialmente a partir dos anos 80 (p. 26).

De acordo com esses autores, a preocupação desses organismos com os países do terceiro mundo baseava-se no entendimento que eles tinham sobre desenvolvimento/crescimento que se traduziu nos acordos firmados no consenso de Washington do qual derivaram os seguintes eixos:

1 equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; 2 abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias; 3 liberalização financeira, por meio de reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; 4 desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc; 4 privatização das empresas e dos serviços públicos. (SOARES, 1996, p. 23, apud, SILVA JÚNIOR &SGUISSARDI, 2001, p. 26). (grifos dos autores).

Seguindo essas orientações, o ministro Bresser Pereira, que comandava o MARE, durante o governo de FHC (1995), orientou a reforma do Aparelho do Estado dando ênfase na reforma administrativa e, é sob muitos aspectos desses direcionamentos que passam a serem pautadas suas ações de reforma da educação superior.

Segundo Silva Júnior e Sguissardi (2001), no âmbito da reforma da educação superior, os Decretos, Leis, Portarias Ministeriais possibilitaram uma nova configuração entre os sistemas, público e privado. Além disso, as medidas orientadas pelo MARE levaram o Estado a afastar-se de sua responsabilidade como mantenedor dos serviços públicos e induziu a busca por financiamento privado desses serviços, inclusive, a adoção da educação paga.

Amaral (2003), assinala que as reformas na educação superior foram direcionadas por organismos internacionais, entre eles o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e desta forma ficaram atreladas às práticas economicistas.

Assim sendo, após a CF (1988), várias mudanças foram implantadas na educação, essas mudanças têm a ver com as reformas e direcionamentos dos organismos internacionais supracitados. Desta forma, “as reformas no ensino superior, ocorridas em diversos países, em todo o mundo, seguiram diretrizes

muito parecidas, colocando o mercado como agente importante na definição das ações institucionais” (AMARAL, 2003, p. 88).

Com base nestas afirmativas podemos inferir que essas reformas, apresentaram-se baseadas nos direcionamentos cujas características levam a educação a ser tratada como uma mercadoria de livre negociação no mercado.

As características dessas reformas são: recursos extra orçamentários, (os recursos financeiros que são oriundos de contratos que as instituições estabelecem com o mercado); cobranças por eficiência, qualidade e responsabilidade e diminuição de recursos financeiros para as instituições, bem como a expansão do ensino superior através do setor privado de ensino, o que permite uma redução das pressões feitas ao governo pelo aumento dos gastos com o ensino superior público.

Dias Sobrinho (2002) assevera que os ditames financeiros foi que deram as coordenadas para as reformas. Assim, podemos inferir que as reformas na educação superior têm a ver com a crise, e com o endividamento externo do capital financeiro, pois, dessa forma, os países, inclusive o Brasil, ficam subordinados às finanças privadas desses organismos.

Kato (2013), ao dissertar sobre o contexto e o papel das reformas no âmbito educacional e sua relação com a economia ressalta: [...] há uma relação cada vez mais estreita entre a esfera educacional e a esfera econômica, sendo esta última, em face da opção de desenvolvimento produtivo e financeiro do país, a grande indutora das políticas públicas educacionais. (p. 129).

As assertivas acima afirmam que as políticas públicas educacionais são estreitamente ligadas aos ditames do capital, uma vez que, para reproduzir sua economia o país precisa, também, de qualificação de mão-de-obra e de gerir conhecimentos que atendam às diferentes funções empregatícias ofertadas pelo mercado.

No tópico seguinte será discutida a política de financiamento da educação superior no novo PNE, o mesmo nos permitirá compreender como está concebida esta política. E para alcançar um dos objetivos deste trabalho, os parágrafos seguintes deste tópico trarão algumas considerações e comparações entre o PNE e a CONAE (2010).

A política de financiamento da educação superior no Brasil no PNE (2014-2024): comparações com a Conae (2010)

A CONAE (2010) aconteceu em 28 de março a 1º de abril do mesmo ano, intitulada: “Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” e constituiu-se com o discurso de debater democraticamente os rumos que a educação brasileira deveria trilhar nos próximos 10 (dez) anos, desde a educação infantil a pós-graduação, cabe ressaltar que seu objetivo precípua era o de discutir e deliberar o que deveria ser prioridade nas metas e estratégias do PNE.

Entre as diretrizes que a CONAE deliberou para a educação brasileira, podemos citar:

Tendo em vista a necessidade de efetivação e/ou consolidação de políticas educacionais direcionadas à garantia de padrões de qualidade social e de gestão democrática, destacam-se as seguintes diretrizes a serem consolidadas, com vistas a um novo PNE como política de Estado.

[...] h) consolidação das bases da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação, por meio da ampliação dos atuais percentuais do PIB para a educação, de modo que, em 2014, sejam garantidos no mínimo 10% do PIB. (BRASIL. CONAE, 2010, p. 40).

Para Saviani (2014, p. 103), certamente esta conferência mobilizou grande participação da sociedade “[...] (3.889 credenciados, 5.300 deliberações, 2.057 emendas ao documento-base)” e, ainda que tenha partido de uma iniciativa do estado ela considerou as representações da sociedade civil interessada na área educacional.

Em 25 de junho de 2014, finalmente, foi sancionada, pela então presidente, Dilma Rousseff, a Lei nº 13.005/2014 que tem como ementa Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE – e dá outras providências. No dia 26, do mesmo mês e ano, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) e assim passou a vigorar o novo PNE o qual é composto por 14 artigos, 20 metas e 254 estratégias, algumas delas serão discutidas adiante.

Quanto ao financiamento da educação, o artigo 212, da Carta Magna, estabelece que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, os estados, o distrito federal e os municípios 25 por cento da resultante de impostos”.

Ao analisarmos a política de financiamento para a educação no nosso país não podemos desconsiderar os desafios e problemas que temos enfrentado por não termos um regime de colaboração realmente regulamentado. Quanto a esse assunto a CONAE (2010) previu as seguintes ações:

- a) Regularizar o regime de colaboração entre os entes federados previsto na Constituição Federal, estabelecendo o direito à educação gratuita e de qualidade social em todas as esferas administrativas, com garantia das devidas condições para o seu funcionamento.
- b) Garantir o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 25% da União e de 25% para, no mínimo, 30% (de estados, DF e municípios) não só da receita de impostos, mas adicionando-se, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições sociais para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público. (BRASIL, 2010, p. 112).

O artigo 7º do PNE dispõe que, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (BRASIL, 2014). Este mesmo artigo é composto por 7 (sete) parágrafos, contudo, em nenhum deles explicita sobre a regulamentação do regime entre os entes federados, apenas assinala sobre o “fortalecimento” desse regime entre Estados e Municípios.

Sobre o aumento dos recursos públicos com base no PIB a CONAE deliberou a seguinte ação para a educação pública

- c) Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) (p. 12).

O PNE, por sua vez, assinala,

Meta 20 – Ampliar o investimento em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do produto interno bruto do país – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014, p. 1)

Enquanto a CONAE previa os 7% já para o início do Plano e os 10% já para o terceiro ano de vigência do Plano, este, entretanto, pretende a ampliação de 7% para 2019 e os 10% para até 2024 e, além disso, não prevê a ampliação de 1% ao ano conforme dispunha a CONAE (2010).

Abaixo serão enfatizadas as principais ações relativas à educação superior, entre as deliberações da CONAE (2010) e o que trouxe o novo PNE. Destacamos que no quadro a seguir serão colocadas somente as estratégias referentes ao financiamento para melhor análise comparativa das mesmas, uma vez que, as ações da CONAE exposta no mesmo quadro referem-se ao financiamento da educação superior.

Quadro 2: Comparações entre CONAE (2010) e PNE

CONAE 2010 (eixo V)	PNE 2014-2024
Ações para o financiamento da educação superior pública	Metas e estratégias sobre expansão e financiamento da Educação superior
a) Realizar estudos para estabelecer um Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Superior Pública, vinculando, de forma adequada, recursos dos impostos, taxas e contribuições, de modo a efetivar a autonomia universitária prevista na CF/1988; b) Estabelecer parâmetros para a distribuição dos recursos entre as instituições públicas que considerem, em seu conjunto, as diversas atividades desenvolvidas pelas instituições; c) Definir as condições a serem satisfeitas por estados, distrito federal e municípios para demandarem recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior pública;	Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40 (quarenta por cento) das novas matrículas no segmento público. Estratégias 12.6 Expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior– FIES, de que trata a Lei Nº 10.260, de 12 de junho de 2001, com a constituição de fundo garantidor de financiamento de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador. 12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos – PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

CONAE 2010 (eixo V)	PNE 2014-2024
Ações para o financiamento da educação superior pública	Metas e estratégias sobre expansão e financiamento da Educação superior
d) Garantir recursos orçamentários para que as universidades públicas possam definir e executar seus próprios projetos de pesquisa, propiciando uma efetiva autonomia de pesquisa; e) Alocar recursos financeiros específicos para a expansão da graduação nas instituições públicas no período noturno, com a condição de que o número de vagas nesse período seja 1/3 (um terço) do número total de vagas; f) Definir parâmetros que expressem a qualidade da instituição de educação superior e estabelecer que o volume mínimo de recursos financeiros seja alocado para que as atividades de ensino (graduação e pós-graduação), pesquisa e extensão reflitam a qualidade estabelecida; g) Estabelecer programas de apoio à permanência dos/das estudantes nas instituições públicas, considerando-se que há a necessidade de provocar uma grande expansão dos cursos de graduação dos cursos presenciais. h) Ampliar a discussão sobre a política do Prouni e do Reuni, para que os recursos públicos destinados a estes programas possam ser revertidos à ampliação, melhoria e reestruturação das instituições públicas de ensino superior, fortalecendo seu caráter público, gratuito e de qualidade; i) Garantir orçamentos às políticas de acesso e permanência na educação superior para inclusão dos negros, povos indígenas, além de outros grupos e extratos sociais historicamente excluídos desses níveis de ensino;	Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo 35% (trinta e cinco por cento) doutores. Estratégias (não há estratégias que refira ao financiamento e que mencione como se dará essa ampliação da proporção de mestres e doutores). Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. 14.1) expandir o financiamento da pós-graduação stricto sensu por meio das agências oficiais de fomento; 14.11: ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica; 14.12) ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes;

CONAE 2010 (eixo V)	PNE 2014-2024
Ações para o financiamento da educação superior pública	Metas e estratégias sobre expansão e financiamento da Educação superior
j) Garantir financiamento do governo federal ou estadual nos campi universitários públicos para oferta de curso de graduação, pósgraduação, mestrado e doutorado aos/as profissionais da educação. (p. 116-117). (grifos acrescidos).	

Fonte: Documento final da CONAE (2010) e PNE (2014-2024)

O quadro nos mostra que todas as ações propostas pela CONAE (2010) referem-se à educação superior pública, a ação do item “a”, por exemplo, propõe que se realizem estudos para estabelecer um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento para a educação superior Pública de modo que esses recursos sejam adequados para que se efetive a autonomia universitária.

O PNE, por sua vez, dentre as 3 metas referentes ao ensino superior, não prevê isso, aliás essas metas referem-se à expansão e qualidade desse nível de ensino, contudo, além de o Plano não explicitar o significado do que se entende por “qualidade”.

Quanta à meta 12, as estratégias 12.6 e 12.20 citam que a expansão da graduação e os benefícios aos estudantes sejam dados através do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Isto não está em consonância com a CONAE (2010), pois, a mesma prevê a discussão sobre as políticas– (PROUNI, REUNI) sejam ampliadas para que os “recursos públicos destinados a estes programas possam ser revertidos à ampliação, melhoria e reestruturação das instituições públicas de ensino superior, fortalecendo seu caráter público, gratuito e de qualidade”, conforme observamos no item “h” do quadro antes apresentado.

Entre as estratégias da meta 13, que se refere à qualidade de ensino do nível superior e à ampliação do número de mestres e doutores, não há nenhuma que se refira ao financiamento que explicita como se dará essa ampliação e essa “qualidade”.

Sobre isso, a ação do Item “f” da CONAE/2010 prevê que sejam definidos os parâmetros que expressem a qualidade da instituição e que sejam estabelecidos o montante mínimo de recursos financeiros para que a pesquisa e a extensão “reflitam a qualidade estabelecida”.

A meta 14 dispõe sobre a expansão da pós-graduação *stricto sensu* e as estratégias que citam o financiamento são a 14.1 e 14.3 e elas também favorecem o FIES.

Sobre isso, os itens “e” e “j” da CONAE/2010 expressam claramente que tem que haver alocação de recursos financeiros específicos para essa expansão e que a mesma seja nas IES Públicas, e sejam garantidos financiamentos dos governos—federal e estadual—para os campi universitário públicos para que sejam garantidas as ofertas tanto da graduação como das pós *stricto* e *lato sensu*.

Observa-se ainda, que a estratégia 14.11 cita “bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade”.

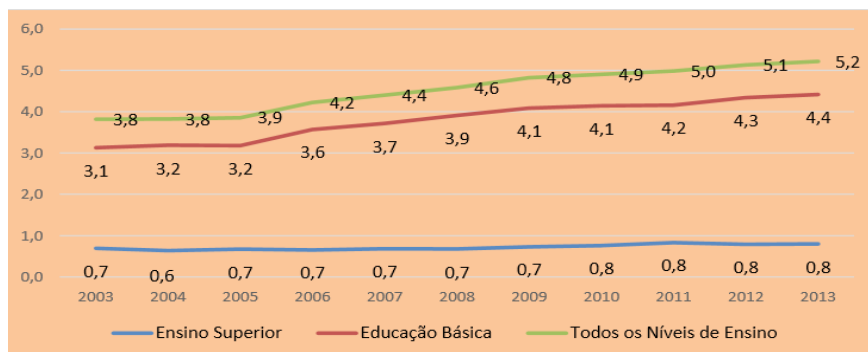
As comparações entre os dois documentos (CONAE e PNE) nos remetem à Hoffling (2001) ao afirmar que as ações implementadas pelo Estado são contraditórias e assim geram resultados divergentes por se voltar para grupos diferentes, assim as políticas sociais empreendidas no Estado capitalista irão atender a interesses opostos nas relações de poder.

Os dados que serão analisados no próximo tópico nos permitirão perceber melhor as discrepâncias entre o público e o privado.

Analisando os dados: o que eles nos mostram?

Como vimos, as políticas educacionais no nosso país passaram a ser consoantes com o receituário neoliberal, principalmente, a partir da década de 1990. A partir disto a educação superior também passa a ser pautada pela lógica do consumo entendida, então, como mercadoria e assim há uma redefinição entre os setores, público e o privado, de ensino que irão abarcar algumas práticas na oferta da educação superior, entre elas destacam-se: redução e/ou não ampliação de custos, financiamento indireto do setor privado (isenções fiscais), e fontes diretas de financiamento. (MINTO, 2006).

Gráfico 1: Estimativa percentual do Investimento direto em educação em relação ao PIB – Brasil 2003 a 2013



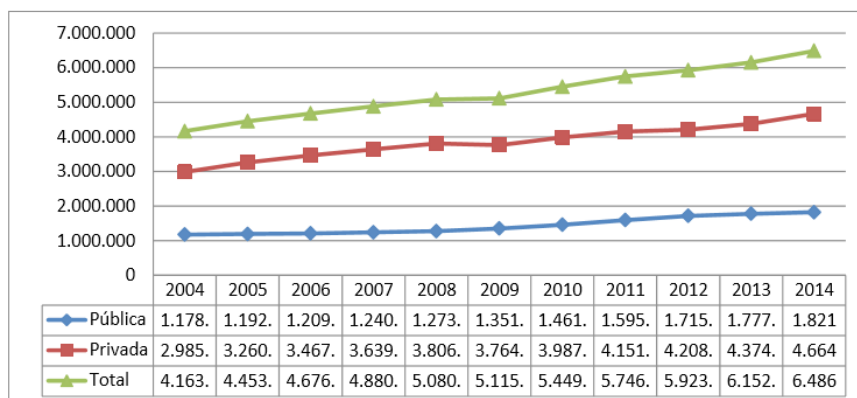
Fonte: Inep/MEC (atualizada em 22/06/2015). (adaptada pela autora).

O gráfico 1 nos mostra que, com exceção apenas entre os anos de 2003 e 2004, quando registra o mesmo valor, 3,8%, houve um crescimento percentual no investimento direto em educação em relação ao PIB no período analisado, considerando todos os níveis de ensino, pois a partir de 2004 há um evolutivo consecutivo em que passou de 3,8% para 5,2% em 2013, ou seja, um incremento de 1,4 pontos percentuais.

Revela também que o investimento na educação básica para o mesmo período saltou de 3,1% em 2003 para 4,4% em 2013, enquanto que na educação superior manteve-se apenas entre 0,7% a 0,8%, com exceção no ano de 2004 em que houve uma queda, pois, registrou 0,6%, ou seja, o investido no nível superior não foi significativo, pois, a maior expressão de investimento deu-se na educação básica.

Chaves e Gemaque (2011), assinalam que o fato de o crescimento do investimento ter sido maior na educação básica deu-se porque o governo está de acordo com os ditames do Banco Mundial que dita que os recursos para este nível de ensino devem ser priorizados. Entretanto, embora tenha havido esse crescimento ele ainda é insuficiente para que se alcancem melhorias na educação e o investimento manteve-se abaixo dos 6% do PIB, o que revela que a educação não tem sido prioridade.

Gráfico 2: Número de matrículas presenciais por categoria administrativa – pública e privada, Brasil– 2004 a 2014



Fonte: Inep/MEC (atualizada em 22/06/2015). (Adaptada pela autora).

O gráfico permite observar que houve um aumento no número de matrícula no ensino superior no período analisado e que esse crescimento deu-se tanto no setor público quanto no privado, contudo, este setor teve a expressão maior de crescimento, pois, em 2004 o percentual de matrícula correspondeu a 71,70 em relação ao total, enquanto que o setor público ficou com apenas 28,30%, em 2005 aquele setor teve um aumento percentual em relação ao total de matrícula quando atingiu 73,23%, o público, por sua vez, obteve somente 26,77%.

Sobre o aumento de vagas no setor público, a partir de 2007, podemos citar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (Decreto nº 6.096/2007), que favoreceu o aumento de vagas nas universidades federais.

Entretanto, esse aumento de vagas através do REUNI não teve um aumento significativo de recursos e, além disso, não houve garantia de estrutura física, bem como de recursos humanos que pudessem garantir essa expansão com qualidade (CHAVES & MENDES, 2009).

Quanto à expansão das matrículas no setor privado de ensino destacam-se o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies– Lei 10.260/2001) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI– Lei 11.096/2005), este passou de 112.275 em 2005, para 329.117 em 2014 na oferta de números de bolsas e,

cabe destacar que essas políticas de acesso ao nível de ensino têm como lógica a renúncia fiscal.

Esses programas são duas características que expressam bem a política de educação superior na compreensão neoliberal (financiamento do ensino privado com verbas públicas) o que torna preponderante a privatização da educação superior no Brasil, o que está de acordo com as políticas de Estado marcadas por contradições.

Se considerarmos o que dispõe o PNE vigente a tendência é continuar o crescimento de matrículas no setor privado, pois a estratégia 12.20 cita que se pretende ampliar a concessão de benefícios por meio de financiamentos destes programas (FIES E PROUNI).

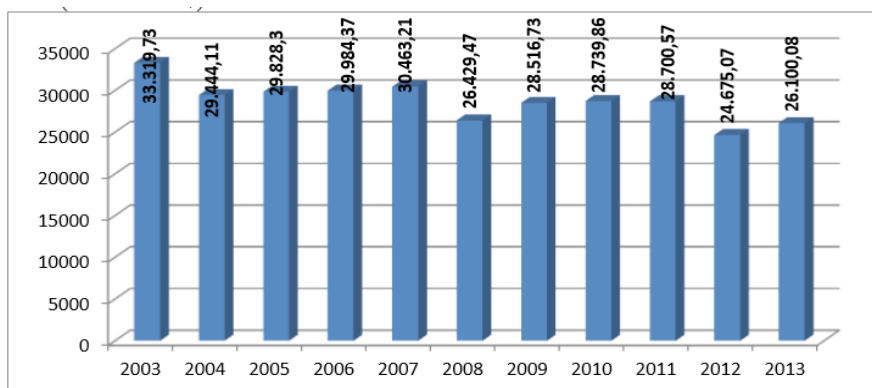
Essa expansão é preocupante, uma vez que privilegia somente o ensino sem dar a devida atenção para a questão de qualidade e sem um financiamento adequado torna-se inviável uma educação de qualidade.

Assim, o governo ao isentar as IES privadas de pagarem seus impostos, deixa de investir ou diminui os investimentos nas instituições de ensino superior públicas (Gráfico 3).

O gráfico mostra que houve oscilação dos valores investidos por estudante na educação superior em todo o período analisado. Os anos em que mais houve investimentos foram em 2003 e 2007, e os menores nos anos de 2008, 2012 e 2013 nos demais anos a diferença foi quase insignificante. Entretanto, percebemos uma queda quando comparamos o primeiro ano analisado (2003) com o último (2013) em que o valor decresceu de 33.319,73 mil reais para 26.100,08 mil, ou seja, houve a diminuição de verbas para este nível de ensino no período analisado.

Se compararmos este gráfico com o gráfico 1, que nos mostra o aumento no número de matrículas perceberemos que o investimento no ensino superior não cresceu na mesma proporção, pois, continuou praticamente o mesmo em todo o período. Isto coaduna com a diretriz recomendada pelo Banco Mundial para os países ditos em desenvolvimento, quando assinala que “o aumento das matrículas no ensino superior deve dar-se com pouco ou nenhum aumento do gasto público” (BIRD, 1995, p. 4 apud AMARAL, 2003, p. 89).

Gráfico 3: Investimento público direto em educação por estudante no ensino superior-Brasil 2003 a 2013. (valores em R\$)



Fonte: Inep/MEC (Elaborado pela autora). (valores corrigidos pelo IPCA de março de 2016).

Segundo Silva Júnior e Catani (2013), a expansão da matrícula no final do Governo Lula (2003-2010), insere-se em dois grandes campos concomitantes, a saber:

A continuidade do processo de mercantilização da produção do conhecimento e a certificação em massa dos estudantes de graduação e pós-graduação, sendo que cada um desses níveis qualifica mão de obra destinada a diferentes patamares da Este estudo mostrou que o PNE (2014-2024) não estabeleceu suas metas de forma economia (p.159).

Assim sendo, a educação é tratada como mercadoria negociável, predominantemente ofertada na esfera privada num “[...] processo de mercantilização que é parte do processo de mundialização da economia [...]”. (SILVA JÚNIOR; CATANI, 2013, p. 165). Isto afirma que o fundo público é usado para beneficiar o setor privado. Diante disso, a educação passa a ser tratada como mercadoria e as consequências são percebidas principalmente pelo grande crescimento do setor privado em detrimento do público, especialmente no ensino superior.

Considerações finais

A CONAE/2010, como vimos, deliberou também, sobre a efetivação de um Sistema Nacional de Educação; lutou para que os recursos públicos (10% do PIB) fossem destinados para a educação pública; por um regime de colaboração que de fato assegure a manutenção e desenvolvimento do ensino, entre outros temas.

No que concerne à educação superior as ações foram imprescindíveis, pois deliberou que os recursos financeiros fossem destinados exclusivamente ao setor público, além de propor ações para que o ensino superior avance na sua qualidade e seja criado um fundo de financiamento e manutenção para esse nível de ensino. Entretanto, nem todas as deliberações da CONAE foram atendidas no atual PNE, principalmente no que diz respeito aos recursos financeiros, que segundo a mesma, devem ser empregados na educação pública para que isso reflita na qualidade do ensino e no seu caráter público.

Contudo, ao contrário do que propunha a mesma, a política estabelecida no PNE (2014-2024) possibilita que a educação seja mercantilizada quando permite que o setor privado seja favorecido com o fundo público ainda que de forma indireta, por meio de renúncia fiscal (PROUNI) e do financiamento do ensino nas IES privadas, como é o caso do FIES, por exemplo.

A Educação superior como bem público deve ser papel do Estado e deve objetivar o acesso democrático ao conhecimento para contribuir com a construção da cidadania e o desenvolvimento da sociedade.

Contudo, governos neoliberais possibilitaram e possibilitam a expansão da educação superior através do setor privado, mesmo com o discurso da democratização do ensino superior, o que está em consonância com as recomendações emanadas do núcleo do capitalismo.

Os dados sobre a expansão nos revelaram que no período analisado, em nível nacional, houve crescimento no número de matrículas, de forma geral, entretanto, o setor privado contabiliza maior quantidade e este, ainda fora agraciado pelo Estado com políticas de renúncia fiscal (PROUNI). E como visto, esse programa é mecanismo do governo para desviar verbas públicas para o setor privado de ensino.

Enquanto que no setor público houve o crescimento sem preocupação com a qualidade visto que o investimento não cresceu de forma acentuada e, sobre este aspecto, vimos que uma das estratégias de privatização consiste no contingenciamento de financiamento estatal para o ensino superior.

Os dados, embora tenham sido coletados ainda antes da vigência deste PNE (2014-2024), nos serviram para compreender qual é o entendimento que os governos têm sobre a educação brasileira, no qual, educação deixa de ser entendida como um bem público subjetivo que deveria ser ofertada exclusivamente pelo Estado, e passa a ser comercializada pelo mercado.

Destarte, compreendemos que a política de financiamento da educação superior contemplada no novo PNE (2014-2024) está ligada aos ditames

impostos pelos organismos citados acima (Banco Mundial, OCDE, FMI e etc) e está em consonância com a reforma da educação superior orientada a partir da reforma do Estado posta em prática após a crise do Estado de Bem-Estar Social.

Estas constatações confirmam-nos que o PNE, enquanto uma política implementada dentro de uma sociedade dividida em classes sociais com antagonismos e projetos em disputas no interior de um Estado capitalista não considera somente as reivindicações da sociedade civil, aqui referenciada por meio da CONAE/2010, mas considera e favorece, preponderantemente, a sociedade política, os empresários educacionais e possibilita que a educação seja tratada como mercadoria.

Concluímos, a partir dos excertos dos autores citados neste estudo, que a realidade das políticas sociais estabelecidas dentro da lógica neoliberal é no sentido de redirecionar o fundo público como mecanismo geral que crie condições para a produção e reprodução do capital.

Referências

AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior**: Estado x mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.

BRASIL. CONAE-2010. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação (Documento Oficial). Disponível em: <<http://www.conae.mec.gov.br>>. Acesso em: mar. 2017.

_____. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: mar. 2017.

_____. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação– PNE. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato20112014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: mar. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Investimento público direto em educação por estudante em valores reais, por nível de ensino**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-financeiroseducacionais/investimento-publico-direto-em-educacao-por-estudante-em-valores-reais-por-nivel-de-ensino>> Acesso em: mar. 2017.

_____. **Investimento público direto em educação por estudante em valores nominais, por nível de ensino**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>

web/guest/indicadoresfinanceiros-educacionais/investimento-publico-direto-em-educacao-por-estudante-emvalores-nominais-por-nivel-de-ensino>>. Acesso em mar 2017.

_____. **Percentual do investimento direto em relação ao PIB por nível de ensino.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacaoindicadores_financeiros-p.t.d._nivel_ensino.htm>>. Acesso em: mar 2017.

_____. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior.** (2003-2013). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: mar. 2017.

CARVALHO, C. H. A.; LOPREATO, F. L. . Finanças públicas, renúncia fiscal no governo Lula. **Impulso: Educação e Política**, Piracicaba, n. 40, v. 16, p. 93-103, 2005.

CHAVES, V. J.; SILVA JÚNIOR, J. R.; CATANI, A. M. (Org.). **A universidade brasileira e o PNE: Instrumentalização educacionais.** São Paulo: Xamã, 2013, p. 9-14.

CHAVES, V. L.J.; MENDES, O. C. Reuni: o contrato de gestão na reforma da educação superior pública. In: CHAVES, V. L. J.; CABRAL NETO, A.; NASCIMENTO, I. V. (Org.). **Políticas para a educação superior no Brasil: velhos temas e novos desafios.** São Paulo: Xamã, 2009. p. 49-67.

CHAVES, V. L. J.; GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. Políticas Públicas de Financiamento da Educação Superior Brasileira. In: CHAVES, V. L. J.; CABRAL NETO, A.; NASCIMENTO, I. V. (Org.). **Políticas para a educação superior no Brasil: velhos temas e novos desafios.** São Paulo: Xamã, 2009. p. 135-150.

DIAS SOBRINHO, J. **Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado.** Florianópolis: Insular, 2002.

FRIGOTTO, G. Mercantilização da educação superior e o fazer docente. **Revista Pedagógica – UNOCHAPECÓ**, Ano. 11, n. 22jan./jun. p. 155-158, 2009.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso: Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos do CEDES (UNICAMP)**, Campinas, v. 21, n.20, p. 30-41, 2001.

KATO, F. B. G. **A Nova política de financiamento de pesquisas: Reforma no Estado e no novo papel do CNPq.** 2013. Tese (Doutorado em educação). São Carlos: UFGar, 2013.

MINTO, L. W. **As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão.** Campinas: Autores Associados, 2006.

OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. Educação superior: o público e o privado na produção do trabalho e da vida acadêmica. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (org.). **O público e o privado na educação:** interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: xamã, 2005. p. 57-80.

PAULANI, L. M. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2006. p. 69-108.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação:** significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

SGUISSARDI, V. A educação superior no PNE: utopia ou ilusão?. In: CHAVES, V. J.; SILVA JÚNIOR, J. R; CATANI, A. M. (Org.). **A universidade brasileira e o PNE:** instrumentalização educacionais. São Paulo: Xamã, 2013. p. 33-57.

SGUISSARDI, V.; SILVA JUNIOR, J. R. **Novas faces da educação superior no Brasil:** reforma do Estado e mudança na produção. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: EDUSF, 2001.

Educação superior a distância no Amapá e no Pará: entre o público e o privado

FERNANDO ALVES RAMOS
JOSÉ ALMIR BRITO DOS SANTOS
ANDRÉ RODRIGUES GUIMARÃES

Resumo: O artigo tem como objetivo analisar a expansão da educação superior a distância nos estados do Amapá e Pará, com destaque para a relação público-privado. Considera-se que a política de educação superior brasileira está em consonância com as orientações de organismos financeiros internacionais e manifesta-se, sobretudo, com uma lógica privado-mercantil. Os dados da pesquisa foram coletados do Censo da Educação Superior, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, referentes às matrículas em cursos de graduação presencial e a distância, com foco no período 2011-2015. O estudo evidencia que o setor público, excetuando-se o Amapá, apresenta retração nas matrículas via EaD, enquanto o setor privado amplia-se com índices superiores às matrículas presenciais. O movimento de expansão privada dessa modalidade de ensino apresenta no Pará e, especialmente, no Amapá percentuais superiores ao cenário nacional. Destaca-se que, no estado do Pará, a maioria das matrículas privadas em 2015 estava em cursos a distância. Conclui-se que a continuidade da expansão privado-mercantil tem como centralidade a EaD, com consequências nocivas para educação pública, particularmente nas regiões e estados periféricos do país.

Palavras-chave: Educação superior; EaD; Público-privado; Amapá; Pará.

No presente estudo temos como objetivo analisar a expansão da educação superior a distância nos estados do Amapá e Pará. Para tal consideramos a relação entre o público e o privado nesse processo. O mesmo é resultado das pesquisas sobre expansão e financiamento da educação superior desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos Marxismo, Trabalho e Políticas Educacionais (GEMTE), da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) em articulação com outras investigações, grupos e redes de pesquisa. Nessas análises partimos da premissa segundo a qual a compreensão da política de expansão da educação superior em curso no Brasil deve ser considerada no contexto de

crise estrutural do capital, com a redefinição das políticas sociais diante da crescente privatização e mercantilização das mesmas.

Desse modo, para analisar as atuais reformas educacionais e a funcionalidade social das instituições formativas na contemporaneidade, incluindo a expansão do ensino superior, via EaD, é indispensável considerar esse movimento como decorrente das mudanças na produtividade capitalista. Trata-se de entender esse processo como parte da superestrutura social que está organicamente ligada à estrutura produtiva da sociedade.

Assim, consideramos que é a partir das categorias mediação e totalidade, desenvolvidas pelo materialismo histórico, que é possível compreender a realidade social. Isso pressupõe ir além da aparência dos fenômenos/problemas investigados. A realidade não é um sistema estruturado em si, mas uma totalidade histórica socialmente construída. Fatos isolados não explicam a realidade. “O sujeito que produz o conhecimento interage com o objeto de estudo em um tempo e espaço determinados, que participam das dimensões múltiplas da temporalidade social” (CIAVATTA, 2001, p. 138).

Os dados aqui analisados foram extraídos do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Utilizamos informações disponíveis referentes às matrículas em cursos de graduação presencial e a distância, com foco no período 2011-2015. Inicialmente, antes de analisarmos os dados em si, vamos apresentar elementos basilares do processo de expansão em curso da educação superior, com seu caráter privado-mercantil.

Educação superior no contexto neoliberal: a diversificação privatizada

No contexto de crise estrutural do capital as políticas educacionais brasileiras atuam em consonância com os organismos internacionais, como Banco Mundial. Com a redefinição do papel do Estado personificado no Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro do ex-ministro Bresser Pereira, implementada no antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), aos moldes da política neoliberal, ampliou-se a expansão do ensino superior via setor privado no Brasil.

A atual crise do sistema capitalista, assinalada por Mészáros (2002), demonstra a incapacidade do capital em sustentar seu sistema sociometabólico de reprodução. O esgotamento da lógica expansionista de mercado condicionou a procura por novas alternativas para superação da crise estrutural de reprodução do capital. Dentre os novos campos de atuação da lógica

mercadológica cita-se a educação como um desses setores para o escoamento das necessidades do sistema.

Com a Reforma do Estado Brasileiro, em 1995, as políticas educacionais foram condicionadas segundo a lógica neoliberal. Tal perspectiva foi difundida dentro do setor educacional superior no intuito de manutenção e perpetuação da lógica mercadológica do capital no desenvolvimento das políticas sociais.

A crítica ao Estado intervencionista, efetivada pelos partidários do neoliberalismo, e a busca de minimização da atuação do Estado no tocante às políticas sociais, pela redução ou desmonte das políticas de proteção, são prescritas como caminho para a retomada do desenvolvimento econômico por meio da reforma do Estado. (DOURADO, 2002, p. 235).

Identificamos a necessidade de minimização por parte do Estado no incentivo às políticas sociais, principalmente, à educacional regado por um discurso de retomada do desenvolvimento econômico. É o Estado dizendo que não será, somente, mais o responsável na manutenção da educação dando espaço para o setor privado na expansão da educação superior. É importante frisar que uma das tendências expansionistas no pós-reforma mais recente é a existência da modalidade de Educação a Distância, “quebrando o modelo de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e estimulando novas modalidades de formação e de pesquisa, como cursos de curta duração, ensino a distância, ensino tecnológico voltado às ‘profissões emergentes’, pesquisa ‘aplicada’ etc”. (MANCEBO, 2015, p. 15). Isso tudo em consonância com as orientações econômicas de organismos financeiros do capital.

Em documento formulado pelo BM intitulado *La enseñanza superior – las lecciones derivadas de la experiencia*, publicado em 1994, foram definidas as estratégias para a reforma da educação superior na América Latina. Destaca-se a diversificação de instituições que serve como base para o surgimento de novas modalidades de ensino como Educação a Distância. Nesse processo evidenciou-se a mudança do papel do Estado na condução das políticas públicas e financiamento para educação. Nesse documento, o Banco aponta recomendações básicas para o êxito da reforma: a) o incentivo à diversificação institucional; b) a busca de formas alternativas de financiamento; c) a redefinição do papel do governo na condução da política e financiamento; d) a ênfase no controle de objetivos da qualidade e da equidade (BANCO MUNDIAL, 1995).

Notamos que a Reforma do Estado Brasileiro, implementado a partir do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, comunga com orientações do BM. A desobrigação estatal acaba por intensificar o processo de privatização da educação. Essas medidas serão aprofundadas, ainda que com algumas diferenciações conjunturais, nos governos subsequentes. Como veremos, a EaD configura-se como uma das facetas privilegiadas da atual expansão privada-mercantil do ensino superior. Vejamos, particularmente, o movimento registrado no Amapá e Pará, estados periféricos do país.

Expansão da educação superior via EaD: os casos do Amapá e Pará

Dentre as diversas faces pelas quais se expressam as determinações dos organismos internacionais, uma delas é observável ao se analisar as manifestações de matrículas nas IES no Brasil. No presente estudo vamos considerar os dados do crescimento das matrículas via EaD, como tendência recente desse fenômeno. Trata-se de evidências concretas do avanço do capital neste segmento de ensino que se expressam nacionalmente, regionalmente e nos estados periféricos de forma desigual.

No que se refere à expansão privado-mercantil da Educação Superior no Brasil (SGUISSARDI, 2016) pode-se afirmar que foram inúmeras as formas pelas quais o capital encontrou para melhor obter dividendos. Na perspectiva da diversificação de instituições cursos, a EaD configura-se nas instituições privadas como mecanismo que garante melhor margem de lucro e expansão para regiões mais pauperizadas do Brasil. Esse movimento expansionista está expresso na Tabela 1.

No Brasil, no período 2000-2015, foi acelerado o processo de expansão da educação superior. O total de matrículas em cursos de graduação passou de cerca de 2,7 milhões para mais de 8 milhões, crescimento de 197,8%. Notamos que o processo de expansão decorre com maior intensidade no setor privado. Os dados nos permitem perceber, ainda, que, nesse período, as matrículas via EaD têm evoluído em percentuais consideravelmente superiores às matrículas presenciais. O atendimento em tal modalidade surge no setor público, em 2000. Sendo que nesse setor sofre oscilações durante o recorte temporal analisado, atingido 128.393 matrículas em 2015, com crescimento acima de 7.000%. No setor privado, somente em 2002 surgem as primeiras matrículas na modalidade. Os dados da Tabela 1 demonstram extraordinário crescimento percentual da modalidade em estudo. Destaca-se, então, uma elevação de 82.762,8% entre os anos de 2000 e 2015 referentes ao total de matrículas. Quando comparado ao

Tabela 1: Evolução das matrículas em cursos de graduação (presenciais e a distância) por categoria administrativa, Brasil (2000-2015)

Ano	Total Geral	Presencial			EaD		
		Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
2000	2.695.927	2.694.245	887.026	1.807.219	1.682	1.682	0
2001	3.036.113	3.030.754	939.225	2.091.529	5.359	5.359	0
2002	3.520.627	3.479.913	1.051.655	2.428.258	40.714	34.322	6.392
2003	3.936.933	3.887.022	1.136.370	2.750.652	49.911	39.804	10.107
2004	4.223.344	4.163.733	1.178.328	2.985.405	59.611	35.989	23.622
2005	4.567.798	4.453.156	1.192.189	3.260.967	114.642	53.117	61.525
2006	4.884.637	4.676.646	1.209.304	3.467.342	207.991	38.429	169.562
2007	5.250.147	4.880.381	1.240.968	3.639.413	369.766	92.873	276.893
2008	5.808.017	5.080.056	1.273.965	3.806.091	727.961	275.158	452.803
2009	5.954.021	5.115.896	1.351.168	3.764.728	838.125	172.696	665.429
2010	6.379.299	5.449.120	1.461.696	3.987.424	930.179	181.602	748.577
2011	6.739.689	5.746.762	1.595.391	4.151.371	992.927	177.924	815.003
2012	7.037.688	5.923.838	1.715.752	4.208.086	1.113.850	181.624	932.226
2013	7.305.977	6.152.405	1.777.974	4.374.431	1.153.572	154.553	999.019
2014	7.828.013	6.486.171	1.821.629	4.664.542	1.341.842	139.373	1.202.469
2015	8.027.297	6.633.545	1.823.752	4.809.793	1.393.752	128.393	1.265.359
Δ%	197,8	146,2	105,6	166,1	82.762,8	7.533,4	19.696,0*

FONTE. Censo da Educação Superior – Inep.

* Período 2003-2015.

número total de matrículas presenciais nota-se a discrepância, tendo o mesmo setor um crescimento de 146,2%. Em relação às matrículas do setor público o crescimento percentual foi de apenas 7.553,4% enquanto no setor privado foi de 19.696% (considerando 2003-2015), quase o triplo do anterior. Como podemos perceber, a modalidade de Educação a Distância no Brasil segue em ritmo crescente, tendo sua expansão, preferencialmente, via do setor privado em que o mesmo segue como o grande detentor das matrículas nessa categoria, aos moldes da lógica privado-mercantil.

Nesses termos, observamos haver uma concisa política de expansão da educação superior no Brasil, tal como preconiza os organismos multilaterais. Isso se materializa, como veremos, de forma bastante diversa nas regiões do país. O atual modelo adotado para a expansão da educação superior apresenta elementos particulares para o qual se deve ter especial atenção. Para aprofundamento dos estudos relativos a esta temática considera-se imprescindível a análise dos dados comparativos das regiões brasileiras, uma vez que as mesmas possuem importantes diferenças, como as descritas por SGUISSARD (2008) ao analisar rendimentos dos chefes de família por regiões geográficas.

A Tabela 2 considera as matrículas, presenciais e a distância, por região. Pelos dados disponibilizados vamos analisar a evolução no período 2011-2015. Os dados evidenciam que em termos absolutos há predomínio das matrículas presenciais, mas com maior índice de crescimento percentual nas matrículas EaD. Situação mais alarmante para a região Sudeste, que ampliou em quase 50% o atendimento em tal modalidade, e Sul que, ao passo que registrou crescimento de 35% da EaD, as matrículas presenciais obtiveram o menor índice de expansão, 9,9%.

Ao analisarmos a categoria administrativa com maior expansão via EaD percebemos que o setor privado dominou preponderantemente. Isso se explica pela adoção de forma aligeirada de formação, ausência do Estado na oferta de cursos o suficiente nesse nível de ensino e, sobretudo pela busca, por parte das instituições privadas de ensino com maiores margens de lucro. Nesse sentido, é nas regiões com maiores contrastes sociais que essa modalidade tem ganhado espaço no último período. Os dados da relação público e privado nas matrículas em cursos a distância estão expostos na Tabela 3.

A região Norte, por exemplo, mais que dobrou o número de matrículas via EaD no setor privado, enquanto que a oferta pública dessa modalidade na mesma região apresentou uma retração de 77,8%. Foi essa região que apresentou maior índice de crescimento da modalidade no setor privado (100,9%). Também a região Sul apresentou retração nas matrículas públicas

Tabela 2: Evolução das matrículas em cursos de graduação (presenciais e a distância), por Região (2011-2015)

Ano	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro oeste	
	Pres.	EaD	Pres.	EaD	Pres.	EaD	Pres.	EaD	Pres.	EaD
2011	385.717	134.557	1.138.958	187.698	2.755.635	355.278	929.446	214.857	537.006	100.537
2012	404.727	141.776	1.213.519	221.306	2.816.086	410.162	941.738	221.933	547.768	118.673
2013	423.565	144.772	1.287.552	234.154	2.903.089	426.857	962.684	227.029	575.515	120.760
2014	450.844	158.276	1.378.920	267.963	3.048.811	508.831	995.669	267.260	611.927	139.512
2015	473.848	173.761	1.433.406	261.274	3.087.825	530.886	1.021.149	290.052	617.317	137.779
Δ%	22,8	29,1	25,9	39,2	12,1	49,4	9,9	35,0	15,0	37,0

Fonte: Censo da Educação Superior – Inep

(53,7) e em proporção similar ampliou as matrículas privadas. Nas demais regiões há crescimentos das matrículas públicas e, sobretudo, no setor privado.

Como vemos, o cenário da distribuição e evolução das matrículas via EaD apresenta semelhanças e diferenças. Essa política tem apresentado, particularmente no setor privado, maior interesse nas regiões periféricas. Isso guarda relação direta com a histórica ausência estatal no atendimento do direito à educação. No contexto das assimetrias e desigualdades regionais do país é importante observarmos que o mercado, inclusive via EaD, não apresenta como elemento capaz de enfrentar tal situação. Somente o Estado, com seu caráter público na perspectiva da garantia de direitos sociais, pode e deve enfrentar as desigualdades historicamente constituídas no Brasil (SGUISSARDI, 2008).

Passaremos, então, a analisar as especificidades desse processo considerando dois estados da região Norte: Amapá e Pará. Vamos considerar a evolução das matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa e modalidade (presencial e a distância). A Tabela 4 apresenta tais dados.

O movimento de expansão registrado nos dois estados é bastante diverso. Isso se evidencia ao analisarmos a relação público e privado, bem como o movimento das matrículas presenciais e a distância. No Amapá, o setor público apresentou evolução positiva nas matrículas presenciais (48,8%) e a distância (15,3%). Já no Pará, o setor público apresentou tímido crescimento nas matrículas presenciais (11,4%) e acentuado decréscimo na EaD (78,9%).

Por outro lado, ao analisarmos o setor privado, identificamos evolução positiva em qualquer situação, com destaque para a EaD. Foi no Amapá que se registrou os maiores índices: as matrículas presenciais privadas ampliaram-se em 66,7% e via EaD atingiu o extraordinário índice de 289,5%. No Pará, esses mesmos índices foram, respectivamente, 32,9% e 101,6%. Em todos os casos, vemos que a EaD tem ocupado papel crescente no atendimento privado-mercantil nos dois estados.

Os dados revelam a preferência do setor privado por uma expansão via EaD na região e nos estados analisados. A situação mais preocupante dessa expansão privada-mercantil foi registrada no Pará. Observamos que, a partir de 2013, a maior parte das matrículas em tal setor estão na modalidade a distância. Em 2015, no Pará, especificamente no setor privado, tínhamos 71.735 matrículas presenciais e 78.040 a distância, ou seja, o número de matrículas via EaD continuou acima dos números presenciais.

A Tabela a seguir nos ajudará a perceber melhor a tendência de expansão dessa modalidade de ensino nas regiões e estados periféricos do país.

Tabela 3: Evolução das matrículas em cursos de graduação a distância, por Região e categoria administrativa (2011-2015)

Ano	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro Oeste	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
2011	54.043	80.514	43.003	144.695	38.753	316.525	36.402	178.455	5.723	94.814
2012	42.047	99.729	53.787	167.519	43.155	365.007	33.586	188.347	7.049	111.624
2013	24.212	120.560	49.350	184.804	45.909	380.948	26.199	200.830	8.883	111.877
2014	13.354	144.922	54.868	213.095	43.554	465.277	19.480	247.780	8.117	569.816
2015	12.022	161.739	51.130	210.144	41.238	489.648	16.862	273.190	7.141	130.638
Δ%	-77,8	100,9	18,9	45,2	6,4	54,7	-53,7	53,1	24,8	37,8

Fonte: Censo da Educação Superior – Inep

Tabela 4: Evolução das matrículas em cursos de graduação, presencial e a distância, por categoria administrativa, Amapá e Pará (2011-2015)

Ano	Amapá				Pará			
	Presencial		Distância		Presencial		Distância	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
2011	8.296	13.600	320	2.458	56.100	53.974	4.075	38.713
2012	8.606	15.882	240	4.021	63.503	55.962	3.361	47.579
2013	8.574	17.453	381	6.673	69.575	55.810	2.585	57.514
2014	10.128	21.837	236	7.736	69.813	64.750	1.098	69.215
2015	12.347	22.668	369	9.573	62.476	71.735	858	78.040
Δ%	48,8	66,7	15,3	289,5	11,4	32,9	-78,9	101,6

Fonte: Censo da Educação Superior – Inep

Em um cenário comparativo dos percentuais de expansão no Brasil, região Norte e os estados do Amapá e Pará, os dados apontam uma disparidade da oferta de cursos (modalidade presencial e EaD). Observa-se que os índices de crescimento da EaD no Norte, 26,8%, são superiores aos da realidade nacional, 17,4%. Desde o início da série analisada, ano de 2011, o percentual das matrículas via EaD na região são bastante superiores ao cenário nacional.

Essa tendência se confirma ao se analisar os percentuais de expansão via EaD nos Estados do Amapá e Pará. No caso amapaense o percentual de matrículas via EaD inicia a série com 11,3% e chega atingir, no fim da série, em 2015, 22,1% do total de matrículas. Já o caso do Estado do Pará é ainda mais emblemático. Há uma retração do percentual de matrículas na modalidade presencial, de 72% em 2011 para 63% em 2015. Enquanto na modalidade a distância do Estado em questão salta-se de 28% no início da série para 37% no período em questão.

Conforme evidenciado anteriormente esse movimento de expansão acentuada da EaD no Norte, Amapá e Pará, tem se registrado com maior intensidade no setor privado. Isso evidencia o papel dessa modalidade na ampliação do espaço privado-mercantil como mecanismos de manutenção dos interesses lucrativos com a educação superior.

Considerações finais

Com o presente estudo, nota-se que o capital tem atuado de modo a modificar as relações societárias. Especificamente no âmbito educativo, com destaque para a Educação Superior, observa-se a presença e prevalência de um modelo de expansão privado-mercantil. Isso se expressa, entre outros elementos, na oferta de uma educação aligeirada, de baixo custo e em sintonia com as orientações dos organismos internacionais. Fato esse que quase sempre acentua as desigualdades regionais, especialmente nas regiões periféricas do país.

Os dados confirmam a existência de uma tendência adotada, sobretudo pelas instituições privadas, no sentido de ofertar uma modalidade mais adequada à faixa econômica de determinados estados ou regiões. Logo, o modelo mais adequado a esses parâmetros dizem respeito à modalidade de EaD. Conforme apontam as análises dos dados, percebe-se a adoções dessa modalidade de ensino nas regiões mais periféricas do Brasil.

Percebemos que essa modalidade tem possibilitado ao setor privado sua expansão, com especificidades regionais. No Norte mais que dobrou o número

Tabela 5: Distribuição percentual das matrículas em cursos de graduação, presencial e a distância, por categoria administrativa, Amapá e Pará (2011-2015)

Ano	Brasil		Norte		Amapá		Pará	
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Presencial	EaD
2011	85,3	14,7	74,1	25,9	88,7	11,3	72,0	28,0
2012	84,2	15,8	74,1	25,9	85,2	14,8	70,1	29,9
2013	84,2	15,8	74,5	25,5	78,7	21,3	67,6	32,4
2014	82,9	17,1	74,0	26,0	80,0	20,0	65,7	34,3
2015	82,6	17,4	73,2	26,8	77,9	22,1	63,0	37,0

Fonte: Censo da Educação Superior – Inep

de matrículas via EaD do setor privado, enquanto que a oferta dessa modalidade apresentou uma retração de – 77,8%. Já no caso do Amapá e Pará percebe-se a agudização desse cenário já evidenciado regionalmente. Destaque para o segundo estado analisado em que, no setor privado, o atendimento via EaD já ultrapassou as matrículas presenciais.

Destacamos os efeitos nocivos dessa oferta de ensino aos moldes colocados uma vez que o modelo proposto prejudica a formação de sujeitos, mas cuja formação esteja ligada aos conceitos de emancipação e libertação humana. A continuidade dessa expansão privado-mercantil, com centralidade na EaD, implica em consequências nocivas para educação pública, particularmente nas regiões e estados periféricos do país.

Referências

- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior:** las lecciones derivadas de la experiencia. Washington: Banco Mundial, 1995.
- CIAVATTA, M. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Org.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. 2ª Ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.
- DOURADO, L. F. **Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90**. Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252: Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior – Graduação**. 2000-2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- MANCEBO, D. Educação superior no Brasil: expansão e tendências (1995–2014). **37ª Reunião Nacional da ANPEd** – 04 a 08 de outubro de 2015, UFSC – Florianópolis.
- MÉSZÁROS, I. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.
- SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil – ou quando a face privado mercantil se sobrepõe à face pública do Estado. In.: CHAVES, V. L. J.; MAUÉS, O. C.; HAGE, S. M. (org.) **Expansão privado mercantil da educação superior no Brasil**. Campinas: Mercado das Letras, 2016.
- _____. Educação Superior e diversidade regional no Brasil – o privado (mercantil) como fator de desigualdade e exclusão. In: CHAVES, V. L. J.; SILVA JÚNIOR, J. R. (org.). **Educação superior no Brasil e diversidade regional**. Belém: UFPA, 2008.

Avaliação na Expansão da Educação Superior



2

Experiência exitosa da formação de engenheiro civil nos ciclos avaliativos do Sinaes: estudo de caso

ADENIZE COSTA ACIOLI

ANA LYDIA VASCO DE ALBUQUERQUE PEIXOTO

LÍVIA BEZERRA BUENO

MARIA ANTONIETA ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS TAVARES

Resumo: O estudo objetiva analisar o desempenho e as condições que garantiram ao curso de graduação em Engenharia Civil, de uma Instituição de Ensino Superior (IES) localizada no nordeste brasileiro, conceitos 4 e 5, acima do referencial mínimo de qualidade definido pela SESu/MEC nos ciclos avaliativos de 2005, 2008 e 2011 do Enade. É um estudo de caso que visa a contextualizar a IES e o curso a partir da análise crítica de documentos institucionais – PDI, Relatórios de CPA, Boletins Estatísticos – e dos pertinentes ao curso – PPC, Relatórios de Enade e de área –, além de consulta ao Censo do Ensino Superior, referentes aos anos de sua participação no Enade. Observou-se que há coerência entre as políticas institucionais mais amplas e o Projeto do Curso e que fatores como articulação entre graduação e pós-graduação, perfil socioeconômico do egresso e registro entre o cenário interno de formação profissional e a sociedade. Esses fatores podem ter contribuído para o bom desempenho do curso nos processos de avaliação durante os ciclos avaliativos do Enade.

Palavras-chave: Avaliação; Desempenho discente; Qualidade; Engenharia Civil; Condições de oferta.

O presente texto é resultado das análises realizadas durante o Projeto de Pesquisa *“AVALIAÇÃO, EXPANSÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SÉCULO XXI: uma análise sobre o conceito de qualidade nos cursos de graduação no período pós-Sinaes – 2004/2012”*, do Grupo de Pesquisa “Observatório e pesquisa das políticas de avaliação da educação superior –

POW1, financiado pelo CNPq, e do sub grupo 3 – Avaliação, do Projeto Integrado *Obeduc: Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil*, da Rede Universitas/Br.

Tem por objetivo analisar as condições institucionais que garantiram ao curso de graduação em Engenharia Civil de uma Instituição de Ensino Superior (IES), localizada no nordeste brasileiro, conceitos 4 e 5, ou seja, acima do referencial mínimo de qualidade definido pela SESu/MEC, nos ciclos avaliativos de 2005, 2008 e 2011 do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). A análise foi realizada nos documentos: Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Projeto Pedagógico Institucional (PPI), do Projeto Pedagógico do Curso (PPC), dos Relatórios de Autoavaliação Institucional e do Relatório do Enade/Inep.

Num primeiro momento, registra-se um resgate histórico da IES e do curso de Engenharia Civil, destacando sua vinculação ao Centro de Tecnologia – CTEC. Na sequência, são discutidas as questões referentes às Diretrizes Pedagógicas utilizadas pela IES em seu PDI e sua relação com o PPC, ou seja, a inserção do curso de Engenharia Civil na proposta pedagógica da universidade, além dos Relatórios de Autoavaliação Institucional e de Desempenho dos Estudantes, destacando-se características que possam impactar os resultados obtidos durante o ciclo avaliativo em análise.

Por fim, as Considerações Finais que sintetizam as razões pelas quais o curso de graduação em Engenharia Civil da IES é reconhecido como de excelência a luz dos referenciais oficiais da SESu/MEC pelo desempenho demonstrado nos Enades dos quais participou.

Excelência em Engenharia Civil em IES nordestina: resgate histórico

A IES é uma universidade pública *pluricampi*, sediada em uma das capitais do Nordeste criada por Juscelino Kubitschek, em 25 de janeiro de 1961, visando a atender às reivindicações do movimento estudantil, de parlamentares, de professores e da comunidade local. Ao longo do período analisado, se observou que a instituição, na medida em que ampliou o número de cursos ofertados, investiu no aumento do quantitativo docente – passando de 829 docentes (em 2005) para 1.384 (em 2011). Importante destacar a preocupação com a qualificação do seu quadro docente: no período considerado neste estudo, houve um incremento de professores com pós-graduação obtida em programas *Stricto Sensu*, chamando atenção especial para o quantitativo de doutores que sofreu um aumento de 94% (Quadro 1). Em 2005, eram 6,84; em 2008, 8,03 e, em 2011, atingiu 8,85 doutores/curso ofertado.

Quadro 1: Evolução histórica da IES no tocante ao número de vagas, cursos ofertados e quadro docente nos anos de 2005, 2008 e 2011.

Ano	Vagas	Cursos	Qualificação docente				
			Graduados	Especialistas	Mestres	Doutores	TOTAL
2005	2.225	52	78	113	282	356	829
2008	2.797	65	59	154	385	522	1.120
2011	3.663	78	41	131	521	691	1.384

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

No que tange ao curso estudado, possuía 71 professores, sendo 52 doutores (73,24%), 16 mestres (22,53%) e 03 especialistas (4,23%). Ao considerarmos que, em 2011, dos 691 doutores, 7,52% (n=52) estavam lotados no curso de Engenharia, se constata que o curso concentrava maior número de doutores que o previsto (Quadro 1).

Quanto ao acervo bibliográfico, observou-se um aumento considerável de 67% nos títulos de livros para 90,1% no número de exemplares de livros ao considerarmos os anos de 2005 e 2011.

Em 2006, se adotou o sistema de unidades acadêmicas (UA), em substituição ao modelo departamental, e o regime semestral¹. Cursos já existentes tiveram seus projetos pedagógicos renovados; outros foram criados procedendo-se a separação entre bacharelados e licenciaturas.

O curso de graduação em Engenharia Civil da IES se originou de uma antiga escola de engenharia, criada em 13 de agosto de 1951. Em dezembro de 1953, foi autorizado pelo

Governo Federal e, em 21 de março de 1955, aprovado pelo Conselho Nacional de Educação – CNE. O Decreto n.º 37.376, de 24 de maio de 1955, do Presidente João Café Filho, autorizou seu funcionamento. Em 09 de outubro de 1959, o CNE manifestou-se favorável ao reconhecimento definitivo da Escola. Em 05 de dezembro do mesmo ano, o Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira concedeu o reconhecimento – Decreto n.º 47.371. A Portaria n.º 1474, publicada no DOU de 13 de junho de 2003 renovou seu reconhecimento que, com a vigência da política de avaliação instituída pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes),

1 Cf. Resolução Cepe 56/95 de 19/07/1995

a partir de 2004, passou a ser automático em virtude dos conceitos positivos obtidos no Enade².

A partir de 18 de dezembro de 1967, por meio do Decreto n.º 61.897, do Presidente Artur da Costa e Silva, a Escola de Engenharia passou a se denominar Faculdade de Engenharia, integrada ao Centro de Tecnologia da IES, no início dos anos 1970, já como Curso de Graduação em Engenharia Civil.

Na primeira reforma curricular, em 1971, se adotou o regime de crédito semestral, que permaneceu até 1994, substituído, entre 1995 e 2006, pelo seriado anual e, a partir de então, pelo de crédito semestral³, razão pela qual o PPC (2006) foi revisto e atualizado adequando-se às diretrizes da área e ao novo regime acadêmico. A matriz curricular foi revista e disciplinas foram incorporadas, no entanto, foi mantido o perfil profissionalizante.

Hoje, o curso de Engenharia Civil preserva a gestão colegiada que lhe é inerente desde a incorporação à IES. A carga horária é de 3970 h/a cumpridas, no mínimo, em cinco anos letivos. Oferece 80 vagas anuais, divididas pelos dois semestres e em 2016.1, foram matriculados 407 alunos, tendo, nos últimos cinco anos, 263 concluintes.

O Centro de Tecnologia – Ctec – é uma Unidade Acadêmica – UA do Campus Sede – que oferta cursos de graduação em Engenharia Civil, Engenharia Ambiental e Saneamento, Engenharia do Petróleo e Engenharia Química. Esses cursos compartilham o espaço físico de ambientes de aula e laboratórios, entre eles o Laboratório de Computação Científica e Visual

– LCCV –, conquistado graças a parcerias estabelecidas com o Centro de Pesquisa da Petrobrás – Cenpes –, espaço destinado às atividades acadêmicas de pós-graduação e administrativas e aos gabinetes de docentes com linhas de pesquisa. Há, ainda, uma sala de estudo franqueada aos alunos de graduação.

Quanto à infraestrutura, o curso de Engenharia Civil conta com salas de aula, gabinetes de professores, laboratórios de informática e espaços destinados a abrigar os diferentes programas acadêmicos dotados de equipamentos pertinentes à destinação de cada um deles, mobiliário apropriado e bem conservado, instalações amplas, bem iluminadas e com ventilação artificial. A intenção é criar ambientes acolhedores e capazes de

2 Cf. Portaria 40 de dezembro de 2010.

3 Cf. Resolução 25/05 – Cepe/UFAL

propiciar condições para que os estudantes aí permaneçam o maior tempo possível realizando seus estudos e atividades práticas. Os laboratórios específicos, alguns compartilhados com outros cursos da UA, atendem aos diferentes eixos temáticos em que o currículo se estrutura e possuem equipamentos e insumos que lhes são apropriados. De modo geral, o provimento e a manutenção desses ambientes decorrem de financiamentos obtidos por meio dos diversos programas e projetos de pesquisa e extensão que o curso promove, sendo a manutenção, pelo seu alto custo, motivo de preocupação por parte de sua coordenação. O espaço físico que ocupa está em constante expansão face à necessidade de ampliar os laboratórios e garantir o atendimento às linhas de pesquisa dos docentes e às necessidades de estudos e práticas dos alunos.

Instituição de Ensino Superior: análise do seu PDI

Entre os ciclos avaliativos do Enade 2005/2008/2011 a IES elaborou dois Planos de Desenvolvimento Institucional – PDI, bastante semelhantes: um com vigência entre 2006/2008 e outro correspondendo ao período 2008/2012.

Buscou-se adotar um modelo de planejamento estratégico institucional concebido em perspectiva sistêmica, com vistas a garantir a instalação e o desenvolvimento de um processo de aprendizagem e mudança organizacional capaz de posicionar a instituição estrategicamente entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) de excelência, conforme exposto na introdução do documento (PDI, 2006-2008). O conceito adotado considera a estratégia:

[...] como um programa amplo para se definir e alcançar os objetivos e as metas de uma IES, por meio do desenvolvimento de uma combinação viável entre oportunidades e ameaças do ambiente externo, bem como o desenvolvimento de planos de ação e alocação de recursos necessários para se atingir objetivos comuns (PDI, 2006, p. 6).

O objetivo do PDI é:

[...] mobilizar a instituição para criar valor para a sociedade por meio dos seus processos operacionais. Por ser institucional, espera-se que o planejamento estratégico seja incorporado como prática gerencial e (re)significado pelos diversos grupos que constituem as instâncias da estrutura organizacional, de forma a se tornar uma *práxis* administrativa (PDI, 2006, p. 6).

O PDI da IES reconhece que, no âmbito da Educação Superior, a concepção de educação, entendida como bem público, consolida o direito da sociedade de cobrar pelo que paga e de exigir, cada vez mais, acessibilidade, agilidade, transparência e ensino de qualidade. Reconhece também que a criação do Sinaes, com todos os seus mecanismos avaliativos, força a busca de resultados, evitando a dispersão de esforços e recursos. Por outro lado, permite diagnosticar os elementos facilitadores e inibidores das ações institucionais, bem como define os princípios e diretrizes que fundamentam a concepção de universidade contextualizada em seu tempo e transformadora da sociedade. Ainda, está plenamente coerente com a missão da Instituição e com a concepção de Universidade associada ao esforço da melhoria dos serviços prestados à sociedade, por meio de uma melhor utilização dos recursos disponíveis e da consecução das seguintes ações estratégicas gerais:

- (i) Consolidar o papel da [...] no ensino superior de [...] e do nordeste brasileiro; (ii) Disponibilizar soluções inovadoras no sentido de resolver os graves problemas estruturais do Estado [...], principalmente na área da educação, saúde e ciências agrárias e, (iii) Promover a melhoria da qualidade do ensino na [...], em todos os níveis” (PDI, 2006, p. 5)

Articulado ao PDI, o Projeto Pedagógico Institucional (PPI), plano de referência para a ação educativa, definido a partir da própria identidade da IES, é um instrumento político, teórico e metodológico que norteia as ações educacionais da IES para consecução de sua missão e dos seus objetivos. O objetivo principal é propiciar a qualidade das atividades acadêmicas nas dimensões formal (ou técnica) e política visando ao bom desenvolvimento do discente, ao preparo para a cidadania e à qualificação para o trabalho.

Enfim, o PDI se embasa nas propostas do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) tendo um grande impacto sobre as atividades acadêmicas, por se constituir como instrumento de alavancagem institucional, norteado pelas políticas estabelecidas no PPI ao traçar diretrizes para que os cursos de graduação sejam capazes de obter a excelência dentro de sua área de conhecimento. O Curso de Engenharia Civil demonstrou, através de avaliações de larga escala, corresponder a esse propósito ao ser classificado entre os 11 melhores existentes no Brasil, segundo os referenciais de qualidade oficiais.

Projeto pedagógico institucional e projeto pedagógico de curso

As Diretrizes Pedagógicas que norteiam a elaboração dos Projetos Pedagógicos de Curso (PPC) concebem o conhecimento como sendo construído através do questionamento sistemático e crítico da realidade, associado à intervenção inovadora dessa mesma realidade. A formação acadêmica, que se pleiteia na IES, deve transcender o tradicional espaço da sala de aula e articular-se com diferentes dimensões da realidade instaurando, assim, novos papéis para os envolvidos no processo de formação.

A IES compreende que cada PPC é único, pois as competências a serem construídas e as circunstâncias de seu desenvolvimento constituem realidade específica. É entendido não com um papel técnico-burocrático, descontextualizado, estruturado em torno de definições curriculares tradicionais, e sim como instrumento básico da gestão de ensino na graduação, propulsor dos objetivos fundamentais do perfil profissional que se pretende construir. Portanto, sua elaboração exige uma reflexão acerca da concepção e das finalidades da educação e sua relação com a sociedade, bem como o conhecimento sobre o tipo de indivíduo que se quer formar e de mundo que se quer construir.

Como instrumento de orientação para a administração acadêmica, o PPC deve ser uma ação coletiva, reflexiva, que pressuponha rupturas com o instituído e, ao mesmo tempo, valorize a memória e a história da instituição. É a reflexão e a contínua expressão das ideias sobre a Universidade e sua função social, sobre o curso, sobre a pesquisa e sua relação com o ensino, sobre a extensão e sua relação com o currículo e sobre as estratégias que irão promover a desejada articulação entre pesquisa, ensino e extensão.

Neste contexto, o PPC deve contemplar, com toda a clareza, a intencionalidade do curso, refletir sua imagem, criar sua identidade e delimitar o seu espaço de autonomia, definidos e resultantes de um processo de discussão coletiva. Cada curso deverá contemplar em seu PPC o perfil do profissional desejado definindo, através dos conteúdos curriculares, suas competências e habilitações (PPI, 2008, p. 24).

Os princípios que regem a política de graduação da X e que orientam a elaboração dos PPC se pautam na concepção de que a formação acadêmica deve transcender o tradicional espaço da sala de aula e articular-se com diferentes dimensões da realidade, instaurando, assim novos papéis para os envolvidos no processo de formação (PPI, 2008, p. 24).

A articulação entre teoria e prática é compreendida como um princípio de aprendizagem que se afasta da lógica positivista de produção do conhecimento e possibilita que os alunos se envolvam com problemas reais, tomem contato com seus diferentes aspectos e influenciem nas soluções. Além disso, busca superar a concepção de que a prática se limita ao estágio e se restringe ao espaço das práticas profissionais previstas para uma determinada área.

A articulação entre ensino, pesquisa e extensão pressupõe um projeto de formação cujas atividades curriculares transcendam a tradição das disciplinas. A capacidade de contemplar o processo de produção do conhecimento por meio da dimensão investigativa (pesquisa) e a abertura ao meio externo à Universidade (extensão), estabelecida por cada PPC, oferecerá uma referência para a dinâmica na relação professor-aluno e desenhar um novo contexto para o processo ensino/aprendizagem.

Outro princípio é a interdisciplinaridade, compreendida enquanto estratégia conciliadora dos domínios próprios de cada área com a necessidade de alianças entre eles no sentido de complementaridade e de cooperação para solucionar problemas, encontrando a melhor forma de responder aos desafios da complexidade da sociedade contemporânea. A diversidade de componentes curriculares assume, então, a característica de viabilizar não apenas a especificidade dos PPC, mas também sua dimensão ética, valor fundamental na construção da autonomia do aluno capaz de saber pensar de modo sistemático e flexível. Implica, portanto, em rever, quando da sua construção, a linearidade e a hierarquização na proposição das estruturas curriculares. A partir da realidade da IES, o PPC, no exercício de sua autonomia, deverá prever, entre os componentes curriculares, tempo livre, amplo o suficiente para permitir ao aluno incorporar outras formas de aprendizagem e formação social.

A flexibilização curricular não se esgota na ampliação da oferta de disciplinas eletivas, nem se restringe ao aumento ou redução de carga horária de disciplinas ou de cursos, tampouco à inclusão de atividades complementares. Ela se estende e se insere em toda a estruturação curricular, permitindo maior fluidez e dinamização da vida acadêmica, exigindo que as mudanças na estrutura do currículo e na prática pedagógica, estejam em consonância com os princípios e com as diretrizes do PPC, que deverá prever o apoio às iniciativas promotoras da interface entre as diversas áreas do conhecimento, buscando aproximar experiências e sujeitos oriundos dos diversos espaços: intra e interinstitucionais. Pressupõe, sobretudo, a revisão criteriosa da necessidade ou não de pré-requisitos em cada estruturação curricular, considerando a possibilidade de o aluno organizar o seu currículo com maior

autonomia, buscando a própria direção de seu processo formal e podendo ser operacionalizada em diferentes níveis.

Dentro da perspectiva de PPC, preconizada ao longo do PPI, a importância do estágio acadêmico na formação profissional não pode ser considerada um momento pontual ou um complemento da formação profissional, muito menos uma atividade de terminalidade do curso. Deve ser entendido como um componente integrante de sua totalidade, constituído e constituinte das dimensões do ensino, da pesquisa e da extensão. É um espaço político-pedagógico privilegiado de construção da *práxis* que possibilita a inserção do estudante no mundo laboral e na prática social, estimulando a reflexão crítica e a criatividade, a construção do conhecimento sobre a realidade social e a sensibilização do aluno para o atendimento das demandas sociais.

O PPC deverá se responsabilizar para que o estágio curricular represente uma autêntica atividade pedagógica planejada e supervisionada, uma experiência permanente de aprendizado desde as fases iniciais do processo de formação profissional que deverá definir a organização e a orientação do estágio acadêmico, bem como estabelecer sua forma de inserção na programação curricular de modo a favorecer a formação da competência científica e técnica, a compreensão da perspectiva política da profissão e a formação da postura ética profissional.

O ordenamento curricular de cada curso de graduação poderá expressar-se por eixos, disciplinas, competências e objetivos desde que atuem em consonância com os princípios das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN). Assim, o PPC de graduação, além da clara concepção do curso em questão, com suas peculiaridades, seu currículo pleno e sua operacionalização, deverá abranger, sem prejuízo de outros, os seguintes elementos estruturais: I. Concepção e objetivos gerais do curso, contextualizadas em relação às suas inserções: institucional, política, geográfica e social; II. Condições objetivas de oferta e a vocação do curso; III. Cargas horárias das atividades didáticas e da integralização do curso; IV. Formas de realização da interdisciplinaridade; modos da integração entre teoria e prática; V. Formas de avaliação do ensino e da aprendizagem; VI. Modos da Integração entre graduação e pós-graduação, quando houver; VII. Incentivo à pesquisa e à extensão, como necessário prolongamento da atividade de ensino e como instrumento para a iniciação científica; VIII. Concepção e composição das atividades de estágio curricular supervisionado, suas diferentes formas e condições de realização; IX.

Concepção e composição das atividades complementares; X. Inclusão obrigatória do Trabalho de Conclusão de Curso.

A avaliação é um fator de gestão no sentido de possibilitar correções, reorientar práticas pedagógicas, refletir sobre PPC, delimitar obstáculos administrativos. Assim, precisa estar definida, de forma clara e objetiva, em cada PPC que deverá prever tempo amplo para o processo de autoavaliação pedagógica.

O acompanhamento e a avaliação do processo ensino-aprendizagem deverão estar em consonância com a própria dinâmica curricular; superar o aspecto puramente técnico, mas ser processual e formativa, mantendo coerência com todos os aspectos do planejamento e execução do PPC. Ela transcende a concepção de avaliação da aprendizagem e integra-se ao PPC como dado que interfere consistentemente na ação pedagógica do curso, de maneira a garantir a flexibilização curricular e permitir a adequação do desenvolvimento acadêmico à realidade na qual se insere a IES.

A avaliação requer, portanto, por parte de todos os atores envolvidos com o processo educacional, uma permanente aferição do PPC em relação aos fins pré-constituídos, às metas e às ações definidas. Assim, deve ser percebida como movimento de reflexão sobre os constitutivos do processo de ensino-aprendizagem, do plano político-pedagógico e das atividades curriculares.

Projetos pedagógicos do curso de engenharia civil

Os PPC de Engenharia Civil considerados nesta pesquisa são os de 1999, 2006 e 2014. O primeiro, ainda que abrangendo período anterior ao compreendido pelo estudo, se justifica em razão do conceito Enade 2004 ser fruto de suas disposições acadêmicas e pedagógicas. O de 2006 responde, em parte, pelo desempenho de 2008 e, plenamente, ao de 2011. Já o de 2014, por conceder maior visibilidade à análise das dimensões (ensino, pesquisa, extensão, gestão, organização curricular, metodologia de ensino, espaços de aprendizagem, infraestrutura, docentes e discentes) ao descrevê-las com maiores detalhes. Importante é destacar que as políticas institucionais definidas no PDI e no PPI estão presentes e se articulam com pertinência aos PPC de Engenharia Civil, sendo interpretadas pelo seu Colegiado à luz das especificidades que as DCN, o Confea-Crea e o Conselho Federal de Educação definem para a formação profissional da área. Quanto aos egressos, não são objeto de qualquer política ou ação contidas nos PDI e/ou PPC.

O PPC de 1999 antecede as DCN para os cursos de graduação em Engenharia Civil⁴ e se apresenta sucinto e restrito aos aspectos normativos que disciplinam sua oferta e funcionamento. Os de 2006 e 2014 atendem às DCN, bem como as determinações do Confea-Crea⁵ e do Conselho Federal de Educação. Ainda são consoantes em todas as concepções e princípios com as políticas de ensino de graduação e pós-graduação, gestão, pesquisa e extensão propostas no PDI, embora só o último as explicita em sua totalidade. Há nos três documentos postulações semelhantes em relação aos aspectos contemplados.

Percebe-se, assim, a constância de uma concepção filosófica de educação, o que confere ao curso de Engenharia Civil uma persistência de conduta pedagógica, embora se afirme a necessidade de acompanhar as mudanças e inovações tecnológicas e promover a revisão e atualização dos conhecimentos à luz das exigências do mercado e da sociedade adjacente. Observa-se, dessa forma, uma perseverança de propósitos em relação à compreensão de que a formação do engenheiro civil deve se concretizar centrada em uma linha de pensamento que considera, entre outros aspectos, a importância da inserção profissional no mercado de trabalho a par da formação para a cidadania com consciência e responsabilidade social, voltada para o contexto em que o futuro profissional exercerá suas atividades. Isso impõe como parâmetro a exigência de uma especialização sólida e viabiliza, além dos conhecimentos básicos necessários, a possibilidade de o aluno escolher, durante o curso, disciplinas direcionadas a uma das subáreas que o compõe.

A formação do engenheiro civil, então, deve estar focada nas características defendidas pelos órgãos disciplinadores da profissão – Confea – Crea.

[...] Capacidade da utilização da informática como ferramenta usual e rotineira; boa comunicação oral e escrita em pelo menos duas línguas; sólida formação intelectual e tecnológica; participação em sistemas de educação continuada; domínio das habilidades e posturas de criatividade, inserção no mundo, capacidade e hábito de pesquisar, exercício e desenvolvimento do senso crítico, capacidade de trabalhar em grupo e liderar pessoas e experiências em modelos avançados e gerência (PPC,1999; PPC, 2006; PPC, 2014, p. 5).

4 A Resolução n.º 11 – CNE/CES 11, de 11 de março de 2002.

5 Decreto Federal n.º 23.569 de 11/12/1933.

Para atender aos requisitos é necessário, portanto, que o engenheiro domine sólidos conhecimentos nas áreas básicas, que tenha espírito de pesquisador e capacidade para conceber e operar sistemas complexos e que seja competente para usar modernos recursos computacionais. Encontram-se, dessa forma, presentes nos PPC a flexibilidade curricular, a formação com domínio de habilidades técnicas específicas que habilite o futuro profissional ao trabalho com competência, consciência política e responsabilidade social conforme preconizado no PPI.

Os PPC de 2006 e 2014 impõem alguns desafios a serem enfrentados pelo Colegiado do curso, tais como:

[...] integração/interdisciplinaridade em suas diferentes dimensões; contextualização curricular permanente; promoção da pesquisa no ensino; apoio a práticas extensivas, à formação continuada dos professores; e a busca contínua pela excelência acadêmica. (p. 2).

O objetivo geral aponta para o alcance da competitividade, condição valorizada na sociedade atual e enfatizada nos documentos:

Definir uma política pedagógica para formação do Engenheiro Civil da Universidade Federal [...], de modo a atender às demandas da sociedade com vistas às políticas de desenvolvimento nacional, onde competição, com base nos conhecimentos científicos e tecnológicos e a responsabilidade para um desenvolvimento sustentável são parâmetros fundamentais (PPC, 2006, p. 3; PPC, 2014, p. 3).

A presença da relação teoria/prática, defendida como princípio pedagógico formador no PPI, encontra eco nos objetivos específicos que remetem à necessidade de promoção da ação consciente como prática a ser observada e perseguida desde o início da formação dos futuros profissionais:

1) Conscientizar o discente de sua condição de futuro engenheiro, experimentando, desde as primeiras disciplinas, a prática de participação em atividades de extensão e/ou pesquisa que o envolva com a profissão; 2) Definir estratégias de realização atualizada do ensino de graduação, objetivando formar um profissional capaz de propor soluções que sejam, não apenas tecnicamente corretas, mas incorporando no seu pensar a visualização dos problemas em sua totalidade; 3) Propiciar ao discente condições de se tornar, além de um profissional bem formado, um cidadão com pleno conhecimento da realidade atual de seu país e das medidas a serem adotadas na promoção do bem estar de nossa sociedade (PPC, 2006, p. 3; PPC, 2014, p. 3)

Percebe-se, assim, uma preocupação constante em estabelecer precocemente uma interação entre o cenário interno de formação profissional e a sociedade, na qual a competitividade crescente da globalização traz como exigência a preparação aberta para as inovações tecnológicas, mas também para uma participação política consciente e atenta às necessidades regionais, quanto mais distantes.

A integração dos alunos ao curso e a inserção da prática em sua formação se manifestam em diferentes oportunidades sob o rótulo de “Atividades Complementares”, que podem se apresentar como: monitoria; atividades de pesquisa – Programa de Capacitação Discente (PEC) e Iniciação Científica -; Empresa Júnior (Eject), integrada ao curso de Arquitetura e Urbanismo; orientação acadêmica, através do Programa de Orientação Acadêmica (Proa) e o Programa de Educação Tutorial (PET). O que faz a diferença na busca da qualidade do curso. A integração entre as atividades de ensino da graduação e da pós-graduação se efetivam por meio dos 02 mestrados ligados diretamente ao curso (Engenharia Civil com ênfase em estruturas e Recursos Hídricos e Saneamento) e dos 03 programas de pós-graduação mantidos pelo Ctec. O PPC faz referência à extensão por meio do Programa de Apoio às Escolas Públicas do Estado (Paespe), criado em 1993. Embora não se coadune com a compreensão do que seja extensão universitária, uma vez que sua proposta se volta para a prestação de um serviço à comunidade alheio à natureza do curso (bacharelado), o mesmo vem se revelando de grande aceitação e utilidade para aqueles interessados em ingressarem no ensino superior, suprimindo deficiências de aprendizagem da Educação Básica na área de matemática. Conta, inclusive, com espaço próprio e desenvolve estratégias pedagógicas visando facilitar a aprendizagem por parte dos participantes.

Relatórios de autoavaliação institucional

A Lei n.º 10.861, de 14/04/04 – Sinaes implantou no sistema federal de ensino superior uma política de avaliação e regulação que se autojustifica pela:

Necessidade de os Estados assegurarem a qualidade e os controles regulatórios, a distribuição e o uso adequado dos recursos públicos, a expansão segundo critérios

estabelecidos por políticas institucionais e do sistema. Até a necessidade de dar fé pública, de orientar o mercado consumidor dos serviços educacionais e de produzir informações úteis para a tomada de decisões (MEC, 2004, p. 19).

Em atenção às determinações legais, a Portaria n.º 484, de 12/07/04, instituiu a primeira Comissão Própria de Avaliação – CPA. Em março de 2005, foi submetido à aprovação da Secretaria de Ensino Superior – SESu/MEC – o Projeto de Auto Avaliação discutido com a comunidade acadêmica, seguindo-se a aprovação de seu Regimento Interno (Resolução Consuni n.º 27-A, de 17/10/05), regulamentando sua composição, atribuições e funcionamento, em observância às determinações da Conaes.

O Projeto de Autoavaliação propõe a descentralização do processo avaliativo, democratizando as ações, a partir de três níveis hierárquicos: um básico de atuação junto às UAs, sob a responsabilidade das Comissões de Auto Avaliação (CAA); um intermediário por dimensão de avaliação, sob a responsabilidade das Subcomissões de Auto Avaliação (SAA), compostas por especialistas nas dimensões a serem consideradas; e um superior, com a atribuição de consolidar as informações coletadas e analisadas pelas comissões dos níveis básico e intermediário, e apresentar ao Conselho Universitário (Consuni) o Relatório de Autoavaliação da IES, para aprovação e submissão ao sistema e-MEC.

A leitura dos Relatórios de Autoavaliação 2004-2006 e 2006-2008 permite afirmar que a proposta metodológica não chegou a se consolidar em sua totalidade. Apesar de contemplarem as dimensões de avaliação propostas pela Conaes e acatadas internamente, não é possível identificar análises de caráter avaliativo das mesmas, tão somente relatos de teor mais quantitativo que qualitativo. Quanto ao de 2011, já é possível identificar uma participação mais efetiva da comunidade acadêmica e uma tentativa de análise qualitativa dos dados coletados.

Quanto às informações provenientes das UA, a cargo das CAA, observa-se serem sempre incipientes e não abrangem a Universidade, até porque as poucas que chegaram a se constituir, nem sempre consubstanciaram informações sobre os cursos sob sua responsabilidade, de forma a emitir relatórios parciais de autoavaliação que contemplassem as dimensões propostas para avaliação. Muito embora, reconhecendo as dificuldades de envolver a comunidade no processo de autoavaliação, a CPA da IES preservou a estratégia de coleta de dados para garantir a democratização do processo. No entanto, reconhece que

A participação das CAAs [sic] ficou minimizada em função de outras formas de atuação, mas foram coletadas informações junto aos segmentos acadêmicos através de uma pesquisa conduzida por bolsistas do PIBIC intitulada: “Avaliação Institucional: um estudo

sobre o processo de auto-avaliação na [...] e seus desdobramentos. A análise dos documentos institucionais foi mantida, excluindo-se, no entanto o PPG. Quanto aos Relatórios de Gestão, foram considerados os de 2007 (Relatório de Autoavaliação, 2006-2008).

Se o objetivo era encontrar, nos Relatórios de Autoavaliação produzidos pela CPA da IES, elementos que justificassem os bons resultados alcançados no Enade pelo curso de graduação em Engenharia Civil, a análise crítica verificada nos documentos de 2004-2006; 2006-2008 e 2011 não contribuiu para tal propósito.

Buscou-se, então, junto ao coordenador do curso, informações sobre a possibilidade de o Ctec ter chegado a constituir uma CAA, conforme previsto no Projeto de Auto Avaliação. Em caso positivo, se verificou se a mesma teria gerado algum relatório parcial e se o colegiado do curso sentira necessidade de promover uma avaliação do mesmo. E se, neste caso, teria tomado alguma iniciativa, mesmo elegendo dimensões avaliativas diferentes daquelas propostas pela Conaes.

O coordenador informou ser a autoavaliação do curso atribuição do Núcleo Docente Estruturante – NDE, instituído pelo Parecer Conaes n.º 04/2010 e institucionalizado pela Resolução n.º 52/12 – Consuni.

Resgatando os PPC, observou-se que, em sua Apresentação, de 1999, já se referia à necessidade de acompanhamento e avaliação do curso face à dinâmica que lhe é inerente:

No entanto, conscientes de que a construção da presente proposta, no que diz respeito ao Currículo do Curso, é um processo dinâmico e ininterrupto, jamais deverá ser interpretado como concluído em definitivo. Uma avaliação sistemática e continuada é imprescindível para que ajustes sejam feitos e os objetivos sejam alcançados (2014, p. 11).

Destaca-se, dessa forma, que o curso de Engenharia Civil sempre se posicionou favorável à autoavaliação, antecipando-se mesmo à criação do NDE e ao Sinaes. No entanto, as experiências de que se tem registro datam de 2011.2 e de 2014.2, sempre ao final do semestre letivo, essa conduzida pelo NDE.

Segundo a coordenadora do NDE, em 2011.2, o processo de autoavaliação do curso contou com uma atuação importante do Centro Acadêmico, que participou diretamente na aplicação e recolhimento dos formulários, bem como estimulando os alunos a responderem. Nessa ocasião houve a participação de

cerca de 150 alunos. A experiência repetida em 2014.2, entretanto, não logrou tanto êxito, por terem sido os formulários aplicados tardiamente, quando já estavam sendo realizadas as reavaliações e as provas finais, de modo que, apesar de ter sido solicitada a ajuda de participantes de programas o PET e o PEC, não houve uma grande adesão, obtendo-se um número aproximado de 85 alunos respondentes. Nessa ocasião a atividade foi desencadeada pelo NDE, o qual compilou os resultados em planilhas, semelhante ao que havia acontecido anteriormente, e as encaminhou para o Colegiado.

Observa-se, no entanto, que as avaliações realizadas no âmbito do curso, estão referidas às disciplinas e ao desempenho dos professores pelos alunos e sua atitude em relação aos mesmos. No caso da ação conduzida pelo NDE do curso de Engenharia Civil, se trata de medida isolada adotada em alguns cursos da IES, pressionados pelas Comissões de Avaliação Externa para fins de reconhecimento e/ou renovação de reconhecimento. Tal medida não seria a motivação do curso objeto de interesse deste estudo, uma vez que o mesmo, em virtude de seu desempenho acadêmico, se exclui legalmente dessa dimensão de avaliação determinada pelo Sinaes.

Análise do desempenho acadêmico e indicadores de gestão: o que dizem os relatórios

Em relação ao Enade (avaliação que considera, além dos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares, o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades necessárias à formação geral e profissional e o nível de atualização dos estudantes com relação à realidade brasileira e mundial) se observou que o curso de Engenharia Civil da IES obteve resultados acima da média em todas as edições (Quadros 2 e 3), em especial nas questões de Formação Geral (FG) quando comparado ao desempenho nas questões de Componente Específico (CE), exceto na edição de 2011, cujo resultado foi equitativo (Quadro 2).

É importante destacar que os resultados obtidos pelo curso em questão demonstram que os participantes das edições do Enade possuem domínio muito aquém da média nacional no que se refere aos conhecimentos e às competências avaliadas (Quadro 2), evidenciando compreensão de temas que transcendem seu ambiente próprio de formação e relevante à realidade contemporânea. Essa compreensão pode estar vinculada às perspectivas críticas, integradoras e à capacidade de construção de sínteses contextualizadas.

Quadro 2: Desempenho dos alunos do curso de Engenharia Civil de uma IES do nordeste brasileiro nas edições Enade.

Desempenho Enade	2005		2008		2011		2014	
	IES	BRA	IES	BRA	IES	BRA	IES	BRA
Média geral	52,3	44,1	50,5	39,2	57,3	45,7	54,9	45,8
FG – Média	65,6	57,7	63,1	52,7	56,5	51,8	66,8	59,5
CE – Média	47,8	39,6	46,3	34,6	57,6	43,7	50,9	41,2

Fonte: Relatórios do curso disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Os resultados apresentados no Quadro 3 sugerem que uma parcela menos significativa de participantes demonstrou ser capaz de se expressar, dissertando de maneira objetiva, curta e, via de regra, correta, o que pode significar limitação na habilidade de utilização da expressão escrita. Nas questões discursivas é avaliada a capacidade de compreender e interpretar textos dos mais variados gêneros, vislumbrando a capacidade de correlacionar os significados do texto ao contexto social do qual se reporta. Os resultados alcançados encontram-se muito aquém do que se espera de concluintes de cursos do ensino superior, embora tal falha não pode ser creditada apenas ao curso em análise, mas a um problema recorrente da formação escolar em nosso país.

Os relatórios de área indicam que as respostas das questões discursivas têm como referência impressões pessoais, “achismos”, opiniões acríticas e presumidamente retiradas da realidade imediatamente percebida pelos autores das respostas. Isso pode sugerir fragilidade no processo de formação em termos teórico-conceituais, além de limitações na capacidade de sair do campo da generalização e de abstração para o senso crítico por meio da capacidade de argumentação. Pode indicar, ainda, carência de leituras de sentido mais amplo que alargue e aprofunde horizontes de conhecimentos (Quadro 3).

Quadro 3: Desempenho dos alunos do curso de Engenharia Civil de uma IES do nordeste brasileiro nas questões discursivas.

Desempenho – Discursivas	2005*		2008		2011		2014	
	IES	BRA	IES	BRA	IES	BRA	IES	BRA
Discursiva 1 – FG	65,8	58,4	50,3	43,8	70,6	58,2	69,2	57,1
Discursiva 2 – FG	48,5	36,6	55,1	42,0	46,0	42,9	58,1	50,1
Discursiva 3 – CE	44,2	31,1	49,3	27,9	63,3	24,3	63,6	54,0
Discursiva 4 – CE	0,8	0,3	18,6	11,9	33,5	22,2	23,3	14,4
Discursiva 5 – CE	5,0	1,8	1,4	4,0	48,9	23,5	29,0	22,1

*Nesse ano, foram 3 questões discursivas e o desempenho foi de 24,2.

Fonte: Relatórios do curso disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

A análise da percepção discente sobre a prova mostra que os alunos participantes encontram-se acima da média Brasil (Quadro 4), sendo registrado menor grau de dificuldade para resolução das questões de Formação Geral (FG). Ao serem questionados sobre o enunciado das questões, observa-se que, para a maioria dos participantes, os enunciados das questões de Componente Específico (CE) são de maior compreensão quando comparado à Formação Geral. Esse perfil é esperado, considerando que durante a formação profissional a preocupação é sempre maior com os temas específicos da área do que com os temas transversais ou mesmo outros mais gerais. Importante destacar que a percepção sobre a prova dos alunos da IES é sempre mais positiva do que a média brasileira. Entretanto, na edição de 2011, para os enunciados das questões de Formação Geral, houve um comportamento inverso.

Contudo é válido destacar que os resultados obtidos nas diversas edições do Enade são frutos das condições de oferta – organização didático-pedagógica, recursos humanos e infraestrutura utilizada para o desenvolvimento das atividades pedagógicas. Esses indicadores podem ser considerados indutores de qualidade, ou seja, os resultados no Enade podem ser compreendidos como produto de um momento pontual que o curso vivencia em atendimento à legislação vigente. Entretanto os esforços são mobilizados na busca do processo de formação de um egresso que reúna habilidades e competências gerais e específicas para atuar na sociedade em que vive.

Sob o ponto de vista qualitativo, um fato que está presente em todas as edições do Enade é um posicionamento negativo dos participantes sobre a forma de abordagem das questões, considerado como elemento *dificultador* para a realização da prova, o que pode sinalizar para um distanciamento entre os modelos de avaliação de aprendizagem utilizados no curso e no Enade (Quadro 4).

Quadro 4: Percepção dos alunos do curso de Engenharia Civil de uma IES do nordeste brasileiro sobre a prova Enade.

Percepção sobre a prova	2005		2008		2011		2014	
	IES	BRA	IES	BRA	IES	BRA	IES	BRA
Tive grau de dificuldade considerado Médio para a realização das questões de Formação Geral (FG).	66,7	62,2	70,0	60,7	62,8	65,3	74,0	64,1
Tive grau de dificuldade considerado Médio para a realização das questões de Componente Específico (CE).	66,7	55,6	50,0	60,4	74,4	59,1	76,7	56,3
A maioria dos enunciados das questões de Formação Geral estava clara e objetiva.	52,4	53,4	70,0	54,6	48,8	59,9	61,6	57,8
A maioria dos enunciados das questões de Componente Específico estava clara e objetiva.	55,0	49,2	70,0	57,5	72,1	63,4	60,3	60,5
A forma de abordagem dificultou a realização da prova.	35,0	39,2	30,0	38,4	26,2	42,2	26,0	45,8
Com base nas questões objetivas, percebi que estudei e aprendi muitos desses conteúdos.	80,0	63,9	70,0	57,5	72,1	63,7	83,6	64,1

Fonte: Relatórios do curso disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Os quadros 5 e 6 foram obtidos com base nos relatórios oficiais do Inep das três primeiras edições Enade (2005, 2008 e 2011). No quadro 5, os dados foram agrupados em duas categorias: perfil social e práticas de aprendizagem.

Em relação ao perfil socioeconômico há uma predominância bastante significativa de solteiros que, ainda que inseridos no mercado de trabalho, não prescindem da ajuda familiar para custeio de seus estudos. Quanto ao tempo dedicado às atividades remuneradas, excluindo-se as oferecidas pelo próprio curso, observa-se uma elevação significativa do percentual dos que afirmam não se dedicarem a atividades remuneradas da edição 2009 para a de 2011 do Enade.

Os alunos do curso se originam de famílias com bom nível de escolaridade e cursaram a educação básica toda em escolas privadas, mas nem por isso desenvolveram a leitura como prática de aprendizagem, nem o hábito de frequentarem bibliotecas, o que faz com que eles se sintam pressionados pelas exigências do curso. Essas parecem ter sido crescentes a cada edição do Enade, pelo aumento de horas dedicadas ao estudo, conforme registra o percentual do Enade 2011. Considera-se, no entanto, que a baixa frequência registrada à biblioteca pode significar, com alto grau de certeza, que a tecnologia, hoje, viabiliza o acesso a outros cenários de leitura e pesquisa que prescindem a presença física de livros e periódicos. Portanto não seria adequado afirmar que os alunos não realizam tantas leituras como seria desejável para uma boa formação profissional.

Pode-se afirmar que ao longo do período considerado na pesquisa não houve alteração significativa no perfil socioeconômico dos alunos do curso de Engenharia Civil, embora tenha se elevado o nível de escolaridade dos familiares e haja maior dedicação aos estudos, talvez em função de haver maior tempo livre para tal (Quadro 5).

Ao analisar a percepção discente sobre a organização didático-pedagógica, observou-se que os participantes consideram os docentes com bom domínio do conteúdo e atualizados, embora haja menos satisfação entre os concluintes de 2011. Na última edição do Enade há críticas em relação ao atendimento prestado aos alunos, o que de certa forma contradiz o discurso do coordenador e a proposta metodológica prescrita nos PPCs de promover a integração dos estudantes desde o início do curso com a ampla participação dos docentes que devem orientá-los a se engajarem em atividades de pesquisa, monitoria e extensão. Quanto à avaliação, mesmo reconhecendo o nível elevado de exigências, estão satisfeitos com a atitude dos professores.

Em relação à infraestrutura, foi o melhor padrão a partir de 2008, registrado pelo nível de aceitação dos estudantes, antes bastante críticos em relação às instalações e aos equipamentos, fator confirmado pela avaliação *in loco*.

Quadro 5: Perfil dos alunos concluintes do curso de Engenharia Civil de uma IES do nordeste brasileiro participantes das três primeiras edições Enade (2005, 2008 e 2011).

Categorias	Indicadores	2005	2008	2011
Perfil social	Estado civil	80,0% – Solteiros	96,3% – Solteiros	95,9% – Solteiros
	Ocupação	50,0% – Trabalham e recebem ajuda familiar	48,1% – Trabalham e recebem ajuda familiar	61,2% – Trabalham e recebem ajuda familiar
	Carga horária de atividade remunerada*	50,0% – Não exerce atividade remunerada	37,0% – Não exerce atividade remunerada	73,5% – Não exerce atividade remunerada
	Grau de escolaridade paterna	40,0% – Possui Ensino Médio	40,7% – Possui Ensino Superior	42,9% – Possui Ensino Superior
	Grau de escolaridade materna	50,0% – Possui Ensino Superior	40,7% – Possui Ensino Médio	40,8% – Possui Ensino Superior
Práticas de aprendizagem	Categoria administrativa – ensino médio	80,0% – Todo em Escola da rede Privada	59,3% – Todo em Escola da rede Privada	77,6% – Todo em Escola da rede Privada
	Hábito de leitura	55,5% – Leram no máximo dois livros	48,1% – Leram no máximo dois livros	49,0% – Leram no máximo dois livros
	Uso da biblioteca	60,0% – Razoável frequência	48,1% – Razoável frequência	28,6% – Em época de provas
	Dedicação aos estudos (em horas)	35,0% – Estuda de 3 a 5 horas semanais 35,0% – Estuda 6 a 8 horas semanais	44,4% – Estuda de 3 a 5 horas semanais	28,6% – Estuda de 8 a 12 horas semanais

* Exceto estágio, monitoria e/ou bolsa de estudo.

Fonte: Relatórios do curso disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Quadro 6: Percepção dos alunos concluintes do curso de Engenharia Civil de uma IES do nordeste brasileiro participantes das três primeiras edições Enade (2005, 2008 e 2011).

Categorias	Indicadores	2005	2008	2011
Organização didático-pedagógica	Curriculo	50,0% – Bem integrado	59,3% – Bem integrado	53,1% – Bem integrado
	Relação entre procedimentos de ensino e objetivos do curso	55,0% – Adequada	48,1% – Adequada	Não consta a pergunta
	Apoio ao discente	70,0% – A maioria dos docentes tem disponibilidade para fazer orientação extraclasse	66,7% – A maioria dos docentes tem disponibilidade para fazer orientação extraclasse	49,0% – A maioria dos docentes tem disponibilidade para fazer orientação extraclasse
	Metodologia de ensino	85,5% – A maioria dos docentes ministra conteúdo atualizado e possui domínio	81,5% – A maioria dos docentes ministra conteúdo atualizado e possui domínio	61,2% – A maioria dos docentes ministra conteúdo atualizado e possui domínio
	Avaliação do processo ensino-aprendizagem	80,0% – O nível de exigência foi na medida certa	74,1% – O nível de exigência foi na medida certa	81,6% – O nível de exigência foi na medida certa
Infraestrutura	Condições gerais das instalações**	30,0% – Deficiente	44,4% – Excelente	51,7% – Muito boa
	Disponibilidade de equipamentos	30,0% – Muito boa 30,0% – Deficiente	40,7% – Muito boa	49,0% – Muito boa
	Conservação dos equipamentos	35,0% – Atualizados, mas mal conservados	51,9% – Atualizados e bem conservados	Não consta a pergunta

Fonte: Relatórios do curso disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

A percepção dos concluintes com relação ao Curso reafirma a coerência existente entre o PPI e o PPC em que se destaca um currículo bem integrado, com o acompanhamento da trajetória estudantil, sendo preocupação constante entre os docentes por meio do apoio extraclasse e o cuidado com a metodologia utilizada em sala de aula (Quadro 6).

Considerações finais

O objetivo de investigar as razões pelas quais o curso de graduação em Engenharia Civil da IES é reconhecido como de excelência à luz dos referenciais de qualidade da SESu/MEC, pelo desempenho demonstrado nos Enades dos quais participou, teve como ponto de partida a análise crítica dos documentos institucionais – PDI e Relatório de Autoavaliação e daqueles referentes ao próprio curso – PPC e os Relatórios de Curso do Enade, o que permitiu compor um texto sobre o curso. Esse, no entanto, ainda não pode ser considerado como definitivo e conclusivo.

O cotidiano mais concreto e próximo do que pode se traduzir como sua realidade é um quadro complexo que se buscou compor pelo contraponto entre o texto que emerge dos documentos analisados e o contexto que emerge da fala de seus sujeitos – gestores, docentes, discentes e técnicos administrativos.

Fez-se, então, possível tecer considerações a respeito da razão do sucesso acadêmico alcançado. Pode-se, assim, afirmar que, em termos formais, as condições políticas, administrativas e didático-pedagógicas expressas nos documentos disponibilizados estão postas de forma a propiciar as práticas de gestão, ensino, pesquisa e extensão que favorecem a formação do profissional e do cidadão a que a IES e o curso de Engenharia Civil, especificamente, se propõem.

Sabe-se, entretanto, que o contexto nem sempre corresponde diretamente ao texto, sendo aquele muito mais rico e complexo que este. Dessa forma, foi importante investir no estudo do cotidiano do fazer do curso para estabelecer o confronto necessário à compreensão da realidade que se desejava flagrar.

O excelente desempenho demonstrado pelos seus alunos pode ser creditado às condições que foram possíveis de ser identificadas e que, modo geral, contribuem para um bom fazer acadêmico quais sejam:

- 1) PPC coerentes e orgânicos ao PDI e PPI;
- 2) Concepção filosófica de educação recorrente nos três PPCs com atualização e revisão dos conteúdos programáticos;

- 3) Perseverança de propósitos em relação ao perfil dos egressos do curso;
- 4) Destaque para a inserção profissional no mundo do trabalho focada nas características defendidas pelos órgãos disciplinadores da profissão Confea-Crea;
- 5) Sólidos conhecimentos básicos aliados ao espírito de pesquisador e capacidade de operar sistemas complexos por meio de recursos computacionais;
- 6) Preocupação constante entre o cenário interno de formação profissional e a sociedade;
- 7) Múltiplas oportunidades de formação por meio das Atividades Complementares inseridas no curso;
- 8) Articulação orgânica entre graduação e pós-graduação assim como entre ensino, pesquisa e extensão;

As condições socioeconômicas do estudante de engenharia na qual a maioria é solteira, com pais de nível de escolaridade satisfatória, vindos de escolas privadas e com tempo disponível para frequentar um curso de tempo integral.

Enfim, para os estudantes, o que confere qualidade ao curso é a dedicação e a atenção dos professores e a oportunidade de ampliação de aprendizagem, aqui traduzida pela inserção dos estudantes em projetos e programas que os envolvem em atividades de pesquisa, monitoria e extensão desde o início do curso. No entanto, há críticas em relação ao estágio supervisionado pela falta de sensibilidade das empresas locais que exigem que os alunos permaneçam no local de realização dos estágios em tempo integral, inviabilizando a frequência às aulas, uma vez que o curso ocorre nos turnos matutino e noturno.

Referências

- BERTOLIN, J. C. G. **Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização – período 1994-2003**. 2007. 281 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/10339/000593863.pdf?sequence=1>>. Acesso em jul. 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 4, de 5 de agosto de 2008**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em mai. 2014>.

_____. **Portaria nº. 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010.** Disponível: <<http://www.inep.gov.br>. Acesso em mai. 2014>.

_____. **Resolução CNE/CES 11, de 11 de março de 2002.** Institui diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em engenharia. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES112002.pdf>> Acesso em: 31 ago. 2016.

_____. CONAES. **Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior.** Brasília, DF, s/d.

_____. **Parecer CONAES nº 4, de 17 de junho de 2010.** Sobre o núcleo docente estruturante. Disponível em:< http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/259/parecer_conaes_n_4_de_17_de_junho_de_2010.pdf>. Acesso em 31 ago. 2016.

_____. Instituto nacional de estudos e pesquisas educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Relatório do curso ENADE – 2005.** Disponível em: < <http://enadeies.inep.gov.br/enadeIes/enadeResultado/>>. Acesso em fev. 2016.

_____. **Relatório do curso ENADE – 2008.** Disponível em: < <http://enadeies.inep.gov.br/enadeIes/enadeResultado/>>. Acesso em 01 fev. 2016.

_____. **Relatório do curso ENADE – 2011.** Disponível em: < <http://enadeies.inep.gov.br/enadeIes/enadeResultado/>>. Acesso em 01 fev. 2016.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 37.376, de 24 de maio de 1955.** Concede a autorização para funcionamento do curso de engenharia civil, da Escola de Engenharia de Alagoas. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37376-24-maio-1955-333888-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 31 ago. 2016.

_____. **Decreto nº 61.897, de 13 de dezembro de 1967.** Aprova o plano de reestruturação da Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-61897-13-dezembro-1967-402939-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 31 ago. 2016.

_____. **Lei 5.540 de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 31 ago. 2016.

_____. **Decreto n. 23.569 de 11 de dezembro de 1933.** Regula o exercício das profissões de engenheiro, de arquiteto e de agrimensor. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23569.htm>. Acesso em 31 ago. 2016.

_____. **Lei nº 10. 861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em 31 ago. 2016.

CONSELHO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – CEPE. **Resolução nº 56/95, de 18 de julho de 1995.** Define normas referentes à implantação e implementação do regime acadêmico seriado anual quanto à organização e funcionamento dos cursos de graduação da Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: < http://www.ufal.edu.br/estudante/graduacao/normas/documentos/resolucoes/resolucao_56_95_cepe>. Acesso em 31 ago. 2016.

_____. **Resolução nº 25/2005, de 26 de outubro de 2005.** Institui e regulamenta o funcionamento do Regime Acadêmico Semestral nos Cursos de Graduação da UFAL, a partir do ano letivo de 2006. Disponível em: < http://www.ufal.edu.br/estudante/graduacao/normas/documentos/resolucoes/resolucao_25_2005_CEPE>. Acesso em 31 ago. 2016.

CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – CONSUNI/UFAL. Institui o núcleo docente estruturante (NDE) no âmbito dos cursos de graduação da UFAL. Disponível em:< <http://www.ufal.edu.br/transparencia/institucional/conselhos-superiores/consuni/resolucoes/2012/resolucao-no-52-2012-de-05-11-2012>>. Acesso em 31 ago. 2016.

LAUDARES, J. B.; RIBEIRO, S. Trabalho e formação do engenheiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 81, n. 199, p. 491-500, set./dez. 2000.

LIMA, E. G. S; CUNHA, F. L. J.; SILVA, J. S. O. Sistema Nacional de Avaliação Da Educação Superior. (Sinaes) In: SOUSA, J.V. (Org.). **Educação Superior: cenários, impasses e propostas**. Campinas/SP: Autores Associados, 2013, p. 91-111.

MARTINS, A. C. P. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. In: **Acta Cirúrgica Brasileira**. Vol. 17 (Suplemento 3), 2002.

MEC, INEP, CONAES, SINAES. **Roteiro de Auto Avaliação Institucional:** orientações gerais, Brasília, DF, 2004.

RISTOFF, D. e GIOLLO, J. (org.). **Educação Superior Brasileira – 1991-2004**. Brasília, Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

TAVARES, M.G.M.; ROTHEN, J.C.; SANTANA, A.C.M. O Discurso da Qualidade em Periódicos Internacionais e Nacionais: uma análise crítica. **Revista Educação em Questão**, (UFRN impresso) v.51, 2015. p. 251-273. ISSN 0102-7735.

_____. OLIVEIRA, M.A.A.; SEIFFERT, O.M.L.B. Avaliação da educação superior na revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação: ênfases e tendências. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 233-258, abr./jun. 2011.

_____. (org.). Auto avaliação institucional. Maceió, Q GRÁFICA, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DE ALAGOAS – UFAL. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2006/2008**. Disponível em: < http://www.ufal.edu.br/transparencia/institucional/plano-de-desenvolvimento/PDI_2006-2008.doc/view>. Acesso em 23 fev. 2016.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2008/2012**. Disponível em: < <http://www.ufal.edu.br/transparencia/institucional/conselhos-superiores/consuni/resolucoes/2008/resolucao-no-58-2008-de-01-12-2008/view>>. Acesso em 23 fev. 2016.

_____. **Portaria n. 484 de 12 julho de 2004**. Institui a primeira comissão própria de avaliação.

_____. **Projeto de Auto Avaliação**. Maceió, 2005.

_____. **Projeto Pedagógico do Curso de Graduação em Engenharia Civil (PPC) 1999/ 2006/2014**. Disponível em:< <http://www.ufal.edu.br/estudante/graduacao/projetos-pedagogicos/campus-maceio>>. Acesso em 23 fev. 2016

_____. **Projeto Pedagógico Institucional (PPI) 2008**. Disponível em:< <http://www.ufal.edu.br/transparencia/institucional/projeto-pedagogico/projeto-pedagogico-institucional/view>>. Acesso em 23 fev. 2016.

_____. **Relatório de Auto avaliação 2006-2008**. Disponível em:< <http://www.ufal.edu.br/transparencia/relatorios/autoavaliacao>>. Acesso em 23 fev. 2016.

_____. **Relatório de Auto avaliação 2011**. Disponível em:< <http://www.ufal.edu.br/transparencia/relatorios/autoavaliacao>>. Acesso em 23 fev. 2016.

_____. CONSELHO UNIVERSITÁRIO – CONSUNI. Resolução **n. 27-A, de 17 de outubro de 2005**. Aprova o regimento interno da Comissão própria de avaliação institucional – CPA/UFAL. Disponível em:< <http://www.ufal.edu.br/transparencia/institucional/conselhos-superiores/consuni/resolucoes/2005/resolucao-no-27-a-2005-consuni-de-17-10-2005/view>>. Acesso em 31 jul. 2016.

Análise dos resultados do Enade dos cursos de Licenciatura do Maranhão nas versões 2005, 2008, 2011 e 2014: primeiras aproximações

ANA LÚCIA CUNHA DUARTE

Resumo: Este artigo apresenta resultados parciais da pesquisa sobre expansão e avaliação dos cursos de licenciatura no Maranhão: o Enade contribui com a qualidade desses cursos? O estudo é apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Maranhão (Fapema) e o objetivo principal é analisar a política de expansão e avaliação dos cursos de licenciatura do Maranhão a partir dos resultados do Enade, observando o padrão de qualidade desses cursos formadores de professores para a educação básica. A investigação envolve o levantamento de dados e de informações divulgados pelo Inep, organização e sistematização de análises de sínteses estatísticas. Os resultados apresentados, embora preliminares, revelam que os cursos de licenciatura com conceitos 4 e 5 no Enade ainda são raros no Maranhão. Na versão 2014, não houve curso com conceito 5, já os cursos com conceito 2, 1 e S/C são mais da metade.

Palavras-chave: Expansão; Avaliação da Educação Superior; Enade; Qualidade.

Este artigo traz as primeiras análises da expansão, avaliação e qualidade dos cursos de licenciatura no Maranhão no período Pós-Sinaes. A pesquisa é apoiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Maranhão (Fapema). O objetivo é analisar a política de expansão e avaliação dos cursos de licenciatura do Maranhão a partir dos resultados do Enade, nas versões de 2005, 2008, 2011 e 2014, observando os indicadores de qualidade dos cursos de formação de professores para a educação básica. A escolha do estudo se deu em razão da necessidade de estudar a formação de professores para a educação básica e sua repercussão na qualidade da educação do estado do Maranhão. O Primeiro passo foi analisar os indicadores de qualidade da avaliação dos estudantes por meio do Enade, na sequência o processo de expansão desses cursos e as instituições formadoras.

O procedimento metodológico utilizado na pesquisa, inicialmente, foi o levantamento e estudo bibliográfico sobre temas relevantes para o assunto em

tela e, posteriormente, a organização dos dados disponíveis na base de dados do Inep. Os resultados, ora apresentados, ainda são as primeiras aproximações das análises, há uma necessidade da pesquisa de conjugar aspectos quantitativos e qualitativos, como tentativa de uma maior aproximação com a realidade. Mesmo usado os aspectos quantitativos e qualitativos a nossa escolha de análise dá ênfase a abordagem de pesquisa qualitativa. Minayo (1996) define

[...] método qualitativo como aquele capaz de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações, e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas (p.10).

A complementaridade entre os dois aspectos de pesquisa é defendida por muitos pesquisadores, a exemplo, os da área de educação. Os dados quantitativos permitem organizar as informações para a interpretação e inferência nas análises e achados de pesquisa. Encontramos vários estudos sobre Enade, mas nenhum com recorte nos indicadores de qualidade dos cursos de licenciatura a partir desses resultados.

Este artigo apresenta os resultados de pesquisa para os cursos de licenciatura do estado do Maranhão, nas quatro versões do Enade (2005, 2008, 2011 e 2014). Até aqui temos o levantamento e as análises parciais de todos os cursos de licenciatura do Maranhão com estudantes avaliados nas quatro versões. As primeiras análises revelam que os indicadores de qualidade a partir dos conceitos do exame apontam dados preocupantes desses cursos, uma vez que mostram um percentual significativo de cursos Sem Conceito (S/C), com conceito 1 e 2.

Temos, na estrutura do artigo, dois capítulos: um sobre o componente avaliativo Enade nos cursos de licenciatura do Maranhão e o outro sobre expansão dos cursos de licenciatura do Maranhão: o que apontam os indicadores de qualidade do Enade? Nesse capítulo, apresentamos os dados e as análises dos indicadores de qualidade a partir dos resultados das sínteses estatísticas disponíveis na base de dados do Inep sobre o Enade.

O componente avaliativo Enade nos cursos de licenciatura do Maranhão

No tocante à avaliação da educação superior no Brasil, constatamos que, nas últimas décadas, há uma diversidade de concepções, mas todas concordando com a importância de tê-la nas Instituições de Educação Superior (IES). Uns destacam o aspecto positivo da avaliação, outros, os

aspectos negativos, como a competitividade, a discriminação na utilização dos resultados quantitativos para medir e *ranquear* as instituições educacionais.

O Sinaes tem no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) maior possibilidade de no processo de divulgação dos resultados as IES, a mídia ou mesmo a sociedade civil estabelecer *ranking* entre os cursos e, conseqüentemente, entre as instituições. Contudo devemos ter atenção para o risco de torná-la simplesmente objeto de comparação, servindo apenas para promover a competição entre instituições. A avaliação deve assumir o compromisso com o processo avaliativo e, conseqüentemente, com a qualidade da educação.

Ao analisar o processo de criação do Sinaes vamos perceber que nem todas as propostas feitas, inicialmente, foram aceitas. Consta no atual modelo, parte das características da avaliação realizada pelo “provão”. Verhine et al. (2006) argumenta que parece indicar que houve uma grande negociação até a passagem da lei, muitos pontos polêmicos ganharam força, entre eles a separação, avaliação institucional e avaliação de curso e, nesse momento, o Enade foi instituído como a terceira parte do Sinaes.

O Enade tem sua origem no Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (Paideia), que valorizava na avaliação a integração e o movimento. O exame foi apresentado como um dos instrumentos da proposta de avaliação para educação superior.

De acordo com o Art. 5º, Parágrafo 1º da Lei nº 10.861/2004, que instituiu o Sinaes, o Enade avalia o desempenho dos estudantes dos cursos de graduação com objetivo de

[...] aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilitações para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligado à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

O Enade é um instrumento de avaliação do Sinaes que subsidia a autoavaliação e a avaliação externa, tendo suas atribuições determinadas na Lei nº 10.861/2004 e na Portaria do MEC nº 2.051/2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação, na Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010 e na Portaria Normativa nº 06, de 14 de março de 2012, que traz alterações na aplicação do

Enade. Nas primeiras edições do referido exame, as provas eram simultâneas e idênticas para estudantes ingressantes e concluintes de cada curso. Eram considerados ingressantes aqueles estudantes que, até o dia 1º de agosto do ano do exame, tinham concluído entre 7% a 22% da carga horária mínima do currículo do curso de graduação. Por sua vez, os estudantes concluintes eram aqueles que, até a mesma data, tinham concluído, pelo menos, 80% da carga horária mínima do currículo do curso da IES, ou então, o estudante concluinte do curso no ano letivo da prova.

O exame, nas primeiras versões, foi aplicado utilizando procedimentos amostrais aos estudantes de todos os cursos de graduação ao final do primeiro e do último ano do curso. A aplicação por amostragem permitia que um maior número de estudantes fosse avaliado em um menor espaço de tempo, representando um custo menor para o poder público. A inscrição dos estudantes habilitados à prova ainda é feita pela instituição de educação por meio de formulário eletrônico fornecido pelo Inep.

Em 2010, o Enade deixa de ser amostral e passa a ser censitário para todos os estudantes concluintes. Todos os estudantes inscritos na condição de concluinte pela IES devem participar, obrigatoriamente, da prova para o cumprimento do componente curricular obrigatório, pois o estudante que deixa de fazer a prova fica na condição de irregular, não podendo receber seu diploma de graduado.

Em 2016, o exame traz na Portaria Normativa nº 09/2016, no Art. 6º, “os estudantes habilitados dos cursos descritos no Art. 1º desta Portaria Normativa deverão prestar o Enade 2016, independente da organização curricular adotada pela IES”. Esclarecemos que os estudantes das licenciaturas farão Enade no ano de 2017, ano do triênio das licenciaturas no exame. O Parágrafo 1º do Artigo 6º considera:

I – estudantes ingressantes, aqueles que tenham iniciado o respectivo curso no ano de 2016, devidamente matriculados, e que tenham de zero a vinte e cinco por cento da carga horária mínima do currículo do curso cumprida até o dia 31 de agosto de 2016, término do período previsto no art. 11;

II – estudantes concluintes dos Cursos de Bacharelado, aqueles que tenham expectativa de conclusão do curso até julho de 2017 ou que tenham cumprido oitenta por cento ou mais da carga horária mínima do currículo do curso da IES até o dia 31 de agosto de 2016, término do período previsto no art. 11;

III – estudantes concluintes dos Cursos Superiores de Tecnologia, aqueles que tenham expectativa de conclusão do curso até dezembro

de 2016 ou que tenham cumprido setenta e cinco por cento ou mais da carga horária mínima do currículo do curso da IES até o dia 31 de agosto de 2016, término do período previsto no art. 11.

O exame aplicado aos estudantes é composto de uma parte de formação geral e outra de componente específico. As questões do componente de formação geral avaliam aspectos relacionados à formação de um profissional ético, competente e comprometido com a sociedade. Esse componente é comum a todos os cursos de todas as áreas e busca contemplar vários temas. Já o componente específico é elaborado a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) de cada curso de graduação. Conforme disposição do art. 5º, § 5º, da Lei nº. 10.861/2004, o Enade constitui-se componente curricular obrigatório, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a situação regular com relação a essa obrigação.

São instrumentos avaliativos do Enade: a prova com 40 **questões**, sendo 10 questões da parte de formação geral (8 questões de múltipla escolha e 2 discursivas), que equivalem a 25% da nota da prova, e 30 questões da prova de formação específica da área (27 questões de múltipla escolha e 3 discursivas), que têm peso de 75% na nota; o questionário de impressões dos estudantes sobre a prova; o questionário do estudante (um dos instrumentos de coleta de informações do Enade, de caráter obrigatório, que tem por objetivo subsidiar a construção do perfil socioeconômico do estudante e obter uma apreciação quanto ao seu processo formativo) e o questionário do(a) coordenador(a) do curso (respondido pelos coordenadores de cursos de graduação avaliados, com apoio do seu respectivo Núcleo Docente Estruturante – NDE). Esse questionário tem por objetivo coletar informações que permitam caracterizar o perfil tanto dos gestores quanto dos projetos formativos das áreas participantes do Enade. (INEP. 2016).

Considerada a contribuição desses dados para o conhecimento e aprimoramento dos cursos de graduação, bem como para o desenvolvimento de políticas de educação superior no âmbito do Sinaes. As instituições e Pesquisador Institucional (PI) devem auxiliar os coordenadores de curso na observância do prazo de apresentação de respostas. (INEP, 2016).

O Enade configura-se como um instrumento de avaliação que realiza diagnóstico de competências e habilidades adquiridas ao longo de um ciclo de três anos. Os resultados do exame buscam proporcionar aos cursos informações que permitam sanar possíveis dificuldades apresentadas. O relatório de curso é um documento divulgado pelo Inep sobre o Enade com os componentes de avaliação da formação geral comum a todos os cursos e componente específico

de cada uma das áreas. As informações contidas no relatório traduzem os resultados obtidos a partir dos dados fornecidos pelos estudantes.

Como já comentamos, o Enade é um dos três componentes de avaliação da educação superior desenvolvida no país pelo Sinaes. Neste artigo apresentamos a discussão dos dados referentes aos resultados dos estudantes dos cursos de licenciatura do Maranhão nas quatro versões do Enade (2005, 2008, 2011 e 2014). A seguir temos um quadro com conceitos e valores contínuos do Enade.

Quadro 1: Conceitos e valores contínuos no Enade

Conceito Enade	Valor Contínuo
1	0,0 a 0,9
2	1,0 a 1,9
3	2,0 a 2,9
4	3,0 a 3,9
5	4,0 a 5,0
S/C	-----

Fonte: INEP (2016).

Os dados analisados foram produzidos pelo Inep e disponibilizados às instituições de educação superior para que essas tomassem conhecimento dos resultados do exame feito pelos seus estudantes, inclusive os diferentes intervalos de notas e os conceitos correspondentes a esses intervalos. Os conceitos Enade variam de 1 a 5 e em caso de não completar a avaliação o curso fica S/C.

Para o processo de análise e interpretação dos dados, as primeiras aproximações apresentadas no estudo nos permitem fazer um retrospecto do papel decisivo da educação para promover mudanças nas formas de pensar e repensar a sociedade maranhense. Para muitos especialistas e estudiosos, a estratégia para o enfrentamento dos graves problemas vividos pelos maranhenses é investir na formação de professores para a educação básica. Desse modo, terão como lutar por condições de vida mais digna e se todos tiverem educação de qualidade muitos problemas vividos deixarão de existir.

Para Maués; Seguenreich; Otranto (2015), é importante

[...] que os governos, em nível federal e em níveis estaduais e municipais assumam a questão da formação de professores como uma questão fundamental no processo de desenvolvimento da educação, reconhecendo que o processo de ensino-aprendizagem terá resultados satisfatórios na medida em que, dentre os fatores intervenientes, tenha um quadro docente que esteja satisfeito com a profissão e que se sinta motivado no exercício cotidiano de seu trabalho (p.65).

Os cursos de formação de professores no Maranhão apresentam indicadores de qualidade baixos, o que evidencia a necessidade de investir mais no processo de formação desses futuros profissionais. Para Souza (2009, p. 21), é preciso verificar a serviço de quem está a avaliação “da regulação, do aumento do controle do estado, do poder coercitivo” ou se é um “instrumento que permite perceber onde há deficiências e soluções para corrigi-las”. Em geral, a avaliação retrata uma política de governo que, muitas vezes, não segue um plano com caráter de diagnóstico da realidade educacional, tornando-se mero instrumento de controle do Estado.

Expansão dos cursos de licenciatura do Maranhão: o que apontam os indicadores de qualidade do Enade?

Em 1822, com a independência do Brasil, a necessidade de criação de outros cursos superiores foi se firmando e, em 1827, D. Pedro I cria mais dois cursos superiores: o curso de Direito de São Paulo e o curso de Direito de Olinda que, 27 anos depois, passou a ser oferecido em Recife. Foram esses dois cursos que deram origem às duas primeiras faculdades brasileiras, sendo a Faculdade de Direito, em São Paulo, e a Faculdade de Direito do Recife, em Pernambuco.

O primeiro reinado do governo de D. Pedro I, segundo Loureiro (1986), deu importante contribuição para o ensino superior, sendo que a principal delas aconteceu no segundo reinado sob o Governo de Dom Pedro II com a fundação dos Cursos Jurídicos em 11 de agosto de 1827. Em relação ao segundo reinado, Dom Pedro II preocupava-se em manter e aprimorar tudo que já havia sido feito até então e também em criar novas instituições.

Já a criação da universidade no Brasil aconteceu somente depois de muitas tentativas. Em 1934, a Fundação da Universidade de São Paulo incorporou a então Faculdade de Direito de São Paulo, o mesmo aconteceu, em 1946 com a Faculdade de Direito do Recife que passa a ser oferecido pela Universidade Federal de Pernambuco. Saviani (2010, p. 5) esclarece que os cursos superiores criados por “D. João VI e às duas faculdades se resume o

ensino superior no Brasil até o final do Império. Duas características são comuns a todos eles: trata-se de cursos ou faculdades isoladas e são todos eles públicos mantidos, portanto, pelo Estado”.

Na sequência dos fatos históricos tem-se as primeiras iniciativas de criação da universidade no Brasil, sendo todas as três tentativas de instituições particulares. A primeira delas foi a Universidade de Manaus, em 1909, criada no ciclo da borracha, mas, com a crise econômica, logo foi extinta, em 1926; a segunda foi a Universidade de São Paulo, em 1911, não conseguindo resistir, em 1917 foi extinta; a terceira foi a Universidade do Paraná, em 1912, que também não resistiu e, em 1920, foi desativada e seus cursos passaram a ser ofertados por faculdades isoladas.

A Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920, tem sua origem na Academia de Medicina e Cirurgia fundada quando da chegada da Família Real ao Brasil, em 1808, e, posteriormente, transformada em Faculdade de Medicina. Em 1937, passa a ser, então, a Universidade do Brasil, extinta em 1965, época em que foi criada a Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Conhecer o processo de criação dos cursos superiores, das faculdades isoladas até chegar à criação das universidades brasileiras se faz necessário para compreender e apreender o processo de expansão da educação superior no Brasil. A ampliação vem agregada aos estudantes excedentes, que eram aqueles que alcançavam a nota de aprovação no vestibular, mas não conseguiam realizar suas matrículas por falta de vagas. A questão ganha visibilidade, pois os estudantes exigiam abertura de vagas para realizarem suas matrículas.

Em 1968, a Reforma Universitária, Lei 5.540/68 reformulou o ensino superior no Brasil, procurando responder a duas demandas contraditórias, segundo Saviani (2010): a demanda dos jovens estudantes que desejavam ingressar na universidade e dos professores que queriam a extinção da cátedra; a outra demanda era do grupo dos militares que desejavam vincular o ensino superior aos mecanismos de mercado e o projeto de modernização implantado no país.

O que ficou evidenciado foi que a expansão do ensino superior tão reivindicada pelos estudantes que queriam ingressar na universidade se deu, como afirma Saviani (2010, p. 10), “pela abertura indiscriminada, via autorizações do Conselho Federal de Educação, de escolas isoladas privadas, contrariando não só o teor das demandas estudantis, mas o próprio texto aprovado”. Desse modo, a alteração da Lei da Reforma Universitária possibilitou a expansão da educação superior via instituições privadas.

Trazendo a discussão para os anos 90, período da reforma da educação superior do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que teve como uma das principais diretrizes racionalização administrativa e eficácia quantitativa, Ferreira (2012, p. 457) acrescenta que se “ênfatizava o novo papel atribuído ao mercado para alocação dos recursos e se diminuía as funções do Estado como provedor dos serviços”.

A educação superior promovida no governo FHC, na metade da década 1990, caracterizou-se por uma subordinação às regras do mercado incentivando a competitividade e autofinanciamento das Instituições de Educação Superior (IES). A aprovação da LDB 9.394/96 possibilitou várias modificações na educação superior. O art. 45 diz que a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização. No art. 20 as instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: particulares; comunitárias; confessionais e filantrópicas. Aqui fica evidenciado a distinção entre as IES privadas com fins lucrativos e IES privadas sem fins lucrativos.

Além da LDB 9.394/96, no governo FHC, outros mecanismos legais foram instituídos, entre eles destacam-se: o Decreto nº 2.306/97, que regulamenta o sistema federal de ensino e dá outras providências; a Lei nº 10.168/00, que estabelece o programa de estímulo à interação Universidade-Empresa para o apoio à Inovação a partir de parcerias entre universidades, centros de pesquisa e o setor privado; a Lei nº 10.172/01, que aprovou o Plano Nacional de Educação, mesmo com vários vetos. Para Ferreira (2012, p. 460), “explicitaram a transferência de responsabilidades do poder público para a sociedade no financiamento da educação” – fazendo referência à Lei 10260/01 que dispôs sobre o Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (Fies) e que permitiu, indiretamente, transferir recursos públicos para as instituições de ensino privadas.

Quanto à análise e discussão da avaliação da educação superior, recorte nos indicadores de qualidade do Enade dos cursos de licenciatura do Maranhão, temos dados que revelam que, em 2005, ano da primeira aplicação do Enade, foram 124 instituições das quais 12 eram Instituições de Educação Superior (IES) privadas. Ficaram S/C, 79 cursos, que identificamos como cursos de Programas Especiais de Formação de Professores para a educação básica como apenas uma turma em cada município. Desse modo, não apresentavam todos os critérios para completar a avaliação do estudante, ficando o curso no resultado final S/C no Enade. Dos 79 cursos, 39 são da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) que contava com 62 cursos de

licenciatura distribuídos em vários municípios do Estado. Cabe destacar que, em 2005, a Universidade Estadual do Piauí (UESPI) oferecia, em vários municípios do Maranhão, cursos de licenciatura, sendo que 24 deles participaram do Enade e foram avaliados sem conceito. Turmas a época do exame, somente com estudantes concluintes. Para fechar o conceito no exame era exigida a participação de ingressantes, como era turma única, a avaliação não completava e, então, os estudantes ficavam com o curso sem conceito. Essa análise dos cursos da Uespi se confirma no exame de 2008, no qual não existiam mais cursos de licenciatura no Maranhão avaliados no Enade ofertados pela instituição.

Outro ponto que merece atenção é o número de cursos com conceito maior que três no Enade de 2005. Dos 124 cursos avaliados, somente 27 com conceito maior que 3, sendo um com conceito 5, o curso de História Licenciatura da UEMA. As IES privadas contavam apenas com 12 cursos de licenciatura dos 124 avaliados. Desses, três com conceito 3, seis com conceito 2 e três S/C. Diante desse quadro da avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de licenciatura do estado do Maranhão, percebemos que é preciso muito investimento na formação de professores para educação básica, no sentido de impulsionar ações de melhoria para elevar a qualidade dos cursos desenvolvidos nas diferentes IES.

As críticas feitas ao Enade existem, mas não podemos ignorar os dados que revelam indicadores de qualidade preocupantes dos cursos de licenciatura. Consideramos que os resultados do Enade podem permitir reflexões importantes sobre a qualidade dos cursos de graduação, especialmente dos cursos de formação de professores para a educação básica, os cursos de licenciatura, nosso objeto de interesse na pesquisa.

No Enade 2008, foram avaliados 163 cursos de licenciatura no estado do Maranhão. Desses, 122 avaliados com conceito 2, 1 ou S/C. Dos 122 cursos 78 com conceito 2, mais 37 com conceito 1 e sete S/C. Enquanto, em 2005, havia uma concentração de cursos S/C, em 2008, diminuíram os cursos não avaliados e aumentaram, significativamente, o número de cursos com conceito 2 e 1. Revelando mais uma vez a preocupação com a qualidade da formação dos futuros profissionais egressos desses cursos. Em relação às IES privadas, houve uma expansão de 60% dos cursos avaliados entre 2005 e 2008, passando de 12 para 20 cursos no Enade de 2008. Dos 20 cursos, seis obtiveram conceito maior que 3, sendo um com 5, dois com 4 e três com conceito 3. Dos outros 14 cursos nove receberam conceito 2, três tiveram conceito 1 e dois S/C. Nessa edição, quatro cursos com estudantes avaliados

receberam conceito 5, três cursos da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e um de IES privada.

Em 2011, fizeram Enade 77 cursos de licenciatura, sendo 41 cursos funcionando regularmente, alguns remanescentes de programas especiais de formação de professores. A UEMA que, em 2008, contava com 128 cursos de licenciatura, em 2011, reduziu para 45 cursos. O Programa de Formação Docente (PQD), que oferecia cursos de formação de professores em aproximadamente 70% dos municípios do Maranhão, diminuiu significativamente. Desse modo, em 2011, havia um número pequeno de cursos com estudantes na condição de atender aos critérios de participantes do Enade. O total de cursos com conceito menor que 3, em 2011, foi de 41 cursos dos quais 27 ficaram S/C, sendo 17 deles da UEMA, que caiu de 128 cursos, em 2008, para 45, em 2011, ficando assim distribuídos: oito cursos com conceito 4, quinze com conceito 3, cinco com 2 e dezessete S/C. Metade dos cursos foram avaliados com conceito abaixo de 3. Nas IES privadas houve um acréscimo de três cursos, ficando com 23 cursos avaliados no Enade de 2011. Desses avaliados 14 cursos receberam conceito abaixo de 3, um recebeu conceito 4 e oito, 3.

Em 2014, participaram do Enade 141 cursos de licenciatura dos quais 91 foram avaliados abaixo de 3: foram 69 com conceito 2, 17 com conceito 1 e os demais ficaram S/C. Observa-se que quase dobrou o número de cursos com estudantes avaliados no exame de 2011 para 2014 – a expansão foi 83,1%. Esse aumento é significativo para a UEMA, que, em 2011, teve 45 cursos avaliados, já em 2014 aumentou esse número para 86., representando um crescimento de 91,1%. O destaque é para os cursos de licenciatura do Programa Especial de Formação de Professores Darcy Ribeiro que a UEMA estava finalizando no ano de 2014 e que participaram do Enade. Outra observação feita a partir dos dados levantados é que, em 2014, não houve no Maranhão nenhum curso de licenciatura com estudantes avaliados no Enade com conceito 5. Cursos com conceito 4 foram 11 e com conceito 3 foram 39. Evidencia-se que somente 50 cursos de licenciatura participantes do Enade de 2014 no estado do Maranhão alcançaram conceito acima de 3.

Para atender ao que vem sendo anunciado no decorrer deste trabalho, destacamos que a discussão realizada busca compreender e apreender a natureza do objeto investigado em nível local, regional e nacional. Tem sido um esforço permanente nosso construir o diálogo entre o teórico e o empírico e, em alguns momentos, entre o empírico e ele mesmo. Desse modo, procuramos abordar as questões direcionadas a expansão, avaliação e

qualidade a partir dos resultados do Enade, nas quatro versões, dos cursos de licenciatura do Maranhão.

Consideramos pertinente inserir a discussão sobre os cursos de licenciatura do Maranhão como uma tentativa de provocar as IES a fortalecerem a política de formação de professores para a educação básica, objetivando indicadores de qualidade mais elevados para esses cursos. Sousa (2009, p. 245) acrescenta que do “ponto de vista etimológico, qualidade corresponde à propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas, capazes de distingui-las das outras e/ou de lhes determinar a natureza”. Nessa perspectiva, entendemos que qualidade expressa a essência do que marca as coisas e também as pessoas. Em educação, o termo qualidade vem sendo bastante usado, mas ainda carece de reflexão, pois é um termo de difícil conceituação pela sua complexidade e polissemia. No Brasil, o conceito de qualidade na educação está permeado pela noção produzida pelo mercado.

Ainda sobre a qualidade como polissêmica, ou camaleônica, Sguissardi (2009, p. 261) argumenta que o melhor caminho para acerrar-se do seu sentido é “perscrutar os interesses e contradições em jogo na sua origem, evolução e consolidação”. Isso tem relevância em diversos campos e também no caso presente, da educação superior brasileira. Para os organismos internacionais, a qualidade da educação passa pela formação dos recursos humanos, o aumento da cobertura dos sistemas educacionais, a descentralização dos serviços educativos, melhoria da situação dos professores no que tange à formação, remuneração e avaliação de todos os níveis do sistema educacional.

Considerações finais

Os dados analisados até aqui mostram que a UEMA concentra o maior número de cursos de licenciatura com estudantes avaliados no Enade nas quatro versões e que somente na primeira versão, a de 2005, houve curso da instituição com conceito 5. Destaca-se que a expansão de cursos de licenciatura pela UEMA se dá em razão de três Programas Especiais de Formação de Professores, a saber: Programa de Capacitação de Docentes (PROCAD); Programa de Qualificação de Docentes (PQD) e Darcy Ribeiro.

Ressaltamos que, dos três componentes avaliativos do Sinaes, o mais conhecido no processo de avaliação da educação superior é o Enade. Esse componente avaliativo é o mais conhecido e ganha cada vez mais centralidade, pois por ter maior divulgação junto aos meios de comunicação, a sociedade civil acaba por conhecê-lo mais. De acordo com Bittencourt et al. (2008), ainda que o Sinaes consista de um processo completo de avaliação, a maioria

das IES e os meios de comunicação dão mais destaque aos resultados derivados do Enade.

Mesmo com as tentativas de aperfeiçoar o processo de avaliação dos estudantes, as outras dimensões do Sinaes, avaliação de curso e autoavaliação, ainda não conseguem visibilidade, tornam-se quase imperceptíveis. Barreyro (2008) é enfática ao relatar a perda de foco original do Sinaes e a exagerada importância ao Enade. Esse tipo de exame tem suas fragilidades, mas mesmo assim defendemos que seus resultados sejam analisados como um diagnóstico na proposição de ações que elevem a qualidade dos cursos de formação de professores para a educação básica.

Todos os pontos já evidenciados nas análises nos permitem pensar que a expansão dos cursos de licenciatura no Maranhão precisa de ações para mudar os indicadores a patamares mais aceitáveis, pois existem muitos cursos S/C em todas as versões do Enade. O número de cursos com estudantes avaliados com conceito menor que 3 é sempre mais da metade. O sistema de avaliação da educação superior no Maranhão no seu componente Enade ainda não repercutiu em qualidade dos cursos de licenciatura. Entretanto ressaltamos que esses resultados devem ser analisados, considerando diferentes aspectos, sempre com vistas a elevar a qualidade e associando a outras avaliações. Os resultados do Enade também podem ser usados de forma negativa. O ranqueamento pode servir, em muitos casos, apenas para efeitos de mercado, conseguir novos estudantes e não para desenvolver um projeto de educação voltado para a melhoria da qualidade do curso ofertado pela IES.

Referências

- BARREYRO, G. B. De exames, rankings e mídia. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.
- BITTENCOURT, H. R.; VIALLI, L.; CASARTELLI, A. O.; RODRIGUES, A. C. M. Uma análise da relação entre os conceitos Enade e IDD. **Estudos em avaliação educacional**, Fundação Carlos Chagas, v. 19, n. 40, p. 247-262, maio/ago. 2008.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 1996, 269 p.
- BRASIL. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e bases da Educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Ano 134, n. 248, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação Institucional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004, n. 72, Seção 1, p. 3-4.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Disponível:<http://download.inep.gov.br/download/condicoes_ensaio/2007/portaria_n40.pdf. Acesso em abr. 2017.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Manual do Enade 2016**. Disponível em:<http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/manuais/manual_do_enade_01072016.pdf. Acesso em abr. 2017.

BRITO, M. R. F. O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008.

FERREIRA, S. Reformas na educação superior: FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, Brasília, nº 36, p. 455-472, maio/ago. 2012.

LOUREIRO, M. A. S. **História das universidades**. São Paulo: Estrela Alfa editoras, 1986.

OLGAÍSES, M.; SEGUENREICH, S.; OTRANTO, C. As políticas de formação de professores: a expansão comprometida. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, n. 37, p. 42-72, jan./abr. 2015.

SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**, vol. 8, nº 2, p. 4-17, ago./dez. 2010.

SGUISSARDI, V. Educação superior no limiar do século: traços internacionais e marcas domésticas. In: _____. **Universidade brasileira no século XXI**: desafios do presente. São Paulo: Cortez, 2009, p. 109-139.

SOUSA, J. V. Qualidade na educação superior: lugares e sentidos na relação público-privado. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 242-256, maio/ago. 2009.

SOUZA, L. G. Avaliação de políticas educacionais: contextos e conceitos em busca da avaliação pública. In: LORDÊLO, J. A. C.; DAZZANI, M. V. (Orgs.). **Avaliação educacional**: desatando e reatando nós. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 17-29.

VERHINE, R. E.; DANTAS, L. M. V.; SOARES, J. F. Do “provão” ao Enade: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no ensino superior brasileiro. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p. 291-310, jul. 2006.

Avaliação da educação superior: um estudo sobre a qualidade dos cursos de Pedagogia

ARLETE DE FREITAS BOTELHO
CLAUDIA MAFFINI GRIBOSKI
JANDERNAIDE RESENDE LEMOS
JOSÉ VIEIRA DE SOUSA

Resumo: Este texto discute resultados parciais da pesquisa “Avaliação, expansão e qualidade da educação superior no século XXI”, em realização pelo “Observatório e pesquisa das políticas de avaliação da educação superior” (POW1), com o apoio do CNPq e do Programa Observatório da Educação – Obeduc nº 20346. Trata-se do recorte de um grupo de quatro cursos selecionados pelo critério de maior número de matrículas, cujo desempenho foi o conceito 4 e/ou 5 em três ciclos avaliativos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). O estudo volta-se para o curso de Pedagogia e analisa o padrão oficial de qualidade a partir dos resultados do Enade (2005-2008-2011), do Conceito de Curso (CC) e do Conceito Preliminar de Curso (CPC). Para o estudo de caso, foi selecionada uma instituição de educação superior (IES) e respectivo curso, dentre as 25 IES da amostra, observados os critérios de categoria administrativa, natureza acadêmica e região geográfica do Brasil. Para análise tornou-se essencial conhecer, além da sequência com que os resultados da avaliação foram obtidos, a opinião dos coordenadores de curso, com a realização de entrevista semiestruturada. Foram consultados os Relatórios de Cursos do Enade e os documentos institucionais: PDI, Regimento, e Relatórios de Autoavaliação. O estudo revelou que a qualidade está atrelada à preocupação com os resultados do Enade e à necessidade de formação crítico reflexiva dos estudantes.

Palavras-chave: Avaliação; Pedagogia; Sinaes; Qualidade.

O presente texto expressa o resultado de estudo desenvolvido no âmbito do Observatório e Pesquisa das Políticas de Avaliação da Educação Superior (POW1)¹, com a finalidade de analisar a avaliação, expansão e qualidade da

1 Disponível em <<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/3351859482749578>>

educação superior no Século XXI, por meio da construção do conceito de qualidade nos cursos de graduação no período pós-Sinaes – 2004/2012.

O projeto teve como escopo indagar: (i) quais os parâmetros oficiais de qualidade utilizados nos processos de avaliação da educação superior no Brasil, pós-Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior/Sinaes?; (ii) quais conceitos de qualidade são formulados no debate científico nacional e internacional sobre avaliação da educação superior e como se articulam com o adotado no Sinaes?; (iii) quais as características dos cursos de Administração, Enfermagem, Engenharia Civil e Pedagogia apontados como de alta qualidade, considerados os diversos elementos existentes para isso – resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), Conceito Preliminar de Curso (CPC) e Conceito de Curso (CC) –, que resultam da avaliação presencial?

A partir dessas questões, delineou-se como objetivo deste estudo compreender os parâmetros oficiais de qualidade utilizados em processos de avaliação nos cursos de Pedagogia, considerados de alta qualidade pelo Sinaes, nos três ciclos avaliativos, reunindo elementos disponíveis sobre Enade, CPC e CC.

Um extrato dos resultados da pesquisa é estruturado neste artigo, organizado em quatro partes, contendo, além da introdução, uma parte com a trajetória do curso de Pedagogia no Brasil e uma segunda parte com os resultados da avaliação Enade no curso de Pedagogia nos ciclos 2005, 2008 e 2011, examinando dados sobre a avaliação traduzida no conceito desse exame. Já a terceira parte é dedicada à análise do desempenho dos cursos de Pedagogia com Conceito 4 e/ou 5 nas diferentes edições do Enade, à luz de um conjunto de indicadores. A quarta parte analisa o conceito de qualidade no curso de Pedagogia no ciclo avaliativo do Sinaes, em uma IES selecionada por ter obtido em três ciclos avaliativos consecutivos o conceito 4 no Enade.

O Enade dos Cursos de Pedagogia nos Ciclos avaliativos 2005, 2008 e 2011

O Enade tem seu aspecto legal, expresso no art. 5º da Lei nº 10.861/2004, que determina a avaliação externa dos cursos de graduação realizada mediante a avaliação *in loco* e a aplicação do exame a cada ciclo avaliativo de três anos. Analisando os resultados da avaliação nos cursos de Pedagogia nos anos de 2005, 2008 e 2011, pode-se frisar que os desempenhos satisfatórios variam de 9 a 13%. Em 2005, foram 10,7% (correspondendo a 164 de um total de 1.524) com resultados considerados bons, na escala 4 ou 5, enquanto em 2008, houve um acréscimo para 13,2%, visto que 217 de um conjunto de 1.636 dos cursos obtiveram as mesmas médias no Enade. Em 2011, ocorreu um decréscimo para 9,38% dos que apresentaram resultados positivos, visto que apenas 158 de um total de 1.684 cursos conseguiram obter os conceitos 4 ou 5, como mostra o gráfico a seguir. Essa variação denota um desempenho similar dos cursos em relação à alta qualidade.

Comparando-se o Enade realizado em 2005 com o realizado em 2008 e em 2011, nota-se que não há uma grande variação no número total de cursos em funcionamento, o que pode revelar uma acomodação do sistema e uma baixa expansão desses cursos. No entanto, é possível perceber que, diante do universo de cursos de Pedagogia, o percentual considerado de alta qualidade (conceitos Enade 4 e/ou 5) está aquém do quantitativo esperado, sendo, portanto, uma questão a ser investigada.

Os dados demonstram a evolução e involução dos cursos de Pedagogia no período de 2004 a 2013, registrando a influência das políticas de formação de professores implementadas no país durante a expansão dos mesmos. Foram cerca de dez anos discutindo as novas Diretrizes Curriculares Nacionais de Pedagogia e a necessidade de garantir o perfil profissional do licenciado, e não do bacharel.

Comparando-se os cursos que participaram dos três ciclos avaliativos do Sinaes², foram identificados respectivamente 19%, 23% e 21% dos cursos avaliados com conceito Enade na escala 4 ou 5 em 2011. É preciso destacar, também, que é grande o percentual de cursos Sem Conceito (SC), assim conceituados por não possuírem ingressantes ou concluintes, próprio de um contexto de muitos cursos novos ou em extinção. Ao serem retirados esses

2 A amostra desse estudo, considerou a qualidade dos cursos com resultados 4 e 5, entretanto, para o Sinaes é considerado satisfatório os cursos com desempenho 3, 4 e 5, o que faz aumentar o percentual de qualidade dos cursos para 61% em 2005 e 2008, e 62%

curso do cômputo geral, o percentual de cursos com conceitos 4 ou 5 aumenta para 27% em 2005; 29% em 2008; e 26% em 2011.

Os dados apresentados na Tabela 5 expressam os cursos existentes nos três períodos avaliativos, e os respectivos conceitos Enade atribuídos.

Tabela 1: Distribuição dos Conceitos Enade, de todos os cursos de Pedagogia que fizeram as três edições do Enade – 2005, 2008 e 2011

Escala do Conceito	2005		2008		2011	
	N	%	N	%	N	%
1	13	1,5	28	2,4	24	2,4
2	87	9,8	201	17,1	193	19,4
3	373	41,9	441	37,5	403	40,5
4	160	18,0	239	20,3	188	18,9
5	12	1,3	36	3,1	28	2,8
SC	246	27,6	231	19,6	158	15,9
Total geral	891	100,0	1.176	100,0	994	100,0

Fonte: Planilha com resultados Enade – CGCQES/Daes/Inep

É interessante perceber que de 2008 para 2011 houve uma queda de 21,3% com conceito 4, e 22,2% com conceito 5, que provavelmente tenha sofrido influência pela redução de cursos avaliados. O aumento registrado nos conceitos 2 e 3, no último período, sinalizam uma transferência dos conceitos 4 ou 5. Esses resultados, se comparados ao total dos cursos de Pedagogia existentes, traz preocupação, principalmente se considerarmos as frequentes contradições na sua trajetória, que dificultam a solidificação da sua identidade.

Os dados induzem a uma aceitação silenciosa dos resultados que, por sua vez, podem não estar sendo utilizados como incentivo para a busca da qualidade.

O desempenho dos cursos de Pedagogia com Enade 4 ou 5

Na série estudada permaneceram em 48 os cursos que reiteraram conceitos Enade 4/5. As universidades se destacam com 72,7% dos cursos ofertados, seguidas das faculdades, com 13,6% e dos centros universitários

com 13,6%, lembrando que as universidades possuem a prerrogativa de autonomia para a abertura de novos cursos em suas sedes ou nos *campi* fora de sede. No caso das faculdades, essas podem ter prerrogativa de autonomia adquirida a partir da obtenção do Índice Geral de Cursos (IGC) satisfatório.

Considerando a categoria administrativa das IES, vista na Tabela 2, 45,8% dos cursos de Pedagogia estão situados na esfera privada, distribuídos em faculdades (13,6%), centros universitários (13,6%) e universidades (72,7%). Na esfera pública, registram-se 54% dos cursos, sendo todos eles em Universidades. Nessa ótica de análise do Enade, poder-se-ia afirmar que os cursos de Pedagogia ofertados em universidades têm maior qualidade, seguidos igualmente dos cursos ofertado em centros universitários e faculdades.

Quanto à sua organização acadêmica e categoria administrativa, que obtiveram os conceitos Enade 4 e 5 em três ciclos consecutivos, lembramos que nos dados analisados inicialmente, viu-se o quanto é baixo o total de cursos que obtêm conceitos 4 ou 5. Refinando os dados, se vê também que, à medida que o universo total de cursos, excluídos aqueles sem conceito, variou entre 2005 (645) e 2008 (945) e, finalmente, 2011 (836), o percentual daqueles que obtinham conceitos 4 ou 5 também oscilou significativamente: de 26,7% em 2005, aumentando para 29,1% em 2008 e, finalmente, caindo para 25,8% em 2011.

Além da predominância das IES públicas sobre as privadas, cujos cursos de Pedagogia são melhores conceituados, o segundo grupo apresenta um percentual menor diante da sua totalidade. Esse percentual corresponde a 1,9% de cursos com os conceitos 4 e 5, tornando-se incomparável o percentual cujos cursos são ofertados por universidades.

Tabela 2: Distribuição dos cursos com Enade 4 ou 5, por organização acadêmica e categoria administrativa

Organização Acadêmica	Público		Privado		Total geral	
	N	%	N	%	N	%
Centro Universitário	0	0	3	13,6	3	6,25
Faculdade	0	0	3	13,6	3	6,25
Universidade	26	100	16	72,7	42	87,5
Total geral	26	100	22	100,0	48	100
% por dependência administrativa	54,2	-	45,8	-	100,0	-

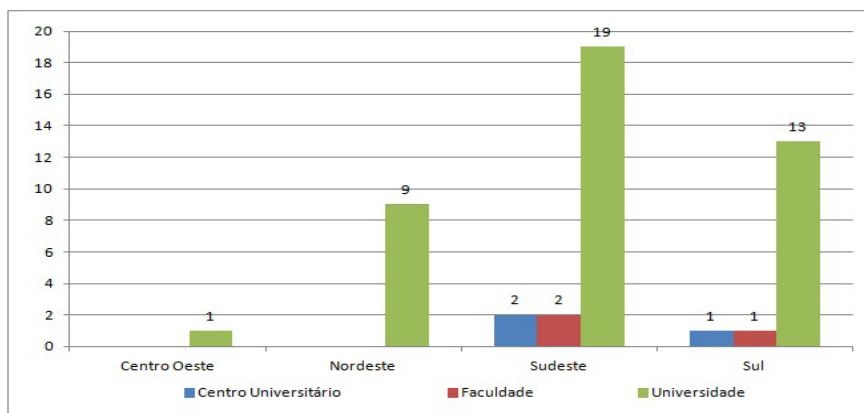
Fonte: Planilha com resultados Enade – CGCQES/Daes

Foi observada também a região geográfica dos cursos de Pedagogia com Enade 4 e 5. A região Sudeste apresenta o maior número de cursos de Pedagogia com melhores avaliações, 23 (47,9%), nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. A região Sul tem 15 cursos (31,3%), nos três estados (RS, SC e PR) que compõem a região. A região Nordeste apresenta 9 (18,8%) cursos, nos estados da Bahia, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe. A região Centro-Oeste tem apenas 1 (2,1 %) curso de Pedagogia, localizado em uma universidade, no município de Três Lagoas (MS). Nesse cenário, a região Norte se diferencia por não possuir curso de Pedagogia com conceitos 4 ou 5 no Enade.

Importante ressaltar que a partir de 2009 é bastante reduzida a expansão dos cursos apresentando tendência de queda de criação de novos cursos em todas as regiões brasileiras e significativamente, quando ocorre, é pela via privada de educação superior.

Entre as IES privadas, no Centro-Oeste e no Nordeste nenhuma conseguiu obter os conceitos que determinam o escopo da pesquisa, acrescida da região Norte que não obteve conceitos 4 e 5 em nenhuma das organizações acadêmicas, conforme pode-se observar no gráfico a seguir. Vale ressaltar ainda que entre as IES públicas a rede municipal não aparece listada nessa escala de conceito.

Gráfico 1: Distribuição dos cursos com Enade 4 ou 5, por Região



Fonte: Planilha com resultados Enade – CGCQES/Daes

Adentrando à análise dos componentes internos do conceito Enade, se tem a nota do Componente de Formação Geral (FG), responsável por 25% da nota final, e a nota de Conteúdo Específico (CE), responsável por 75%. Quanto ao desempenho dos estudantes dos cursos de Pedagogia com conceito Enade 4 e 5, a região Nordeste tem o melhor desempenho na média dos concluintes da FG (54,7%) no estado da Paraíba, seguida da Região Sul com 53,4%, no estado do Rio Grande do Sul. No CE a situação se inverte; a maior média está na região Sul (44,5%), no estado do Rio Grande do Sul, seguido da Região Nordeste (43,5%), na Paraíba.

As menores médias de FG se encontram nas Regiões Sul e Nordeste: no estado de Santa Catarina (49,4%), seguido de Sergipe (49,7%). No CE, as menores médias estão no Nordeste, nos Estados do Maranhão (37,1%) e Sergipe (39,7%).

Ressalta-se que na análise por organização acadêmica tem-se a maior média da FG (59,4%) na região Nordeste, em universidades, no Rio Grande do Norte. Em universidade a maior média do CE (60,5%) também é na região Nordeste, no Maranhão.

Destaca-se que a maior média do CE (60,7%) está em centro universitário, na região Sul, no Rio Grande do Sul. No entanto, os dados evidenciam que os estudantes das universidades concentram melhor desempenho nos conteúdos de Formação Geral (FG).

Foram considerados como análise também, os insumos do Conceito Preliminar de Curso (CPC), Índice Geral de Cursos (IGC) e Conceito Institucional (CI) das IES que ofertam os 48 cursos bem avaliados, aqui analisados.

Das IES que ofertam esses cursos, apenas 10% têm CI 5 e 31% possuem CI 4. Quanto ao IGC, que tem dependência do resultado do Enade, das médias dos CPC dos cursos avaliados no triênio, mais os insumos de qualidade: (Nota de infraestrutura, Nota da Organização Pedagógica, Regime de Trabalho Docente, Titulação Docente, IDD e Nota conceito Capes), apenas uma IES tem resultado 5 (2%) e 23 (48%) têm resultado 4. Com essa configuração percebe-se a necessidade de maior investimento das IES nos cursos para garantir qualidade.

Com relação a cada um dos insumos, registra-se que 50% dos cursos alcançam a Nota de Infraestrutura na escala 4 e 5. Quanto à Organização Didático Pedagógica, 37% têm Nota 4 e 5, atribuída pelos estudantes. Em relação ao regime de trabalho dos docentes, 71% tem Nota 4 e 5 e 37% tem

o IDD calculado 4 e 5. Acrescenta-se que 63% dos cursos analisados têm desenvolvido na IES programa de pós-graduação, sendo que apenas 3 deles (1%) possuem Nota Capes 6 e 7, 23% têm Nota 5, 60% com Nota 4 e 23% apresentam Nota 3.

Qualidade dos cursos de Pedagogia

O curso de Pedagogia selecionado para este estudo constituiu amostra para análise do parâmetro oficial de qualidade utilizado em processos de avaliação de cursos de graduação a partir do período pós Sinaes. A escolha se deu por esse curso ter obtido, de forma reiterada, conceitos 4 nos ciclos avaliativos do Sinaes: 2005, 2008, 2011, obedecendo, assim, aos critérios de categoria administrativa, natureza jurídica das IES e distribuição por regiões geográficas do Brasil. Dessa forma, tendo atendidos os critérios de seleção da amostra, o curso foi objeto de avaliação *in loco*, por meio da realização de entrevista com a coordenação, visando maior conhecimento da IES e do curso.

A Faculdade objeto de estudo da pesquisa é a única no município de sua localização. Trata-se de uma instituição privada sem fins lucrativos que teve seu credenciamento em 1999 e recredenciamento em 2011. Em 2015 passou por alteração de denominação e atualmente faz parte de um grupo de instituições de educação superior mantidas nos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

A IES ministra cursos em diversas áreas do conhecimento e o curso de Pedagogia teve seu ato autorizativo em Portaria de 2005 (Reconhecimento)³, Portaria de 2011 (Renovação de Reconhecimento), Portaria de 2012 (Renovação de Reconhecimento) e Portaria de 2015 (Renovação de Reconhecimento). No ano de 2015 o curso passou por processo de redução do número de vagas, de 160 para 80 vagas anuais. Importante ressaltar que as duas últimas renovações de reconhecimento do curso tiveram o ato autorizativo publicado automático, sem que houvesse avaliação *in loco*, em decorrência dos Conceitos Preliminares de Cursos (CPC) serem satisfatórios naqueles ciclos. O curso de Pedagogia obteve conceitos 4 no Enade e CPC no ano de 2014, ainda que o período de recorte deste estudo tenha sido de 2005 a 2011.

3 Destaca-se que o ato de Reconhecimento do Curso de Pedagogia, embora a legislação determine a obrigatoriedade da avaliação *in loco*, não se encontrou registro de realização da visita pelo Inep.

Para analisar os resultados do Curso de Pedagogia da Faculdade torna-se essencial conhecer a sequência com que os resultados da avaliação são obtidos. Conforme Griboski (2014), é na fase de renovação do reconhecimento que os cursos ingressam no ciclo avaliativo do Sinaes:

Inicialmente têm-se os resultados que os cursos obtiveram a partir da aplicação do Enade em 2005, 2008 e 2011; ii) depois faz-se a análise dos insumos dos cursos utilizados para o cálculo do CPC com referência nos anos de aplicação do Enade; e iii) por último, para os cursos com CPC menor do que três, tem-se as informações de cada uma das dimensões (organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura do curso) que integram o relatório da comissão de avaliação *in loco*, realizada nos anos do intervalo da aplicação do Enade. Acrescenta-se a obtenção de resultados insatisfatórios nas avaliações e os PC estabelecidos com o MEC, que requerem a realização de uma reavaliação para a verificação das melhorias produzidas nos cursos (p. 283).

Com essa descrição, se evidencia que o curso de Pedagogia participou do Enade 2005, obtendo o conceito 4, e manteve esse resultado nos anos de 2008 e 2011. A partir de 2008, deu-se o início do cálculo do CPC dos cursos e em ambos os anos – 2008 e 2011 –, obteve o conceito 3 no referido indicador. O CPC considera, além do desempenho do estudante no Enade, dados de titulação e regime de trabalho docente e a resposta ao questionário do Estudante do Enade para as categorias referentes à organização didático-pedagógica, infraestrutura e oportunidades de aprendizagem. Analisou-se, portanto, que a atribuição do Conceito Enade 4 e CPC 3 poderia estar relacionada a um nível inferior à média em relação a essas outras informações do curso que compõem o cálculo do CPC.

Esse curso de Pedagogia, segundo o Censo da Educação Superior (2014), é organizado com 14 docentes, sendo que desses, 1 tem doutorado, 7 são mestres, 5 são especialistas e existe, ainda, 1 graduado. Com essa descrição, se o curso tivesse sido avaliado *in loco*, não teria atendido o requisito legal para o corpo docente, pois a exigência mínima para atuar na educação superior, conforme descrito na lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é ter a formação em nível de especialista. Contudo, em 2014 o curso obteve CPC 4.

Para ampliar a concepção de qualidade do Curso de Pedagogia, foi então realizada a entrevista com a coordenadora do curso, que é mestre em Educação (2000), possui experiência de 27 anos na Educação Básica e na Educação Superior de 15 anos. Além dos dados coletados na entrevista

foram analisados os relatórios do Enade nos diferentes ciclos avaliativos (2005-2008-2011) disponibilizados pelo Inep, os documentos institucionais PDI, Regimento e Relatórios de Autoavaliação do Curso e Institucionais, disponibilizados pela IES.

Durante a entrevista, ao ser questionada sobre como define qualidade na educação superior, a respondente afirmou que “qualidade está relacionada ao alcance do objetivo estabelecido” (Informação verbal, 2016), e no decorrer da fala citou como objetivos para alcançar a qualidade: bons resultados no Enade, inserção de egressos no mercado de trabalho e aprovação em concursos públicos.

Sobre a qualidade em Cursos de Pedagogia, a existência de características específicas da área, ou como a qualidade pode ser obtida, construída ou mensurada, a coordenadora voltou a mencionar “a inserção dos professores formados no curso de pedagogia no mercado de trabalho e a atuação que este recém-formado professor vai desempenhar, tendo em vista a formação que recebeu” (Informação verbal, 2016). Para ela, “a qualidade do curso de pedagogia passa pelo conjunto de saberes desenvolvidos na graduação que são desenvolvidos por atividades teóricas muito bem fundamentada, práticas e por muita pesquisa e estudo” (Informação verbal, 2016).

Chamou a atenção o fato de a entrevistada reafirmar que não fazem um trabalho direcionado ao Enade, não tem cursinhos preparatórios ou aula de véspera com vistas a bons resultados do Enade. No entanto, em um momento da entrevista afirmou que “tem trabalhado com modelos de questões do Enade” (Informação verbal, 2016). Logo, se percebe que há uma preocupação com os resultados que o curso terá no exame, reforçando a ideia de que o Enade é sim um parâmetro de qualidade considerado e buscado pela instituição.

Essa visão é reforçada nos documentos institucionais (PDI, PPC e Relatório de Autoavaliação) que relatam o perfil do egresso do curso de Pedagogia daquela Faculdade, conforme segue:

“apto para atuar em instituições, cuja dimensão educativa promova a integração entre o modelo de gestão democrática e compartilhada e a construção de um processo pedagógico de bases sólidas”;

[...]

“atuar em espaços educativos que, de alguma forma, promovem trabalhos no âmbito das ações pedagógicas, ou seja, na organização de sistemas, unidades, projetos ou experiências educacionais escolares e não escolares”;

[...]

“além de ter conhecimentos específicos de seu curso, tem de ter coerência e comprometimento educacional e sensibilidade humana no trabalho de formação do cidadão”;

[...]

“na visão do curso de Pedagogia torna-se importante o profissional da educação ter competência para promover a aprendizagem de sujeitos em espaços escolares e não escolares, nas diversas modalidades do processo educativo e atuar na elaboração, planejamento, organização, implementação e avaliação de projetos pedagógicos, comprometido com o coletivo da escola”.

Salientamos que na entrevista com a coordenação do curso e nos Documentos Institucionais não há menção ao trabalho desenvolvido pelo Núcleo Docente Estruturante (NDE), instância criada para trabalhar com o projeto pedagógico do curso com vistas à melhoria da qualidade. De acordo com o Parecer nº 4/2010, “entende-se, então, que todo curso que tem qualidade possui (ainda que informalmente) um grupo de professores que, poder-se-ia dizer, é a alma do curso. Em outras palavras, trata-se de um núcleo docente estruturante” (CONAES, 2010).

Importante enfatizar também que não houve, durante a entrevista, menção ao processo de autoavaliação institucional ou de curso, que também fazem parte do sistema avaliativo da educação superior com vistas ao levantamento de informações relevantes para serem utilizadas como norteadoras na gestão da IES e do curso, com vistas à melhoria da qualidade desses.

Assim, ao ressaltar o êxito dos alunos em concursos públicos e a inserção dos mesmos no mercado de trabalho como elementos de medida da qualidade do curso, é possível remeter-se à concepção de qualidade adotada pela IES voltada às demandas da economia global, seguindo a nova gestão pública e o gerencialismo como norte para qualidade da educação, em que

[...] a prática do ensino é reelaborada e reduzida a seguir regras geradas de modo exógeno e a atingir metas. Isso gera a lógica que permite substituir uma mão-de-obra e culturas institucionais especializadas por culturas e sistemas de gestão genéricos, que visam a obter desempenho, melhoria da qualidade e eficácia. (PEIXOTO, *et al.*, p. 6)

Na análise da entrevista destacaram-se os seguintes elementos sobre a ideia de qualidade: i) relaciona-se àquilo que vai atingir o seu objetivo; ii) retornos observados em relação aos resultados do curso; iii) responsabilidade social e inserção dos egressos no mercado de trabalho; iv) respostas positivas

do curso (qualidade); v) resultados em concursos públicos; vi) resultados no próprio Enade; e vii) atuação dos egressos como docentes da Educação Básica.

Esses elementos ficaram expostos nas manifestações de que o conceito Enade é válido como medida de qualidade dos cursos de graduação. Destaca a crença de que os resultados traduzem qualidade e, ao mesmo tempo, evidencia na sua fala a negação de práticas preparatórias para o mesmo:

Qualidade tem que passar pelo conjunto. Tem que ter a parte teórica muito bem fundamentada e [...] e, em cima disso, análises e discussões, muita pesquisa e muito estudo (Informação verbal, 2016).

Temos realizados os projetos integradores de uma forma bastante envolvente, trazendo os professores e os alunos (Informação verbal, 2016).

Na perspectiva da Coordenadora, a integração dos conteúdos e a organização do trabalho pedagógico entre professores são mais fortes do que a dita “preparação para o Enade”. Segundo ela:

[...] alunos da graduação de Pedagogia que concorreram a vaga de mestrado em instituição pública e, antes de concluir o curso, eles já estavam aprovados no mestrado (Informação verbal, 2016). O Enade é um reflexo do trabalho realizado na instituição (Informação verbal, 2016).

Partindo para a análise dos resultados do Enade e do relatório disponibilizado pelo Inep, ressalta-se que as informações constantes nos resultados do Enade 2014, referentes ao *locus* de pesquisa, traduzem os dados de 24 estudantes concluintes que realizaram o exame. O Conceito 4 no Enade, obtido pela IES no ano de 2014, é decorrente dos conceitos obtidos pelos estudantes no desempenho da prova de formação geral e específica. Já o conceito 4 do CPC é resultado da composição da nota da prova e dos insumos, por meio do questionário do estudante, respondido em data anterior à prova. Assim, o CPC traduz um curso com elevado padrão de qualidade, logo a qualidade é mensurada também pelos insumos, os quais são avaliados pelos próprios estudantes e que não podem deixar de ser considerados, tendo em vista o indicador de qualidade utilizado pelo Estado, inclusive para liberar IES das avaliações *in loco*.

No que diz respeito ao desempenho dos estudantes de Pedagogia da IES pesquisada, na prova de formação geral foi de 54,8% destacando-se superior às médias por estado, por região, por categoria administrativa e à organização acadêmica, e ainda à média nacional com 49,2%. Já no componente específico,

o Curso de Pedagogia estudado, em 2014, obteve média 58,4%, também superior à média nacional, 45,8%.

Outra importante reflexão se refere ao questionário de percepção da prova, respondido pelos estudantes, e que pode ser analisado à luz do que foi dito pela coordenadora do referido curso quando afirmou que não fazem cursinhos preparatórios para o Enade e não preparam aulas de véspera, mas orientam o estudante desde sua entrada no curso até o momento em que passará pelo exame, inclusive adotando o modelo de questões do Enade.

Apesar de a coordenadora afirmar que o curso trabalha o mesmo modelo de questões do Enade, mais da metade dos estudantes tiveram dificuldade na forma de abordagem do conteúdo. Não obstante, afirmaram que aprenderam muito sobre os conteúdos, do que se pode inferir que o Projeto Pedagógico do Curso analisado está em consonância com as diretrizes curriculares e do Enade, o que seria um dos fatores de êxito dos alunos no exame.

De acordo com o Inep (2014, p. 14), o questionário do estudante aborda temas relacionados às condições físicas e pedagógicas da IES e à “qualidade do ensino oferecido”. Logo, análise das respostas dos estudantes a esse questionário que compõe o Enade é importante para a análise do conceito de qualidade adotado pelo Estado e, consequentemente, pelas IES que têm resultados positivos, seja no Enade ou no CPC, que utilizam esse questionário para a composição do conceito.

O questionário fornece maior conhecimento acerca dos fatores que podem estar relacionados ao desempenho dos estudantes. Dessa forma, tal questionário configura-se um conjunto significativo de informações que podem contribuir para a melhoria da educação superior, tanto em relação à formulação de políticas públicas quanto à atuação dos gestores de ensino e dos docentes (INEP, 2014, p. 12).

Reportando-se à análise dos questionários do total de 156 participantes do Enade (2005, 2008 e 2011), em relação à categoria infraestrutura 65% considera que atende plenamente o curso.

Sobre o corpo docente, os estudantes consideram que: 42% dominam o conteúdo e a maior parte dos docentes (48,3%), tem disponibilidade para atendimentos fora do período de aulas. A análise sobre o currículo do curso na visão dos estudantes revelou que mais da metade avaliam positivamente a organização curricular do curso no que se refere ao plano de ensino, à integração dos conteúdos, ao nível de exigência do curso. Quanto ao currículo, 62,5% dos estudantes o consideram bem integrado; 63,2% consideram o

curso de Pedagogia com um nível de exigência na medida certa e 63,4% consideram completos os planos de ensino do curso.

Ampliando a discussão sobre qualidade da educação para uma visão institucional, o posicionamento da qualidade da oferta do curso compreende a inter-relação entre ensino, pesquisa e extensão. Para Dias Sobrinho (2000), a avaliação deve ampliar sua função formativa, pedagógica, proativa e construtiva, pois

[...] deve colocar como foco central de suas preocupações a questão fundamental do sentido social de uma instituição. Deve, basicamente, perguntar sobre os significados sociais de que se reveste a formação promovida nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, ou seja, interrogar sobre os efeitos sociais dos trabalhos produzidos e dos serviços oferecidos (p. 109).

Nesse sentido, a melhoria da qualidade da educação tem a ver com o respeito à missão da IES, seus planos e projetos e com o que, de fato, foi realizado. A análise das questões respondidas pelos 156 estudantes daquela instituição revelou que 47,6% consideram que a pesquisa é desenvolvida na maior parte das disciplinas e 50,0% informam ter participado de programa de iniciação científica, com aproveitamento. Acrescenta-se que 43,0% dos estudantes declararam ter participado de programas de extensão com contribuição para a formação acadêmica.

Em seus objetivos específicos, o PDI (2013-2017) da IES, entre outros, persegue a tríade ensino-pesquisa-extensão, estando em consonância com a visão dos estudantes. Nesse sentido, a IES selecionada entende que o ensino superior deve construir estruturas didático-pedagógicas a partir desse clássico tripé.

Como se trata de uma faculdade, a pesquisa apresentação em sua fase primeira de “iniciação científica”, que prepara os estudantes para a produção do conhecimento. Nesse contexto, enfatizam-se as seguintes características: a qualidade, a atualização, a autoavaliação, a prestação de serviços à comunidade, a transformação e a sistematização do saber científico (PDI, 2013).

Para o cálculo do CPC 2014, entre outros componentes de cálculo, foram utilizadas a média de resposta de 24 itens sobre o componente organização didático-pedagógica, obtendo uma média de 67,6% de concordância total sobre as condições verificadas na IES observada.

Para calcular o componente “nota” referente à infraestrutura e instalações físicas, foram verificadas as respostas de 12 itens do Questionário Socioeconômico, tendo obtido uma média percentual de 69,4% de concordância total com os aspectos positivos da IES.

Em busca de evidências sobre as condições de infraestrutura e organização didático-pedagógica expressas na avaliação externa (resultados e respostas do Questionário Enade) que estivessem em consonância com a avaliação interna, foi encontrado no texto do Relatório de Autoavaliação Institucional (2014), organizado pelas Comissões Próprias de Avaliação da IES, o trecho que segue:

Desde sua origem a Faculdade [...] foi construindo a sua história de Autoavaliação e a partir de 2004 instituiu a sua primeira Comissão Própria de Avaliação a fim de melhor conhecer a sua realidade e atender às necessidades proposta pelo SINAES e com isso alcançar graus mais altos de qualidade e fortalecendo suas relações com toda a comunidade acadêmica, aprofundando seus compromissos e suas responsabilidades sociais por meio da valorização de sua missão. O processo de aplicação da Avaliação Institucional sempre foi realizado de forma transparente. A sensibilização da comunidade discente foi realizada com a promoção de palestras, encontros, debates e seminários abertos a todos os segmentos da IES. Também as Comissões aplicavam um questionário online que buscava a percepção de docentes, discentes e funcionários técnicos-administrativos sobre a dinâmica institucional, seus êxitos e diferenciais, bem como de aspectos que necessitavam ser aprimorados ou mesmo modificados. As respostas à comunidade acadêmica sempre foram dadas por meio de painéis, reuniões e divulgação no site da instituição (CPA-[...], 2014).

Com essa descrição se conclui que o processo de autoavaliação institucional é referência para a avaliação externa e parecem refletir os resultados obtidos.

Considerações finais

Destaca-se do PDI (2013-2017) que “o projeto [...] fundou seus alicerces na atitude de fazer educação com qualidade, pois acreditava desde os primórdios que não bastava proporcionar o acesso ao conhecimento, mas promover a transformação social” (p. 10). Além de que, no seu Objetivo Geral se compromete a “Empreender esforços de crescimento e desenvolvimento institucional para se tornar, dentro de 5 anos, um “Centro Universitário”, reconhecido por sua excelência e qualidade na cidade de sua localização.

A IES traz em seus princípios filosóficos e teórico-metodológicos que norteiam as práticas acadêmicas que desde a sua implantação e estruturação dos cursos de ensino superior “pauta suas atividades em critérios rigorosos para a formação dos seus educandos, através de ensino de qualidade, de excelência, que atende os anseios do mercado e da comunidade regional e local (PDI – [...], 2013)”.

Após analisar os insumos para a qualidade existentes nos documentos oficiais e nos resultados dos ciclos avaliativos do Sinaes do Curso de Pedagogia, pode-se concluir que a melhoria da qualidade está atrelada ao atendimento aos parâmetros oficiais de excelência e incorporação/adequação desses nos documentos institucionais. No curso em questão percebe-se a alta preocupação com os resultados do Enade, o que, em tese, pode significar que a preparação do Enade não é propriamente uma inadequação ao modelo, mas uma necessidade de formação crítico reflexiva, que, muitas vezes, não está contemplada nos Projetos pedagógicos dos cursos.

Nesse caso, há uma clara identificação do Enade como referência de qualidade dos cursos e uma adequada articulação entre PDI/PPI e PPC, inclusive com estratégias curriculares de articulação entre teoria e prática que justificam, de modo preponderante, a inserção do egresso no mercado de trabalho como indicador de qualidade do curso.

Destaca-se a proatividade do gestor acadêmico na promoção da qualidade, contudo, os resultados do curso em questão apresentam pontos questionáveis, haja vista, a centralidade no Enade e, por sua vez, nos insumos que compõe o CPC. Exemplo disso é o foco na percepção do estudante sobre a infraestrutura e organização pedagógica do curso, o que pode revelar certa subjetividade inerente a esse instrumento de coleta (Questionário do Estudante).

Ademais, a centralidade no Enade e, por consequência, no CPC a partir de 2008 tem colocado os resultados da avaliação *in loco* de cursos (CC) em situação de menor importância entre os instrumentos de avaliação do Sinaes, o que se comprova pelo fato de essa IES ter obtido a Portaria de Reconhecimento do Curso de Pedagogia sem o resultado do CC, etapa em que a avaliação *in loco*, segundo o aspecto legal, é obrigatória.

A IES demonstra seguir a lógica reguladora, com efeito nas Portarias dos atos autorizativos e se satisfaz com os pressupostos de qualidade oriundos de indicadores pautados em uma única dimensão, a do desempenho dos estudantes.

Conclui-se, portanto, que somente a análise global dos resultados de avaliação (avaliação *in loco* e Enade) em todas as suas dimensões (infraestrutura, corpo docente e organização pedagógica) em relação à trajetória do curso de Pedagogia, possibilitariam construir com maior fidedignidade, a referência de qualidade do curso de Pedagogia no que se refere a uma política de cunho formativo para a IES com o propósito de melhoria dos documentos, das ações institucionais e da formação acadêmica.

Referências

- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CP nº 1**, de 15 de maio de 2006, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em pedagogia, licenciatura. Brasília, DF, 16 maio. 2006. Disponível em: <<http://meclegis.mec.gov.br>>. Acesso em set. 2016.
- COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (Conaes). Resolução n. 1, de 17 de junho de 2010b. **Normatiza o Núcleo Docente Estruturante (NDE)** e dá outras providências. Disponível em: http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/1005/conaes___parecer_n__4___nde.pdf. Acesso em set. 2016.
- DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- DONATONI, A. R; GONCALVES, S. Da História da Pedagogia à História da Educação: fatos e marcos em busca de (res) significação epistemológica. In: IV ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO: FORMAÇÃO DE PROFESSORES E INSERÇÃO SOCIAL, 4., Uberaba. **Anais...** Uberaba: Editora da UNIUBE, 2007. v. 1. p. 62-73.
- GRIBOSKI, C. M. **Regular e/ou induzir qualidade?** os cursos de pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. 2014. 481 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília. Distrito Federal, 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Relatório Enade 2005, 2008 e 2011**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em fev. 2016.
- PEIXOTO, M. C. L. Plano Nacional de Educação 2011-2020: desafios para a educação superior. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M.A. (Org.). **Universidade e educação básica: políticas e articulações possíveis**. Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília: Liber Livro, 2012. p. 48-67.

O Enade e a visão dos estudantes sobre os cursos de Pedagogia

CLAUDIA MAFFINI GRIBOSKI

JOSÉ VIEIRA DE SOUSA

Resumo: O presente artigo tem como objetivo delinear a trajetória da política de avaliação nos cursos de Pedagogia em 2005, 2008 e 2011, nos ciclos avaliativos do Sinaes. Investiga o entendimento dos estudantes sobre os cursos de Pedagogia, a partir do Questionário do Estudante do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), instrumento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). As respostas dos estudantes possibilitaram conhecer o seu perfil, a opinião sobre o ambiente acadêmico, as condições de ensino e os procedimentos didático-pedagógicos utilizados em sua formação. Os dados trouxeram elementos importantes acerca das políticas educacionais desde a implementação do Sinaes, bem como as influências da avaliação na formação dos estudantes. O estudo revelou contextos que denotam pouco uso das informações na compreensão dos resultados da avaliação. Diante dessas análises, concluímos que o referencial de qualidade dos cursos atribuído ao Sinaes não tem sido suficiente para garantir investimentos estruturantes, nem caracteriza a realização de práticas inovadoras e criativas para formar professores. Essa atitude pressupõe uma vinculação da avaliação à regulação, bastando ao curso obter os conceitos suficientes, sem exigir nenhuma reflexão sobre os resultados.

Palavras-chave: Enade; Curso de Pedagogia; Avaliação da Educação Superior; Qualidade; Sinaes.

Este artigo é parte da tese de doutorado intitulada “Regular e/ou induzir Qualidade? Os cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes”, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE da Universidade de Brasília (UnB), na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior. O estudo teve como objetivo interpretar o uso dos resultados da avaliação e analisar se esses têm se caracterizado como forma de regulação do Estado e/ou como instrumento de indução à qualidade da educação superior.

Para o alcance do objetivo do estudo, se buscou identificar o percurso avaliativo dos cursos de Pedagogia em fase de renovação do reconhecimento

e as transformações produzidas pela gestão acadêmica decorrentes das avaliações realizadas nos ciclos avaliativos 2005, 2008 e 2011. Para tanto, como fonte de informações para a pesquisa utilizaram-se os dados produzidos pela avaliação do Sinaes nos cursos investigados, obedecendo à sequência do processo de avaliação.

Nessa fase, os cursos ingressam no ciclo avaliativo do Sinaes, assim descritos: i) inicialmente têm-se os resultados que os cursos obtiveram a partir da aplicação do Enade em 2005, 2008 e 2011; ii) depois faz-se a análise dos insumos dos cursos utilizados para o cálculo do CPC com referência nos anos de aplicação do Enade; e iii) por último, para os cursos com CPC menor do que três, tem-se as informações de cada uma das dimensões (organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura do curso) que integram o relatório da comissão de avaliação in loco realizada nos anos do intervalo da aplicação do Enade. Acrescenta-se a obtenção de resultados insatisfatórios nas avaliações e os PC estabelecidos com o MEC, que requerem a realização de uma reavaliação para a verificação das melhorias produzidas nos cursos (GRIBOSKI, 2014, p. 282-284).

Dentre os aspectos e instrumentos de avaliação do Sinaes que compõem a estrutura da pesquisa, analisaram-se as respostas dos estudantes ao questionário do Enade. Essa análise possibilita: i) traçar o perfil dos estudantes, ingressantes¹ ou concluintes dos cursos de graduação do país; ii) conhecer a opinião dos estudantes sobre o ambiente acadêmico em que realizam a sua formação; e iii) consolidar informações para promover a melhoria das condições de ensino e dos procedimentos didático-pedagógicos (INEP, 2011).

E é nesse ponto que traçamos o recorte do artigo, trazendo a discussão sobre o entendimento dos estudantes dos cursos de Pedagogia, a partir das respostas às questões selecionadas no Questionário do Estudante do Enade nos ciclos avaliativos do Sinaes.

Do total de 25 cursos de Pedagogia² pesquisados, 19 deles (76%) tiveram registro de resposta ao Questionário do Estudante do Enade em 2005, 24

1 Em 2011, estudos desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) mostraram a viabilidade da substituição do conceito Enade do estudante ingressante ser substituída pelo resultado obtido por ele no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

2 A distribuição dos cursos pesquisados ocorreu de acordo com as regiões brasileiras e teve como objetivo obter uma representação nacional para garantir a totalidade. Contemplou os cursos com maior número de matrículas por região brasileira, por categoria administrativa e organização acadêmica.

curros (96%) tiveram resposta em 2008 e 23 cursos (92%) foram localizados em 2011. Essa informação revelou que dos 25 cursos pesquisados: i) cinco iniciaram a participação do Enade em 2008; ii) um não participou em nenhuma das edições do Enade; e iii) um curso participou apenas da edição do referido ano³.

O Enade tem como objetivo avaliar se os alunos demonstram ter o conhecimento e as competências que seus cursos requerem e, por essa razão, as informações do Questionário do Estudante, quando associadas ao desempenho, possibilitam interpretar a realidade do curso e a qualidade da formação.

A qualidade desses cursos tem sido discutida por um conjunto expressivo de autores. Nesse cenário, as discussões ora focalizam a estrutura curricular da licenciatura em Pedagogia (GATTI; NUNES, 2009; GATTI, 2010), ora políticas públicas definidas, no âmbito do país, visando oportunizar a formação do pedagogo sob propostas diferenciadas, à luz do disposto nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) do curso definidas pela Resolução CNE/CP Nº 1, de 15 de maio de 2006 (BRASIL, 2006). Entre essas propostas se destaca o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), instituído pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009 (BRASIL, 2009). No primeiro caso, a discussão recai, sobretudo, sobre a fragilidade da formação, à medida que a licenciatura em questão enfatiza pouco aqueles conteúdos mais diretamente associados à docência na educação básica, bem como às suas respectivas didáticas (SOUZA, 2014).

Sem dúvida, o curso de Pedagogia apresenta problemas comuns a qualquer curso que vise formar docentes, todavia, possui também especificidades que, durante muito tempo, ocuparam (e em alguns casos ainda ocupam) pesquisadores da área. Dentre estas, podemos citar a epistemologia/racionalidade orientadora da formação do pedagogo, o perfil do profissional a ser formado, o campo de atuação e, até mesmo, os dilemas que ainda rondam o estatuto de cientificidade do conhecimento pedagógico. Acrescentamos, a isso tudo, a avaliação da qualidade desse curso (SOUZA, 2016, p. 43).

Questões como essas colocam em relevo a importância da participação do estudante tanto na prova como no preenchimento das informações

3 Considerando a prerrogativa de autonomia dos sistemas estaduais, admite-se que os cursos da esfera estadual não tenham optado por participar do Enade.

solicitadas no Questionário do Estudante⁴. Cabe registrar que a participação dos estudantes no questionário apresentou evolução no período: de 2.193, em 2005, para 4.458, em 2008 (103,2%) e 7.429, em 2011 (66,6%). No acumulado de 2005 para 2011 o aumento da participação desses respondentes foi de 238,7%.

Perfil dos estudantes de Pedagogia

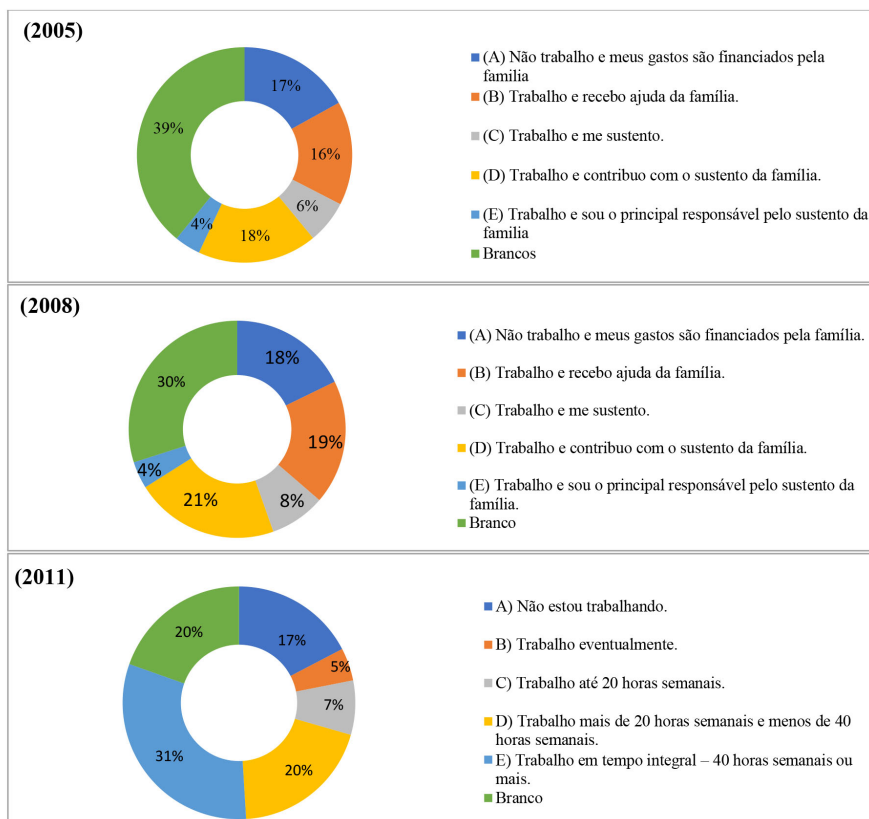
Para traçar o perfil dos discentes de Pedagogia, analisaram-se algumas questões do Questionário do Estudante. A dedicação do estudante ao curso⁵ foi considerada a partir das respostas sobre a situação de trabalho durante o curso. Verificou-se que a dedicação integral ao curso foi representada por uma média de 17%, nos anos de 2005, 2008 e 2011. Portanto, a situação de trabalho junto ao estudante deve superar a visão pragmática e temporal e ser vista positivamente como uma forma de relacionar sua formação com a prática profissional.

Com as transformações ocorridas na educação superior no país e o incentivo às políticas de democratização do acesso, é cada vez mais comum o ingresso na educação superior de estudantes que trabalham. Na área da Pedagogia, pode-se dizer que isso ocorre há mais tempo ainda, pois a formação inicial dada ao nível de ensino médio (Curso Normal) contribuiu para que os estudantes já habilitados para a docência trabalhassem e realizassem seu curso de forma concomitante.

4 Conforme disposição do art. 5º, § 5º, da Lei nº 10.861/2004, o Enade constitui-se componente curricular obrigatório, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a situação regular com relação a essa obrigação. O Questionário do Estudante, de preenchimento obrigatório, é disponível por meio do endereço eletrônico.

5 Questões 8, 9 e 7, respectivamente, nos anos de 2005, 2008 e 2011 do questionário do Enade: *Assinale a situação abaixo que melhor descreve seu caso.* (A) Não trabalho e meus gastos são financiados pela família. (B) Trabalho e recebo ajuda da família. (C) Trabalho e me sustento. (D) Trabalho e contribuo com o sustento da família. (E) Trabalho e sou o principal responsável pelo sustento da família (INEP, 2005, 2008, 2011, grifos nossos).

Gráfico 1: Situação de trabalho dos estudantes de Pedagogia durante o curso – Brasil (2005 – 2008 – 2011)



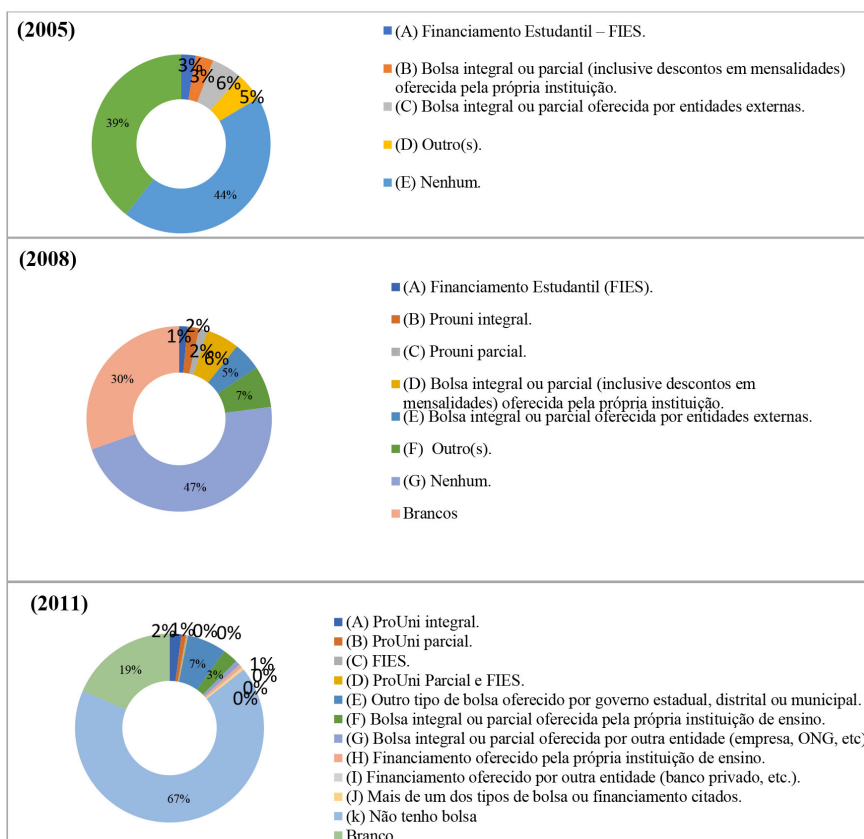
Fonte: MEC/Inep/Daes (2014)

Quanto aos apoios recebidos pelos estudantes para a realização do curso de Pedagogia⁶, considerando a ampliação das políticas de financiamento para assegurar a expansão com qualidade, esperava-se que houvesse nas respostas uma tendência de crescimento do percentual de estudantes com algum tipo de apoio para as despesas do curso. Entretanto, no ano de 2011, cresceu em 20% o número de estudantes sem apoio financeiro para custear as despesas do curso, em relação ao ano de 2008. Em 2011, foram 67% dos

6 Questões 10, 11 e 10, respectivamente, nos anos 2005, 2008 e 2011 do questionário do Enade: *Que tipo de bolsa de estudos ou financiamento você recebe ou recebeu para custeio das despesas do curso?* (INEP, 2005-2011, grifos nossos).

estudantes que informaram não ter tido apoio durante o curso, enquanto que em 2008 eram 47% deles nessa situação e, em 2005, 44% dos estudantes declararam não ter tido *nenhum* apoio financeiro para os estudos. Nesse cenário, o Fies e o ProUni, por se expressarem como políticas nacionais, deveriam ter maior representatividade, já que, de fato, ambos os programas têm sido instrumentos na expansão da educação superior brasileira. Dessa realidade, se pode inferir que as políticas de financiamento estão voltadas para outras áreas de formação profissional e poucos são os estudantes dos cursos de Pedagogia que conseguem acessá-las.

Gráfico 2: Bolsa de estudos/financiamento para os estudantes do curso de Pedagogia – Brasil (2005 – 2008 – 2011)



Fonte: MEC/Inep/Daes (2014)

A fim de ampliar a compreensão sobre o desempenho dos estudantes do curso de Pedagogia, analisaram-se, também, os hábitos de estudo durante o curso e o tempo dedicado aos estudos, por semana. Nas respostas analisadas, se observou que a frequência de uso da biblioteca⁷ da IES tem decrescido a cada ano: em 2005, 17% dos estudantes registraram que usavam este espaço *muito frequentemente*; em 2008, foram 15% e, em 2011, apenas 7% disseram ter usado a biblioteca da IES “diariamente”.

É importante destacar a redução, no último ano mencionado, do percentual dos estudantes que utilizam com *razoável frequência* a biblioteca da IES: em 2005 e 2008, se mantiveram em 28% e, em 2011, chegaram a 20%. No caso de *duas a quatro vezes por semana*, 13% dos estudantes informam essa regularidade em relação ao uso da biblioteca, enquanto um grupo menor (7%) declarou utilizá-la *uma vez por semana*.

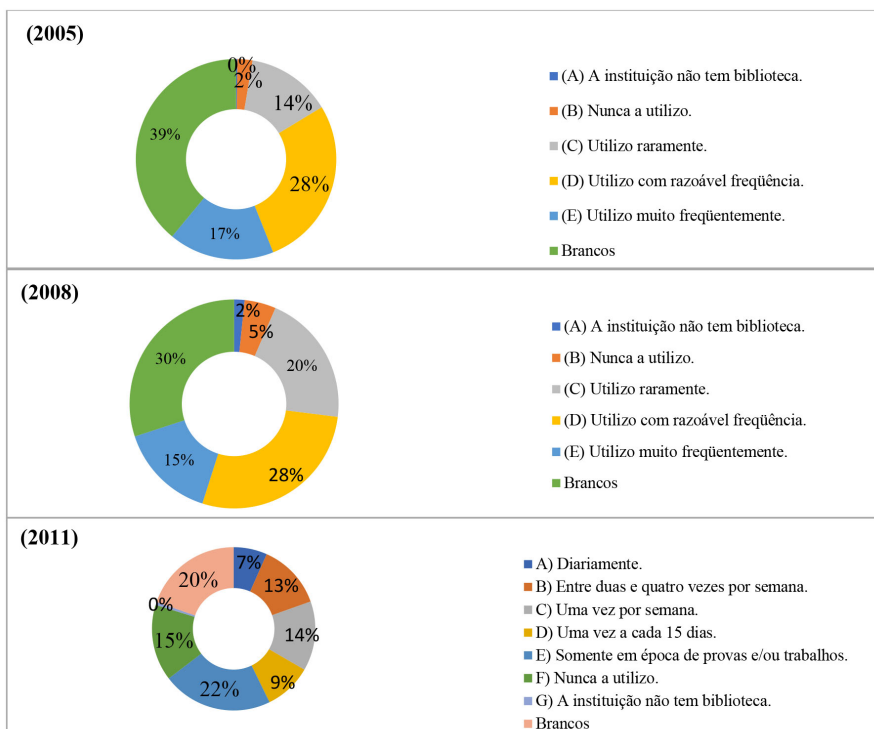
Por outro lado, cresceu o percentual de estudantes que informaram nunca ter utilizado a biblioteca da IES: em 2005, foram 2%. Em 2008, cresceu para 5% e, em 2011, registraram-se 15% dos estudantes que informaram não usar o espaço em questão. Esse crescimento pode demonstrar uma mudança de comportamento dos estudantes quanto aos hábitos de estudos, talvez motivado pelo uso da internet para pesquisa e também pela oferta da educação a distância, que pode ter alterado o modo de pesquisar.

Outra reflexão importante sobre a qualidade da biblioteca da IES se refere a sua infraestrutura para a pesquisa. Em que pese ser um item de avaliação, inclusive nos polos de educação a distância, a informação era de que, em 2005, não havia registro feito pelos estudantes sobre a *inexistência* de biblioteca na IES. Entretanto, em 2008, 2% deles informaram não existir a biblioteca e, em 2011, isso aumentou para 22%. Esse registro de inexistência de biblioteca em algumas IES pode indicar a fragilidade do espaço acadêmico de oferta do curso de Pedagogia.

Essa mudança de hábito de estudo – da pesquisa realizada no espaço físico das bibliotecas para o uso da biblioteca virtual –, impõe ao Sinaes, entre outros, os seguintes desafios: *i)* buscar outras formas para avaliar o hábito de estudo dos estudantes, complementando esse indicador de frequência à biblioteca; e *ii)* ampliar a avaliação para a dimensão dos espaços virtuais de aprendizagem.

7 Questões 22, 26 e 29, respectivamente, nos anos 2005, 2008 e 2011 do questionário do Enade: *Com que frequência você normalmente utiliza a biblioteca de sua instituição? (Se for estudante de EAD – Educação a distância, considere as condições do polo de apoio presencial e/ou sede)* (INEP, 2005-2011, grifos nossos).

Gráfico 3: Frequência de uso da biblioteca da IES pelos estudantes de Pedagogia – Brasil (2005 – 2008 – 2011)



Fonte: MEC/Inep/Daes (2014)

Quanto à análise dos hábitos de estudo dos estudantes de Pedagogia, avaliou-se a dedicação dos discentes em horas/por semana⁸, excetuando-se aquelas de sala de aula. Dos dados coletados, pode-se concluir que prevalece, em todos os anos, a dedicação de *uma a duas* horas de estudo por semana. Em 2005, o percentual alcançado neste item foi de 25% e, em 2008, foi de 30%. Em 2011, embora tenha havido alteração no padrão de resposta da questão, 43% dos estudantes informaram ter o hábito de frequentar a biblioteca de “uma a três” horas por semana.

8 Questões 24, 28 e 20, respectivamente, nos anos 2005, 2008 e 2011 do questionário do Enade, que assim afirma: *Quantas horas por semana, aproximadamente, você dedica/dedicou aos estudos, excetuando as horas de aula?* (INEP, 2005-2011, grifos nossos).

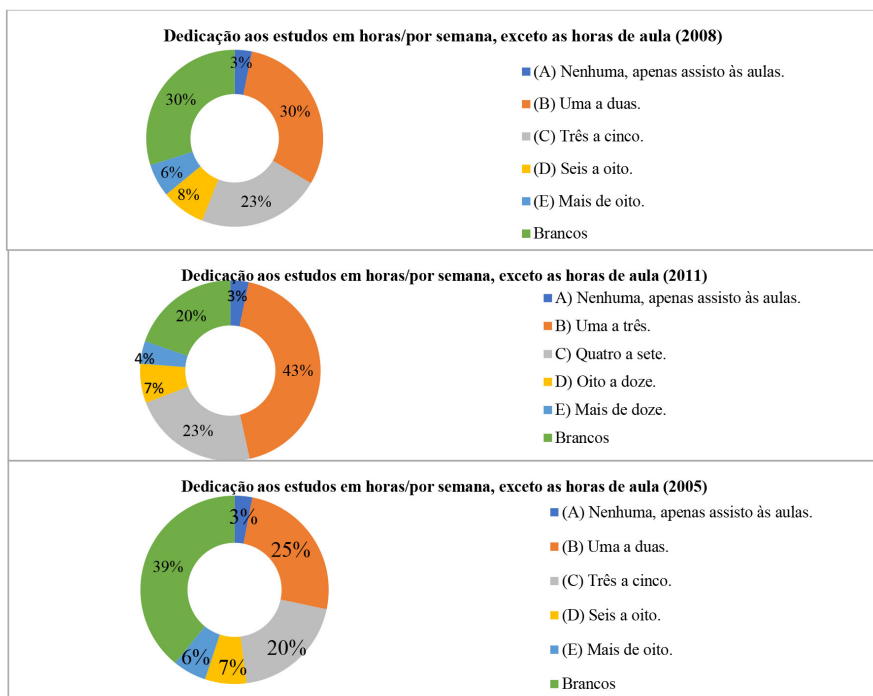
A opção por *três a cinco horas* de estudo por semana obteve um percentual de resposta de 20%, em 2005, e 23% no segundo ano da série – 2008. Em 2011, devido à alteração do instrumento, 23% dos estudantes assinalaram se dedicar aos estudos por *quatro a sete horas* por semana. Destaca-se que, em todos os anos avaliados, menos do que 10% dos estudantes informaram estudar de *oito horas ou mais* por semana, além das atividades de sala de aula. A motivação do estudante é um fator importante na determinação do sucesso na aprendizagem, assim como os hábitos de estudo podem influenciar o desempenho. Por isso, a contribuição da discussão realizada neste artigo está justamente em revelar como os estudantes percebem o seu desempenho, já que ele próprio responde a questões que possibilitam analisar as influências que podem potencializar a sua formação.

Considerando a importância da pesquisa para o desenvolvimento da formação dos estudantes dos cursos de Pedagogia e a organização pedagógica, a compreensão dos estudantes quanto à atualização do acervo acadêmico⁹ das bibliotecas das IES torna-se essencial. Nesse sentido, registra-se que a informação sobre o acervo atualizado da IES cresce a cada ano, demonstrando melhoria do processo. Entretanto, parece estar aquém do esperado, pois representa apenas 25% dos estudantes, em 2005, 30%, em 2008 e 36%, em 2011¹⁰.

Em 2005 e 2008, 20% dos estudantes responderam que o acervo acadêmico era *parcialmente atualizado* e, em 2011, foram 28%. Com relação a esse quesito informaram estar *pouco atualizado* ou *desatualizado* – 13% em 2005 e 2008, caindo para 4%, em 2011. Essa relação pode indicar que começava a aumentar a preocupação da gestão na atualização do acervo das bibliotecas. Além da manifestação dos estudantes sobre o tema, esse indicador também é avaliado pelo instrumento de avaliação *in loco* na dimensão de infraestrutura do curso.

9 Questões 50 e 54, respectivamente, nos anos de 2005 e 2008 do questionário do Enade: *Como você avalia o acervo da biblioteca, quanto à atualização, face às necessidades curriculares do seu curso?* E a questão 32 no ano de 2011: *Como você avalia o acervo de periódicos científicos/acadêmicos disponíveis na biblioteca quanto à atualização?* (INEP, 2005-2011, grifos nossos).

10 O enunciado da questão foi reformulado no questionário de 2011, a fim de especificar o tipo de acervo (periódicos científicos/ acadêmicos) sem descaracterizar a série histórica da questão.

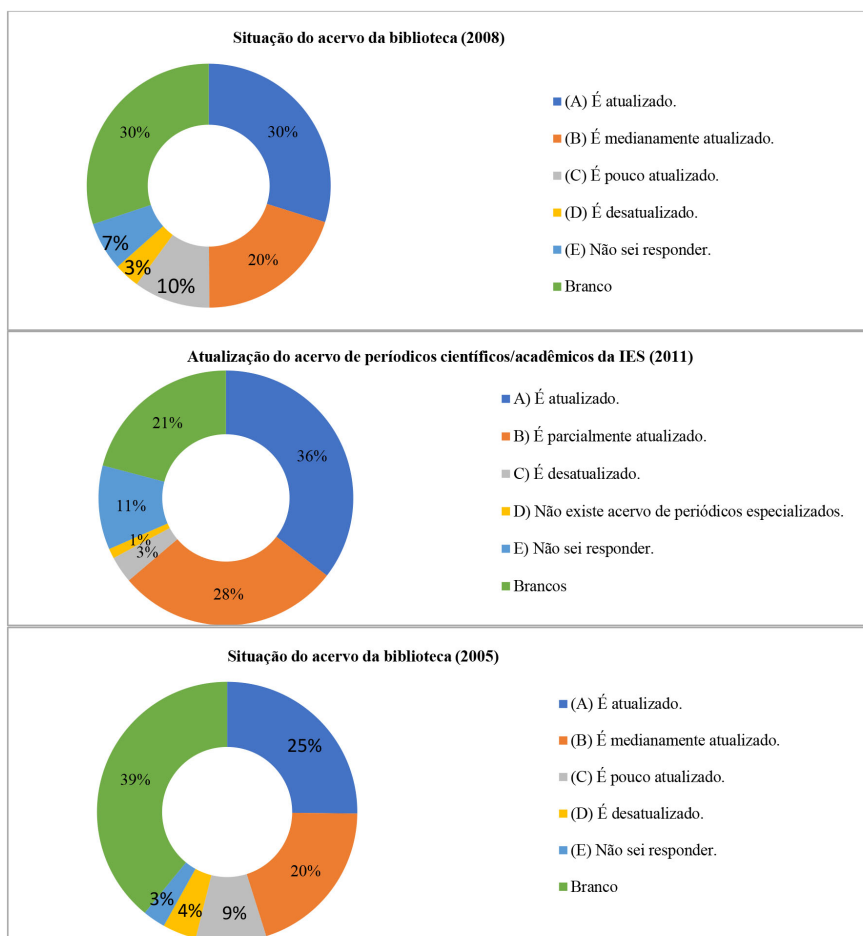
Gráfico 4: Dedicção aos estudos pelos estudantes de Pedagogia – Brasil (2005 – 2008 – 2011)

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014)

Destaca-se ainda, de modo significativo, que o percentual de estudantes que informaram *não sei responder* a essa questão foi de 3%, em 2005; 7%, em 2008 e 11%, no último ano da série – 2011. Essa informação pode indicar que, durante o curso, esses estudantes não desenvolveram a prática da pesquisa nas bibliotecas ou, talvez, não realizaram consultas a fontes de pesquisa acadêmica e/ou recorreram a outras formas de pesquisa.

Com essas informações, se justifica avaliar nas IES a existência de uma política de desenvolvimento do acervo da biblioteca. Ter um acervo atualizado dos cursos para a pesquisa pelos estudantes é, sem dúvida, um fator importante de indução da qualidade do curso.

Gráfico 5: Situação do acervo da biblioteca das IES que ofertam curso de Pedagogia – Brasil (2005 – 2008 – 2011)



Fonte: MEC/Inep/Daes (2014)

A inserção dos estudantes em atividades de iniciação científica ou tecnológica, programas de monitoria e projetos de extensão são importantes vetores de qualidade do curso e indutores da formação profissional dos discentes. Os projetos pedagógicos dos cursos devem prever tais atividades acadêmicas. Com esse caráter, se tornou imprescindível avaliar se os estudantes tiveram acesso a essas atividades e/ou se elas contribuíram para a sua formação acadêmica e profissional.

Analisou-se, portanto, que a situação de participação dos estudantes em projetos de pesquisa¹¹ foi bastante deficitária nos três ciclos avaliativos investigados, exigindo maior intervenção por parte da gestão da IES, a fim de ampliar a oferta e desenvolver ações de motivação à integração dos estudantes. Nessa análise, em 2005, quase um terço dos alunos (31%) informaram não ter participado de projetos de pesquisa por desinteresse ou por falta de oportunidade; em 2008, esse percentual aumentou para 38% e, em 2011, para 46%. Destaca-se a inclusão de uma nova resposta no instrumento em 2011 e, a respeito dela, 8% disseram que a IES não ofereceu programas de iniciação científica. Essa situação fragiliza o projeto da formação docente do curso de Pedagogia, haja vista, a relação intrínseca da teoria e prática que poderia ter sido explorada nessas atividades durante a vida acadêmica do estudante.

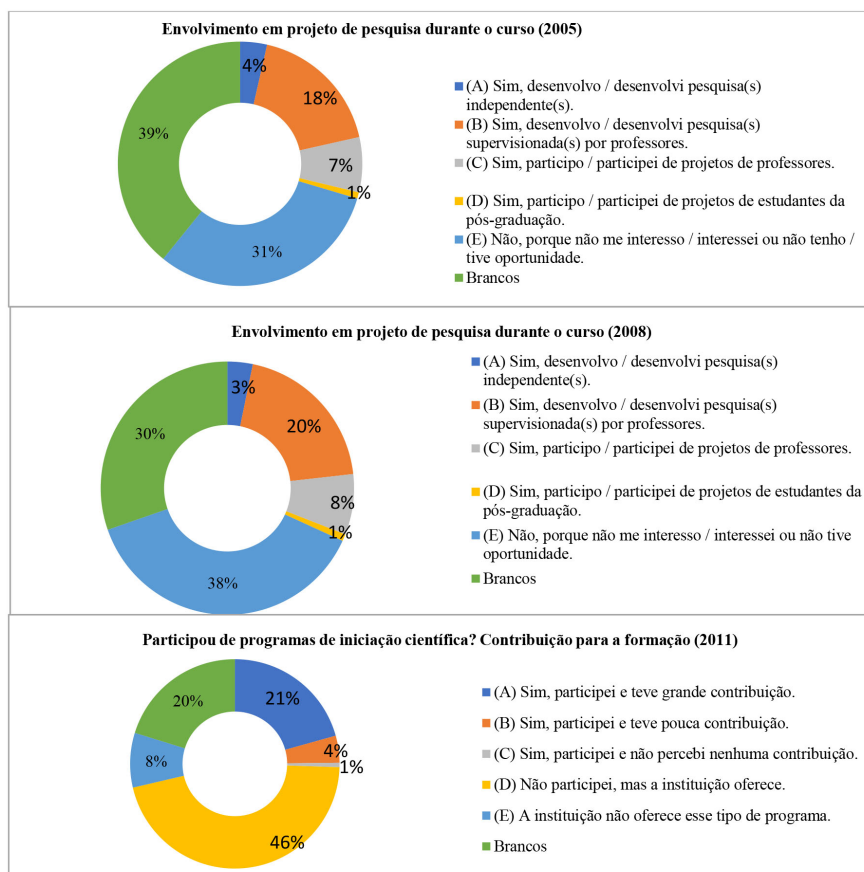
Constata-se nas respostas correspondentes a *sim, participo*, que, em 2005, 30% dos estudantes envolveram-se em algum projeto de pesquisa; em 2008, foram 32%; e, em 2011¹², um pouco menos – 25%. Nesse último ano, obteve-se uma nova informação, na qual 21% dos estudantes responderam ter participado de programas de iniciação científica, avaliando, também, ter sido grande a contribuição dessa atividade para sua formação. Destaca-se, ainda, que embora 4% dos discentes tenham informado efetiva participação em programas de iniciação científica, também declararam a inexistência de contribuições desse tipo de atividade para a sua formação.

A iniciação científica é um instrumento que permite aos alunos de graduação praticar a pesquisa científica, como apoio teórico e metodológico à realização de um projeto que contribua em sua formação profissional. Tem o objetivo de potencializar as suas práticas profissionais. Para desenvolver um projeto de pesquisa é necessário buscar o conhecimento existente na área, formular o problema e o modo de enfrentá-lo, coletar e analisar dados, e tirar conclusões. Os mecanismos institucionais dessa atividade são os estágios curriculares e a iniciação científica. Considerando sua importância, deveria ser uma atividade curricular que contribuísse para uma melhor formação de todos os estudantes.

11 Questões 26 e 30, respectivamente, nos anos 2005 e 2008 do questionário do Enade: *Você está/esteve envolvido(a) em algum projeto de pesquisa (iniciação científica)?* E, questão 30, no ano de 2011: *Você participou de programas de iniciação científica? Como foi a contribuição para a sua formação?* (INEP, 2005-2011, grifos nossos).

12 A comparação desta questão nos ciclos avaliativos de 2005 e 2008 com o ciclo de 2011 foi prejudicada devido à alteração dos descritores da questão, com o objetivo de identificar, se caso houvesse a participação em programas de iniciação científica, qual seria a contribuição destes para a formação dos estudantes.

Gráfico 6: Envolvimento dos estudantes do curso de Pedagogia em projeto de pesquisa – Brasil (2005 – 2008 – 2011)



Fonte: MEC/Inep/Daes (2014)

O perfil dos estudantes dos cursos de Pedagogia é mensurado neste estudo a partir de categorias estimadas no Questionário do Estudante, quais sejam: dedicação ao estudo (situação de trabalho), programas de apoio financeiro, hábito de estudo, atualização do acervo da biblioteca das IES e iniciação científica. Dos insumos analisados de modo particularizado e comparativo entre os anos de 2005, 2008 e 2011, buscaram-se evidências da qualidade do curso, tendo como referência o crescimento de respostas favoráveis e do esforço da gestão na indução de melhorias.

Considerações finais

A análise agrupada dos indicadores de qualidade nos 25 cursos de Pedagogia demonstrou que a compreensão dos estudantes assume um padrão de resposta muito semelhante em todos os ciclos avaliativos. Esse fato confirma a expectativa de baixa qualidade do curso, pois a avaliação analisada a partir dos três ciclos avaliativos ocorreu com diferentes sujeitos.

Os insumos analisados (dedicação aos estudos, programas de apoio, hábitos de estudo, atualização do acervo, iniciação científica) demonstram que há uma baixa expectativa de qualidade do curso estimada.

Os insumos que dependem do esforço dos estudantes, como por exemplo, a dedicação aos estudos e o hábito de estudo revelam um baixo nível de interesse do discente no desenvolvimento de sua formação e também certa atitude de acomodação com um padrão mínimo de qualidade. Contudo, embora ainda com índices considerados abaixo do esperado em termos de indução de qualidade, estão os insumos que dependem do esforço da IES, com percentuais mais elevados pela percepção dos estudantes. São eles: atualização do acervo da biblioteca e iniciação científica.

O insumo sobre os programas de apoio que representa a ação do Estado e das IES no incentivo à permanência do estudante nos cursos de Pedagogia apresentaram o índice mais baixo da avaliação. Essa realidade desafia a pensar como e em que medida ocorre a superação das dificuldades relacionadas à qualidade da oferta dos cursos.

Esse conjunto de informações revela que os cursos de Pedagogia não têm sido tratados como ponto estratégico pelas políticas públicas. Esses cursos têm se posicionado nacionalmente com um índice baixo de qualidade, e esse diagnóstico feito pela política de avaliação parece não ter sido utilizado pela gestão das IES para investir em melhorias e nem tampouco pela gestão do Estado para concretizar ações de valorização da política de formação de professores.

Diante dessa análise, é fato que muito se precisa avançar na indução de melhoria da qualidade dos cursos de Pedagogia. O referencial de qualidade dos cursos pode indicar que a atenção atribuída ao Sinaes não tem sido suficiente para garantir investimentos estruturantes pelas IES. Essa atitude dos gestores das IES pressupõe uma ação voltada a alcançar os conceitos mínimos estimados pela política regulatória do país.

Referências

- BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Seção 1, p. 3.
- _____. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009.
- _____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 mai. 2006b. Disponível em: <<http://meclegis.mec.gov.br>>. Acesso em abr. 2017.
- GRIBOSKI, C. M. **Regular e/ou induzir qualidade?** Os cursos de pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. 2014. 482 f., il. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- GATTI, B. A. Formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1.355-1.379, out./dez. 2010.
- _____. NUNES, M. M. R. (Org.). **Formação de professores para o ensino fundamental: estudo de currículos das licenciaturas em pedagogia, língua portuguesa, matemática e ciências biológicas**. São Paulo: FCC/DPE, 2009. (Coleção Textos FCC, 29).
- SOUSA, J. V. Formação de professores e avaliação da qualidade da educação superior: o curso de Pedagogia no ciclo do Sinaes. In: SOUZA, R. C. C. R.; MAGALHÃES, S. M. O. (Org.). **Formação, profissionalização e trabalho docente: em defesa da qualidade social da educação**. Campinas: Mercado das Letras, 2016. p. 36-65.
- SOUZA, V. C. Política de formação de professores para a educação básica a questão da igualdade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, p. 34-46, jul./set. 2014.

Comissões próprias de avaliação de IES privadas do Distrito Federal frente ao processo regulatório do Sinaes

CLÁUDIO AMORIM DOS SANTOS

Resumo: Este artigo é parte integrante do projeto de pesquisa do Mestrado em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Brasília. Propomos analisar elementos que estabeleçam a relação entre a educação superior brasileira e a autoavaliação em Instituições de Educação Superior (IES) privadas do Distrito Federal, a partir das Comissões Próprias de Avaliação (CPA), a fim de apontar a relevância que essas constituem e seu modo operante junto ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Faremos uma descrição dos cenários da educação superior no Brasil, com suas legislações, culminando numa análise reflexiva, apoiada na dialética.

Palavras-chave: Educação Superior; Autoavaliação; Comissões Permanentes de Avaliação; Distrito Federal.

O presente trabalho propõe uma reflexão acerca da autoavaliação na educação¹ superior a partir dos relatórios produzidos pelas CPA das IES privadas do Distrito Federal, tendo como recorte temporal de 2015 – 2016. Pretende-se analisar pontos de vistas e práticas adotadas pelas CPA, tendo como referência as dez dimensões do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004). São as dez dimensões do Sinaes:

(i) a missão e plano de desenvolvimento institucional (PDI); (ii) a política para o ensino (graduação e pós-graduação), a pesquisa e a extensão; (iii) a responsabilidade social da instituição; (iv) a comunicação com a sociedade; (v) as políticas de pessoal, carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo; (vi) organização e

1 Em respeito às mudanças ocorridas na legislação da educação brasileira, se manterá a nomenclatura “ensino superior” – termo que estava válido até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 – somente em citações de autores que a utilizarem ou quando estivermos discorrendo sobre situações específicas, anteriores ao ano de 1996. Nos casos referentes ao período pós-LDBEN utilizar-se-á a expressão “educação superior”.

gestão da instituição; **(vii)** infraestrutura física; **(viii)** planejamento e avaliação; **(ix)** políticas de atendimento aos discentes e **(x)** sustentabilidade financeira (BRASIL, 2004, art. 3º).

A Avaliação Institucional, nas políticas públicas da avaliação da educação superior no Brasil, divide-se em duas modalidades: autoavaliação, coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada instituição e orientada pelas diretrizes e pelo roteiro da autoavaliação institucional da Conaes; e avaliação externa, realizada por comissões designadas pelo Inep, tendo como referência os padrões de qualidade para a educação superior expressos nos instrumentos de avaliação e os relatórios das autoavaliações. O processo de avaliação externa, independentemente de sua abordagem, se orienta por uma visão multidimensional que busca integrar sua natureza formativa e de regulação numa perspectiva de globalidade. (INEP, 2016).

Partindo das características e responsabilidades atribuídas às CPA dentro do processo avaliativo no Estado brasileiro, tomaremos como base as bibliografias mais atualizadas sobre a temática, bem como a legislação atribuída ao assunto, imprimindo um olhar dialético.

Tomaremos como base na análise das produções realizadas pelas CPA a Nota Técnica nº. 65/2014², que ratificou o objetivo e relevância da autoavaliação, sugerindo um roteiro para apresentação do(s) relatório(s) das CPA e definindo as especificidades das versões parcial e integral do relatório autoavaliativo. Essa mesma nota também estabelece prazos de entrega junto ao órgão competente, no caso o Inep. (INEP, 2004).

Griboski (2015) salienta que, ao se reconhecer a abrangência do processo de avaliação da educação superior e seu fortalecimento como uma política pública sob a responsabilidade do Estado, a Constituição Federal (CF), em seu artigo 206, fixa os princípios do ensino, entre os quais prevê, no inciso VII, a “garantia do padrão de qualidade” (BRASIL, 1988 apud GRIBOSKI, p. 87).

Trabalhos recentes, como o de Botelho (2016)³, enfatizam que a avaliação institucional passa por um processo que vem chamando a atenção de especialistas na área das políticas públicas para a educação superior.

2 O ano de 2014 e 2015 foi o período de transição estabelecido pela nota técnica (INEP, 2014).

3 Tese de doutorado, intitulada de: **Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade multicampi**. – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de Brasília, DF, 2016.

Assim, as atuais políticas públicas para educação superior assumem um caráter contraditório.

Outro ponto que chama a atenção sobre a importância social do processo autoavaliativo nas IES, após o surgimento do Sinaes, é o processo de envolvimento que a comunidade acadêmica assume perante a avaliação interna. Gonçalves (2016) em sua dissertação de mestrado intitulado de “A autoavaliação na Universidade de Brasília: entre a proposta do Sinaes e os sinais da prática”, afirma que é preciso “sensibilizar a comunidade acadêmica em questão sobre a importância da autoavaliação, como mostrar-lhes o que é esse processo avaliativo. A consequência disso é prejuízo à continuidade do processo avaliativo” (p. 176). Lück (2012) considera que a autoavaliação é fundamental para o desenvolvimento da instituição e melhoria da qualidade do seu trabalho. A autora aponta que

[...] passa pela observação, análise e interpretação do que acontece em seu ambiente, de modo a se dimensionar os múltiplos fatores internos e contextuais interferentes na produção da qualidade do ensino, além de seus processos e sua capacidade de realizar os objetivos educacionais de formação e aprendizagem dos alunos (p. 24).

Nessa concepção, a autoavaliação consente uma visão ampliada que estabelece uma relação interacionista entre o desempenho da instituição e sua efetiva melhoria acadêmica institucional.

Desse modo, o trabalho objetiva, especificamente, compreender a aplicabilidade das normas e orientações vindas da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) para as Comissões Próprias de Avaliação quanto à operacionalização do processo autoavaliativo, sobretudo com o intuito de gerar uma reflexão contributiva para o aperfeiçoamento do processo e dos instrumentos de autoavaliação institucional.

Algumas conjunturas históricas na composição das políticas públicas das IES brasileiras: projeto de estado ou atendimento às vontades capitalistas?

Observa-se um movimento de privatizações latente na década de 1990 no mundo, sendo uma realidade não diferente na sociedade brasileira. Entretanto, esse processo não foi exclusivo do período em questão. Nesse movimento de articulação que o público e o privado assumem não fica claro se a educação superior será regulada como um bem público ou se será tratada como uma mercadoria (PORTO, 2003).

Falar de educação, especificamente da educação superior, exige um entendimento da contextualização em que ela está inserida. Entendemos que o processo das políticas públicas para educação superior no Brasil assumiu, ao longo da história, uma personalidade totalitária com pouco diálogo entre os sujeitos envolvidos. Marx (1983) considera a práxis uma ação transformadora consciente, e é isso o que diferencia o ser humano dos demais seres. Ela, a práxis, se expressa no trabalho, sendo a atividade criadora, produtora e realizadora. Desse modo, pesamos o processo da avaliação da educação superior, um processo em constante movimento, cuja articulação se dá com ação dos sujeitos envolvidos e em constante transformação.

Assim, tomamos para este trabalho o Sinaes como uma realidade que se constituiu historicamente nas políticas públicas para a educação brasileira, sendo ele repleto de contradições, uma vez que toda realidade é uma tese que abriga inúmeras contradições, as quais negam essa própria realidade e constituem sua antítese, elaborando uma síntese que representa a construção de uma nova tese (MARX, 1983).

Nessa perspectiva, os desejos podem assumir um caráter de realidade. Para Porto (2003), não é pelo fato de as visões do futuro ou os cenários⁴ parecerem desejáveis que se deva fazer as escolhas e construir um projeto estratégico de uma organização em função dessa visão proativa. É preciso também ser proativo e se preparar para as mudanças esperadas na envolvente futura da organização, no caso o Estado. É importante salientar que os cenários possíveis, prováveis ou desejáveis com as estratégias que envolvem diversos atores ocorrem quando maior for o número de cenários; consequentemente, maior serão as incertezas. (PORTO, 2003).

Considerando os cenários da contemporaneidade, Porto (2003) afirma que para a educação superior a forma como evoluem as estruturas macro do mundo custosamente modificará a atual realidade quanto à ascensão da escolaridade dos indivíduos. Entretanto, a forma como o modelo produtivo prioriza o domínio de conhecimento e informações poderá ser mais pujante quando o objetivo versar sobre a vontade de se implementar transformações que buscam simplificar a disseminação dos conhecimentos. Com essa vertente, as políticas públicas voltadas à educação superior ganham cada vez mais centralidade quando se analisam as facetas que o capitalismo impõe.

4 Cenários são uma ferramenta cognitiva que descreve uma determinada história sobre a maneira como o mundo ou uma parte dele, poderá se transformar no futuro, partindo do momento presente e chegando a um determinado horizonte. (PORTO, 2003).

Quando se trata da passagem do modelo de desenvolvimento industrial para o modelo de desenvolvimento informacional, o qual se faz acompanhar por um intenso movimento de transformação nas dimensões econômica, política, social e cultural das sociedades, observa-se a capacidade de produzir, interpretar, articular e disseminar conhecimentos e informações em lugar de destaque na agenda estratégica dos setores produtivos e dos Estados, garantindo a vantagem competitiva de um país em relação a outro, percebendo a capacitação de seus cidadãos ou a qualidade dos conhecimentos que esses são capazes de produzir (PORTO, 2003).

No campo educacional brasileiro a expansão privada, principalmente na educação superior, vem se constituindo de alta relevância para estudos e pesquisas sobre o processo de regulação desse setor pelo Estado. Há algum tempo, a convergência de investimentos governamentais diretos incide principalmente nos níveis fundamental e médio de ensino.

Entre 1994 e 2004, período que antecede o marco da legislação sobre a educação superior, o número de estudantes matriculados em cursos de graduação cresceu 250,67%, passando de 1.661.034 para 4.163.733. Essa é uma expansão localizada notadamente no setor privado de ensino, que responde a 71,7% das matrículas em cursos de graduação naquela década (BRASIL, 2005).

O Censo da educação superior do ano de 2014⁵ aponta que o Brasil possui 2.368 IES, entre as quais 89,4% são privadas, chegando a $\frac{3}{4}$ de todas as instituições de educação superior do Brasil, como demonstrado na tabela 2.

5 O Censo coleta informações sobre as Instituições de Educação Superior (IES), os cursos de graduação e sequenciais de formação específica e sobre cada aluno e docente vinculados a esses cursos. A coleta é realizada por meio do Sistema *online* Censup, que deve ser acessado e preenchido por todas as instituições da educação superior, conforme Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008. (BRASIL, 2008). Ressalta-se que as coletas de dados são realizadas com referência ao ano anterior, havendo um *gap* temporal para obtenção das informações colhidas no ano de 2015. Assim sendo, a pesquisa trabalhará com os estratos disponibilizados pelo Inep referentes ao ano de 2014/2015, uma vez que o estrato referente ao ano de 2015 ainda não foram publicados em sua totalidade.

Tabela 2: Total de IES por categoria administrativa no Brasil segundo Censo 2015

Organização Acadêmica	Total Geral	Categoria Administrativa				
		Total	Estadual	Federal	Municipal	Privada
Total Geral	2368	298	118	107	73	2070
Centro Universitário	147	11	2	0	9	136
Faculdade	1986	136	78	4	54	1850
Universidade	195	111	38	63	10	84
IF e Cefet	40	40	0	40	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo da Educação Superior (2015).

A educação superior brasileira é ofertada, principalmente, pela iniciativa privada. A expansão da educação superior na iniciativa privada vem sendo passível de questionamento quanto a sua contribuição para a evolução da sociedade em virtude de seu acelerado crescimento. Considerando os números publicados pelo Inep no ano de 2014, no período de 2003 e 2014, observa-se que o número de matrículas na educação superior aumentou 96,5%. Em relação a 2013, o crescimento foi de 7,1%, o maior índice desde 2008.

As IES privadas obtiveram uma participação de 74,9% no total de matrículas de graduação. A rede pública, portanto, participa com 25,1%. O crescimento do número de matrículas foi 7,1% de 2013 para 2014, sendo 1,5% na rede pública e 9,2% na rede privada

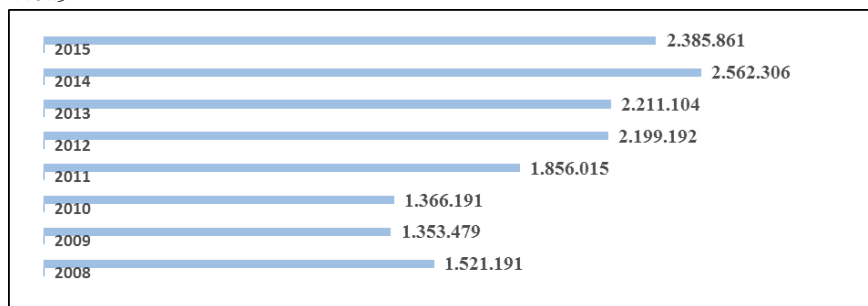
(INEP, 2014). As matrículas de graduação da rede privada alcançaram, em 2014, a maior participação percentual dos últimos anos.

Considerando as regiões brasileiras, as Unidades da Federação que têm, proporcionalmente, mais alunos na rede privada do que na rede pública, acima da média do Brasil (2,6), são: regiões Sul e Sudeste, além do Distrito Federal (DF)⁶. (INEP, 2014).

6 A data da mudança da Capital Federal foi fixada pela Lei nº 3.273, art. 1º. in verbis: "será transferida, no dia 21 de abril de 1960, a Capital da União para o novo Distrito Federal já delimitado no Planalto Central do País" (BRASIL, 1957). Brasília foi inaugurada e oficialmente passou a ser a Capital do Brasil, no dia 21 de abril de 1960.

Na atual conjuntura brasileira, observa-se a formação de conglomerados educacionais. No ano de 2013 vivenciamos a presença forte de grupos estrangeiros dominando a educação superior no Brasil. Os dois maiores grupos de educação do Brasil⁷, Kroton e Anhanguera, se fundiram para criar o maior conglomerado do setor no mundo. Esse movimento dos grandes blocos educacionais tem sofrido com a atual crise política e econômica que o Brasil vem vivenciando nos últimos anos. Esses números ficam claros ao analisarmos os microdados do censo da educação superior de 2015, como apresentado no gráfico 1.

Gráfico 1: Evolução de alunos ingressantes nas IES privadas no Brasil – 2008-2015



Fonte: INEP (2016).

Observa-se a negação de investimentos nas políticas públicas sociais, especificamente na educação superior, com a redução de recursos de programas como Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (ProUni), justificada pela recessão econômica advinda de golpe de estado vivido no ano de 2016⁸. Observa-se o declínio no número de novos alunos no ensino superior tanto na rede pública (-2,6%) quanto na rede privada (-6,9%) entre 2014 e 2015. Para Leite (2012), uma nova epistemologia da educação

7 Em 2013 o Brasil vivenciou a expansão de 40 novos Pólos de Graduação a Distância da Universidade Pitágoras (Unopar). Anunciado acordo de associação entre a Kroton e a Anhanguera, para formar a maior empresa de educação do mundo. Disponível em: <http://www.kroton.com.br/>. Acesso em 27 de fev. 2017.

8 Consideraremos em nossa pesquisa, que o ano de 2016 o Brasil viveu um golpe de Estado pautado em uma articulação política. Ressaltamos que esta afirmativa também é corroborada pelo Tribunal Internacional cujo júri é composto por nove especialistas estrangeiros em direitos humanos que analisaram processo contra o Estado democrático e concluíram pela nulidade do afastamento da então presidenta Dilma Rousseff.

superior surge no século 21. Essa teoria se sustenta nas razões pelas quais as universidades devem trilhar caminhos globais e internacionais, redesenhando seu perfil em direção aos mercados e desenvolvendo mecanismos que atendam ao capitalismo acadêmico.

A Capital Federal é um *locus* de estudo muito oportuno, pois, uma vez que considerada uma região estratégica na concepção das políticas públicas, traz em sua historicidade a experiência de viver o momento expansionista das IES no Brasil.

A educação superior no Distrito Federal frente ao processo expansionista

Em 1964, com a justificativa de facilitar a administração da região, o território do Distrito Federal foi dividido em oito Regiões Administrativas (RA) pela Lei no 4.545/64, cada uma delas com um administrador nomeado pelo governador. (BRASILIA, 1964).

Na década de 1990 o Distrito Federal contava com treze instituições de educação superior (MEC/INEP, 2006). Desse total, duas eram públicas, sendo: uma federal, a Universidade de Brasília (UnB), e outra escola isolada, também de âmbito federal, o Instituto Rio Branco (IRBr), subordinada ao Ministério da Relações Exteriores. As outras onze eram estabelecimentos isolados vinculados ao setor privado. (MEC/ INEP, 2006).

O setor privado de IES aumentou consideravelmente nos últimos anos. O processo expansionista da educação superior não ocorreu de forma tímida na Capital Federal. A iniciativa privada se expandiu nos anos de 1990 com intensa procura, permitindo a realização de seus propósitos de obtenção de maiores lucros. Atualmente, o Distrito Federal possui 67 (sessenta e sete) IES ativas, sendo 4 (quatro) delas categorizadas como públicas e 63 (setenta e três privadas).

Entretanto, a concentração das IES privadas e a grande concorrência entre elas já eram consideradas elementos que promoveriam a falência ou que estimulariam a busca de fusões entre grupos empresariais como uma forma de dar continuidade aos empreendimentos educacionais criados. No DF esse movimento não contrariou as expectativas. Martins (2013) afirma que o início do processo expansionista da educação superior na Capital Federal ocorreu em virtude de quatro fatores: i) o súbito crescimento populacional; ii) o grande crescimento do ensino secundário; iii) a predominância do setor terciário, por ser o polo administrativo do país; e iv) o baixo crescimento na oferta de educação superior nas IES públicas do Distrito Federal.

Em 1981 surgiram as duas primeiras faculdades integradas no Distrito Federal: o Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da União Educacional de Brasília (UNEB) e as Faculdades Integradas da União Pioneira da Integração Social (UPIS). Em 1986, surge mais uma instituição integrada, Faculdades Integradas da Católica de Brasília, que em 1994, viria a se transformar em universidade. (MARTINS, 2013, p. 164).

O sistema brasileiro de avaliação da educação superior e as comissões próprias de avaliação frente ao processo regulatório das ies brasileiras

Para chegarmos à atual política de avaliação da educação superior brasileira muitas foram as tentativas rumo a uma avaliação que garantisse a totalidade do processo. As últimas décadas apresentaram mudanças consideráveis no seu formato, principalmente em relação a sua concepção. Passamos de uma avaliação totalitária para um processo que respeita as diversidades e as especificidades das IES com a criação do Sinaes. Embora a atual legislação trate a respeito das identidades de cada IES, devemos atentar ao fato de que a vontade não garante sua efetivação. A exemplo disso, podemos citar a forma como os instrumentos de avaliação institucional externa são utilizados para aferir a qualidade dessa oferta de ensino. Esses apresentam indícios que vão de desencontro às diversidades e especificidades das IES.

Com relação aos mecanismos de avaliação, no decorrer do processo histórico das instituições de educação superior no Brasil, referenda-se o sistema implantado pelo governo

Fernando Henrique Cardoso (FHC) com modalidades diversificadas, como: Avaliação Institucional, Sistema Integrado de Informações Educacionais (Censo da Educação Superior), Avaliação da Pós-Graduação, Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação e o Exame Nacional de Curso. Observa-se que esses dois últimos mecanismos se mostraram importantes pela forma como influenciaram a estruturação do trabalho das IES, embora, em relação a eles, tenham sido formuladas diversas críticas, tanto pelo segmento privado como pelo segmento público, quanto a sua operacionalização e publicização das informações coletadas, fortalecendo o ranqueamento das IES (SOUSA, 2006). Em 2004, esses processos avaliativos são regulamentados pela Lei nº 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). (BRASIL, 2004).

Para Sousa (2014), tudo indica que a entrada de novos atores e instituições no campo da educação superior provocaram um duplo movimento no que se refere à atuação do Ministério da Educação (MEC) no Brasil. De um lado, o

órgão permitiu que as IES privadas se instalassem, visando atender a uma demanda real e conquistando uma fatia do mercado. De outro lado, explicitou que foram credenciadas pelo poder público e, como tal, devem se comprometer com a qualidade dos serviços que prestam à sociedade. A figura 1 demonstra como a atual política pública para avaliação da educação superior se estrutura.

Não é possível estudar ou entender as tendências da educação superior sem compreender as perspectivas e práticas da avaliação. Há uma relação de mútua implicação entre avaliação e concepções de educação. De modo específico, há uma relação muito estreita entre avaliação e reformas da educação superior. A avaliação cumpre um papel central nas políticas que visam transformar os sistemas de educação superior e tornar as instituições mais úteis e ligadas aos interesses e demandas do setor produtivo e do mundo do trabalho.

A partir de meados da década de 1990, a política estabelecida na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) restabeleceu a tendência de expansão privada. Nessa direção, o governo FHC manteve e, em certa medida, acentuou as políticas de reforma do Estado que vinham sendo incrementadas desde o início da década de 1980. Assim, viu-se na política de reforma desse governo o redesenho do Estado. Assumindo a condição de Estado enxuto/mínimo e forte, sob o domínio de uma ideologia gerencial.

Ao longo de mais de uma década foram muitas as orientações que buscaram dar um norte à execução da Lei 10.861/2004 (BRASIL, 2004). Remontando ao período de sua sanção, pode-se dizer que as IES que não possuíamos a prática da autoavaliação buscavam o entendimento de como ela se desenrolaria no cotidiano acadêmico.

O primeiro documento apresentado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), intitulado Orientações Gerais para o Roteiro da Autoavaliação das Instituições, foi apresentado para as instituições de educação no mesmo ano de criação da Lei 10.861/2004 (BRASIL, 2004). Tratava-se de um documento de orientações e sugestões para o roteiro de avaliação interna (autoavaliação), que integraria o processo de Avaliação Institucional, um dos instrumentos centrais do novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. (INEP, 2004).

Considerações finais

É necessário enfatizar que findada uma década da apresentação desse primeiro documento orientador, o mesmo gerou fortes indagações junto à comunidade acadêmica. Nos anos que se seguiram, muitas instituições se

viram desorientadas quanto à construção e apresentação do relatório de autoavaliação. Muitos foram os questionamentos feitos nos encontros regionais realizados pelo Inep ao longo desses anos (INEP, 2015). Ou seja, as CPA exigiam uma forma mais clara dos procedimentos a serem adotados para se concretizar a autoavaliação institucional.

Além disso, salientamos que no Relatório dos Seminários Regionais para Coordenadores de Comissões Próprias de Avaliações (2010), elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), no ano de 2009, muitos coordenadores/presidentes das Comissões Próprias de Avaliação sinalizaram a falta de compreensão, do propósito e do papel da CPA nas instituições de educação superior; a falta de um modelo de relatório como parâmetro de relatório ideal; a necessidade de constante capacitação das CPA pelo Inep e a necessidade de um *feedback* quanto aos relatórios, colocados no sistema e-MEC.

Percebe-se que as Comissões Próprias de Avaliação demonstram dúvidas e insegurança sobre o modelo correto de relatório a ser apresentado. Desde o ano de 2009, não houve alteração ou atualização relevante no que diz respeito às orientações gerais para avaliações institucionais internas, por parte da Conaes. O ano de 2014 destaca-se pela inclusão de outros indicadores no novo instrumento de avaliação institucional externa para subsidiar os atos de credenciamento, credenciamento e transformação da organização acadêmica (presencial), o qual enfatizou o fortalecimento do processo da autoavaliação institucional como parte importante no processo da avaliação externa, aumentando, assim, a responsabilidade e relevância das Comissões Próprias de Avaliação nos procedimentos avaliativos da instituição.

Por esses argumentos, porém não exclusivos, evidencia-se a importância de se refletir quanto aos trabalhos adotados pelas instituições de educação superior no processo de autoavaliação. De se entender até que ponto essa diversidade atende à legislação vigente, se a sua performance contempla os procedimentos, instrumentos e indicadores adotados pela Conaes, seja pelo tempo de sobrevivência do atual sistema de avaliação da educação, seja pela fala dos atores envolvidos no processo ou pelo recente relevo que a autoavaliação institucional recebeu no novo instrumento de avaliação externa, a partir de 2014.

Ainda que muito pesquisada, a avaliação da educação superior necessita de estudos mais aprofundados, no que diz respeito às avaliações internas realizadas pelas instituições em conjunto com a sua Comissão Própria de Avaliação. Dada a importância dessa modalidade de avaliação, igual é a

importância de se fazer uma análise inicial do processo de autoavaliação das instituições de educação superior privadas do país, à luz das normas e orientações da Conaes.

Referências

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº 3.273, de 01 de outubro de 1957. Fixa a data da mudança da Capital Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 out. 1957.

_____. Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 10 out. 1964.

_____. Decreto nº. 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 mai. 2006.

_____. Ministério da Educação. **Parecer nº 57/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/12879-cursos-sequenciais-no-ensino-superior>> Acesso em abr. 2017.

_____. _____. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, consolidada em 29 de dezembro de 2010. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (BASis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e outras disposições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2010.

BOTELHO, A. F. **Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade MULTICAMPI**. 2016. 381 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GONÇALVES, L. F. A. **A autoavaliação na Universidade de Brasília:** entre a proposta do Sinaes e os sinais da prática. 2016. 247 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GRIBOSKI, C. M. **Regular e/ou induzir qualidade?** Os cursos de pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. 2015. 482 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SEMINÁRIOS REGIONAIS PARA COORDENADORES DAS COMISSÕES PRÓPRIAS DE AVALIAÇÃO CPA, s/n., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: INEP, 2013.

LEITE, D. GENRO, M. E. H. Avaliação e internacionalização da educação superior: Quo vadis América Latina. **Avaliação**, Campinas, v. 17, n. 3, p. 763-785, 2012.

LÜCK, H. **Perspectivas da Avaliação Institucional da Escola.** Petrópolis: Vozes, 2012.

MARTINS, C. B. O ensino superior privado no Distrito Federal. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. x, n. 102, p. 157-186, 2013.

MARX, K. **Miséria da filosofia:** resposta à filosofia da miséria do Sr. Proudhon. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

_____. Contribuição à crítica da economia política. In: _____. **Contribuição à crítica da economia política.** Tradução Maria Helena Barreiro Alves. São Paulo: Martins Fontes, 1983. p. 218-232.

_____. **O capital:** críticas da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PORTO, C.; RÉGNIER, K. O Ensino Superior no Mundo e no Brasil: condicionantes, tendências e cenários para o horizonte 2003-2025, uma abordagem exploratória. **Brasil, MEC**, Brasília, 2003.

SOUSA, J. V. **Educação superior no Distrito Federal:** consensos, conflitos e transformações na configuração de um campo. Brasília: Liber Livro, 2013.

_____. **O Ensino superior privado no Distrito Federal:** uma análise de sua recente expansão (1995-2001). 2003. 279 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

_____. Qualidade na educação superior: lugar e sentido na relação público-privado. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 242-256, maio/ago. 2009.

_____. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: SILVA, M.A.; SILVA, R. B. (Org.). **A ideia de universidade:** rumos e desafios. Brasília: Líber, 2006. p. 139-178.

Políticas públicas traduzidas em metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 que impactam na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil

DANIEL AZEVEDO PALMA

Resumo: Com o objetivo de apresentar as políticas públicas traduzidas em metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 que impactam na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil, se destacou os principais pontos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), com enfoque na gestão e na qualidade da educação superior no Brasil. Como resultado, se percebeu que a meta 12 impacta em vários pontos, pois procura assegurar a qualidade da oferta e a expansão das matrículas. O impacto da meta 13 ocorre diretamente, pois procura elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente. Itens que são um dos pilares do Sinaes e da gestão das instituições. Quanto à meta 14, seu impacto se dá diante de seu propósito de elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, uma vez que a proporção de Docentes que possuem pós-graduação *stricto sensu* é um item importante na avaliação institucional e na gestão das instituições. Já a meta 18 impacta a avaliação institucional ao tratar de planos de carreira para os(as) profissionais da educação.

Palavras-chave: Educação Superior; Avaliação Institucional; Plano Nacional de Educação (PNE); Sinaes.

Considerando o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, que é um instrumento de planejamento do nosso Estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor, ocorreram amplos debates entre diversos atores sociais e o poder público para definir os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis – infantil, básico e superior – a serem executados nos próximos dez anos, de 2014 a 2024.

Nesse processo, se destaca o papel do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que contempla a avaliação institucional e a

autoavaliação, cujos resultados possibilitam traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no País.

Observa-se a possibilidade de uma contribuição efetiva das instituições de ensino superior no desenvolvimento do país, por meio da prestação de serviços de qualidade. Para isso, se faz necessário que as instituições adotem uma gestão na qual práticas pedagógicas e administrativas sejam capazes de promover a dinâmica necessária para que ações institucionais sejam implementadas, viabilizando, assim, o alcance de seus objetivos e metas.

A avaliação institucional – como ação sistemática e global – deve apresentar objetivos e ações que ultrapassem amplamente as avaliações pontuais e corriqueiras da vida escolar, com o objetivo de identificar a qualidade da atuação da instituição, considerando suas atividades, cursos, programas, projetos e setores. Outra etapa da avaliação é a autoavaliação, conduzida pela CPA (Comissão Própria de Avaliação), que consiste em uma autoavaliação articulada segundo um roteiro geral proposto em nível nacional, devendo conter todas as informações e demais elementos avaliativos.

Em relação à qualidade da educação, o PNE 2014-2024 traz, entre suas diretrizes, a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, além da valorização dos profissionais de área, um dos maiores desafios das políticas educacionais.

Além de ser objetivo intrínseco das instituições de ensino, se complementa a busca por qualidade, a atuação dos órgãos reguladores, onde se constata que, para atendimento às exigências, tem-se a necessidade de investimentos em diversas áreas, em especial na questão pedagógica, formação docente, estrutura física e outras.

No processo de avaliação, o controle e a retroalimentação do sistema são necessários para que se possa evoluir e gerar melhorias de resultado. Destaca-se que tais melhorias de resultado e qualidade da educação dependem do nível de planejamento do nosso estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor por meio do PNE.

Nesse contexto, se levanta o seguinte objetivo: apresentar as políticas públicas traduzidas em metas e estratégias do PNE – 2014-2024 que impactam na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil.

Entende-se, portanto, que a melhoria na qualidade na educação deve ser buscada e trabalhada, independentemente da atuação e fiscalização dos órgãos

reguladores, por meio de pesquisas, investimentos e atenção à aplicação prática dos conteúdos. Buscando suprir o mercado com profissionais qualificados, com habilidades e competências coerentes com a demanda e com os objetivos definidos pelas instituições, além da necessidade de investimento em pesquisa e extensão que geram desenvolvimento de novas tecnologias para o País.

Na sequência, o trabalho contempla seções sobre Sinaes, PNE e as considerações finais.

Sistema nacional de avaliação da educação superior (Sinaes), gestão e qualidade da educação superior no Brasil

O Sinaes, criado pela Lei nº 10.861 em 14 de abril de 2004, é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Em seu § 1º do Art. 1º da lei 10.861 de 2004 (BRASIL, 2004, p. 1), se pode observar as finalidades do Sinaes:

O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Considerando as finalidades desse sistema, destaca-se a melhoria na qualidade da educação superior, finalidade fundamental para contribuir com o desenvolvimento do país.

Sendo as instituições de educação superior o principal objeto de avaliação pelo Sinaes, Demo (2011) diz que a sociedade deposita sobre as instituições de ensino a esperança de que seja vanguarda do desenvolvimento, na condição de elite intelectual.

Para alcançar suas finalidades, o Sinaes avalia o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações, entre outros aspectos que giram em torno dos três eixos: i) avaliação das instituições; ii) avaliação dos cursos, e iii) avaliação do desempenho dos estudantes. O sistema possui também uma série de instrumentos complementares: autoavaliação, avaliação externa,

Enade, avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação (censo e cadastro).

A avaliação é um importante instrumento para conhecer a instituição, uma vez que os resultados permitem a revisão e o redirecionamento de ações (DIAS SOBRINHO, 2008). “Nesse sentido, a avaliação institucional é um empreendimento que possibilita a indicação de correção de rota, negociação de interesses e, por fim, avaliar tanto a gestão quanto os gestores, de forma contínua” (SOUSA; QUEIROZ; MENEZES, 2012, p. 104).

Os resultados das avaliações possibilitam traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no País. Os processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). A operacionalização é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Em relação a estratégias e padrões de qualidade, Vicentini (2010) diz:

[...] a implantação de padrões de qualidade internacionais em instituições de ensino brasileiras caminha em passos lentos, talvez pelo fato de nossos mantenedores não terem a exata ideia de como gerir processos de melhoria. A adoção de um sistema de qualidade é uma decisão importante e estratégica para qualquer organização (p. 63).

As informações obtidas com o Sinaes são utilizadas pelas IES, para orientação da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; pelos órgãos governamentais, para orientar políticas públicas; por estudantes, pais de alunos, instituições acadêmicas e pelo público em geral, para orientar suas decisões quanto à realidade dos cursos e das instituições.

Os componentes principais do sistema estão fundamentados nas avaliações institucionais, de cursos e de estudantes (INEP, 2016).

No Art. 3º da Lei 10.861/2004 (BRASIL, 2004) consta a informação de que a avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais. Destaca-se a VI dimensão – que trata da organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios – e a VIII dimensão – que se refere ao

planejamento e à avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional.

Sobre a avaliação institucional, Dias Sobrinho (2008) diz

Avaliação institucional deve ser uma ação sistemática e global, que ultrapasse amplamente as avaliações pontuais e corriqueiras da vida escolar. Não se restringe às testagens de conhecimentos ou a medidas de produção, nem mesmo se completa com a elaboração de banco de dados. A avaliação deve ser radical, no sentido de um questionamento rigoroso e sistemático de todas as atividades da universidade, seus fins e seus meios: ensino, pesquisa e extensão, bem como gestão, infraestrutura e condições gerais de trabalho (p.63).

Percebe-se, portanto, que a avaliação deve ser um processo global, contínuo que busque verificar o atendimento aos seus objetivos institucionais.

A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas a 3 dimensões:

- 1) Organização Didático-Pedagógica;
- 2) Perfil do Corpo Docente;
- 3) Instalações físicas.

A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Enade, realizada periodicamente contemplando alunos de todos os cursos de graduação. Dessa forma, se verifica o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento (BRASIL, 2004).

Há também coleta de informações (INEP, 2016):

- 1) Censo da Educação Superior (integrado ao Sinaes e incluindo informações sobre atividades de extensão);
- 2) Cadastro de Cursos e Instituições (integrado ao Sinaes);
- 3) CPA: Comissão Própria de Avaliação (criadas nas IES com a atribuição de conduzir os processos de avaliação interna da instituição, de sistematização e de coleta de informações).

Destaca-se que a busca de melhorias por meio do processo de autoavaliação pode ser constatado pelo fato do Sinaes enfatizar que o seu desenvolvimento será feito na direção de assegurar a coerência entre o proposto no projeto e o implementado na instituição. Para isso, a IES pode fazer uso de uma diversidade de procedimentos (QUEIROZ, 2011).

Após exposição dos principais pontos do Sinaes será apresentado na sequência as principais metas e estratégias que impactam nesse sistema.

Metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) que impactam no Sinaes

“O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, é um instrumento de planejamento do nosso estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor” (BRASIL, 2014, p. 8). Por ser um instrumento que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor, o PNE possui diretrizes importantes, como a melhoria da qualidade da educação, uma vez que “o PNE 2014-2024 traz dez diretrizes, entre elas a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, além da valorização dos profissionais de educação, um dos maiores desafios das políticas educacionais” (BRASIL, 2014, p. 8).

Para atendimento às diretrizes estabelecidas, tornam-se necessárias ações efetivas e concretas e bem planejadas.

Segundo a Unesco (CONFERÊNCIA..., 1971), o planejamento é um processo que deve ser contínuo, englobar operações interdependentes e estar sujeito a revisões e modificações, uma vez que as condições podem ser alteradas, obstáculos revelados e interpretações modificadas (MARTINS, 2010 *apud* BRASIL 2014, p. 10).

Ademais, o planejamento é um processo político, pois envolve decisões e negociações acerca de escolhas de objetivos e caminhos para concretizá-los (BRASIL, 2014)

Sendo assim, em seu Art. 2º constam as diretrizes do PNE:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade da educação;

- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos(as) profissionais da educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014, p. 43).

Além das diretrizes acima mencionadas, o PNE se subdivide em 20 metas, sendo que umas impactam mais na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil que outras. A primeira meta e suas principais estratégias a serem expostas se referem à meta 12.

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.

Estratégias:

12.1. otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;

12.2. ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uniformizando a expansão no território nacional;

12.3. elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para noventa por cento [...];

- 12.4. fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica [...];
- 12.5. ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos(às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) [...];
- 12.6. expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) [...];
- 12.7. assegurar, no mínimo, dez por cento do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social;
- 12.8. ampliar a oferta de estágio como parte da formação na educação superior;
- 12.9. ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;
- 12.10. assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;
- 12.11. fomentar estudos e pesquisas que analisem a necessidade de articulação entre formação, currículo, pesquisa e mundo do trabalho, considerando as necessidades econômicas, sociais e culturais do país;
- 12.12. consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior;
- 12.13. expandir atendimento específico a populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nessas populações;
- 12.14. mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do país, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica;
- 12.15. institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;
- 12.16. consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares isolados;

- 12.17. estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública;
- 12.18. estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do governo federal [...];
- 12.19. reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de dois anos, os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou credenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino;
- 12.20. ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos (Prouni) [...];
- 12.21. fortalecer as redes físicas de laboratórios multifuncionais das IES e ICTs nas áreas estratégicas definidas pela política e estratégias nacionais de ciência, tecnologia e inovação (BRASIL, 2014, p. 73).

Observa-se que a meta 12 impacta na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil em vários pontos, pois procura assegurar a qualidade da oferta e expansão das matrículas. Já suas estratégias impactam na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil, ao prever pontos avaliados e observados pela gestão das instituições.

Observa-se que todos os pontos possuem total relação com a avaliação institucional, gestão e qualidade da educação, uma vez que as instituições de ensino superior deverão observá-los e os órgãos reguladores e de avaliação deverão monitorá-los.

A segunda meta que impacta a avaliação institucional, a gestão e a qualidade da educação superior no Brasil a ser exposta é a meta 13.

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores.

Estratégias:

- 13.1. aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão;

13.2. ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação;

13.3. induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente;

13.4. promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) [...];

13.5. elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*;

13.6. substituir o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação;

13.7. fomentar a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional [...];

13.8. elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir noventa por cento e, nas instituições privadas, setenta e cinco por cento, em 2020, e fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que, em cinco anos, pelo menos sessenta por cento dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a sessenta por cento no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e, no último ano de vigência, pelo menos setenta e cinco por cento dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a setenta e cinco por cento nesse exame, em cada área de formação profissional;

13.9. promover a formação inicial e continuada dos(as) profissionais técnico-administrativos da educação superior (BRASIL, 2014, p. 75).

O impacto da meta 13 na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil ocorre diretamente, pois procura elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente. Itens que são alguns dos pilares do Sinaes e da gestão das instituições.

A terceira meta que impacta a avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil a ser exposta é a meta 14.

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores. **Estratégias:**

14.1. expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento;

14.2. estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e as agências estaduais de fomento à pesquisa;

14.3. expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*;

14.4. expandir a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância;

14.5. implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e [...];

14.6. ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente os de doutorado, nos campi novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas;

14.7. manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;

14.8. estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação *stricto sensu* [...];

14.9. consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa;

14.10. promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão;

14.11. ampliar o investimento em pesquisas [...];

14.12. ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de quatro doutores por mil habitantes;

14.13. aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do país e a competitividade internacional da pesquisa brasileira[...];

14.14. estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade da região amazônica e do cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração de emprego e renda na região;

14.15. estimular a pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e registro de patentes. (BRASIL, 2014, p. 77)

O impacto da meta se dá diante de seu propósito de elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*. Uma vez que a proporção de docentes que possuem pós-graduação *stricto sensu* é um item importante na avaliação institucional e na gestão das instituições.

Quanto às estratégias da meta 14 que geram impactos na avaliação institucional, destacam-se as que preveem expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento, por meio do Fies, ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente de doutorado; estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*; consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras; promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional e ampliar o investimento em pesquisas.

As estratégias da meta 14 impactam diretamente a avaliação do corpo docente, especialmente a questão da titulação, item fundamental para melhoria da qualidade da educação e obtenção de melhores resultados nas avaliações institucionais.

A quarta meta que impacta a avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil a ser exposta é a meta 18.

Meta 18: assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Estratégias:

18.1. estruturar as redes públicas de educação básica [...];

18.2. implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante esse período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do(a) professor(a), com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina;

18.3. realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada dois anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;

18.4. prever, nos planos de carreira dos profissionais da educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*;

18.5. realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos(as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério;

18.6. considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas;

18.7. priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os estados, o Distrito Federal e os municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de carreira para os(as) profissionais da educação;

18.8. estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira (BRASIL, 2014, p. 82).

O fato de a meta 18 procurar assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal impacta na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil, pois trata-se de pontos importantes para valorização do professor.

Entre as estratégias da meta 18 que geram impactos na avaliação institucional, se pode mencionar o fato de implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, prever, nos planos de carreira dos profissionais da educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*, considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e

quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas e estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira.

Considerações finais

Com o objetivo de apresentar as políticas públicas traduzidas em metas e estratégias do PNE – 2014-2024 que impactam na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil se apresentou, os principais pontos do Sinaes, com enfoque na gestão e na qualidade da educação superior no Brasil.

Como resultado, constatamos que as principais políticas públicas traduzidas em metas e estratégias do PNE que impactam na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil são as metas 12, 13, 14 e 18 e suas respectivas estratégias.

Observa-se que a meta 12 impacta na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil em vários pontos, pois procura assegurar a qualidade da oferta e expansão das matrículas. Suas estratégias, por sua vez, impactam na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil ao prever pontos avaliados e observados pela gestão das instituições, como otimizar capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos; ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior; ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior; incentivar a oferta de estágio como parte da formação na educação superior; fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, ao prever estimular a expansão e reestruturação das instituições, ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, e ao ampliar o Prouni.

O impacto da meta 13 ocorre diretamente, pois procura elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente. Itens que são um dos pilares do Sinaes e da gestão das instituições. Já suas estratégias impactam ao procurar aperfeiçoar o Sinaes são: ampliar a cobertura do Enade; induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior; promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas; elevar o padrão de qualidade das universidades; substituir o Enade aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Enem; elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos

curso de graduação presenciais nas universidades públicas e promover a formação inicial e continuada.

O impacto da meta 14 se dá diante de seu propósito de elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, visto que a proporção de docentes com pós-graduação *stricto sensu* é um aspecto importante na avaliação e na gestão das instituições.

Quanto às estratégias da meta 14 que geram impactos na avaliação institucional, destacam-se as que preveem expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento, via Fies, ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente de doutorado; estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*; consolidar programas, projetos e ações que visem à internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras; promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional e ampliar o investimento em pesquisas.

O fato da meta 18 procurar assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal impacta na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil, pois trata-se de pontos importantes para valorização do professor.

Entre as estratégias da meta 18 que geram impactos na avaliação institucional, pode-se mencionar o fato de implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes; prever, nos planos de carreira dos profissionais da educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*; considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas e estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira.

Portanto, percebe-se que as metas 12, 13, 14 e 18 impactam na avaliação institucional, gestão e qualidade da educação superior no Brasil, pois nelas há a previsão de assegurar a qualidade da oferta e expansão das matrículas, elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente, elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* e procurar assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino.

Referências

BRASIL. **Lei nº 10.861/2004, de 14 de abril de 2004**. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em jul. 2016.

_____. [Plano Nacional de Educação (PNE)]. **Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]:** Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série legislação; n. 125)

DEMO, P. **Desafios modernos da educação**. 17 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

DIAS, S. J.; **Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa:** a experiência da Unicamp. In: BALZAN, N. C.; DIAS, S. J. (Orgs.). Avaliação Institucional teoria e experiências. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior 2015** [2016]. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em jul. 2016.

QUEIROZ, K. C. A. L. A educação superior no Brasil e a trajetória da avaliação institucional. In: _____. **Eu avalio, tu avalias, nós nos autoavaliemos? Uma experiência proposta pelo SINAES**. São Paulo: Autores Associados, 2011. (Coleção Políticas Públicas de Educação).

SOUSA, J. V.; QUEIROZ, K. C. A.L.; MENEZES, A. Gestão acadêmica de cursos: usos dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). In: SOUSA, J. V. (Org.). **Políticas de educação no Distrito Federal:** evolução e perspectivas. Brasília: Líber Livro; Faculdade de Educação/Universidade de Brasília, 2012, p. 97-127.

VICENTINI, A. **Gestão Escolar:** dicas corporativas. São Paulo: Phorte, 2010.

Sistemas de asseguramento da qualidade da educação superior nas políticas de avaliação: *accountability*

MARGARETH GUERRA DOS SANTOS

Resumo: Este estudo faz parte das trilhas percorridas para a produção da tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (2016), que apresentou a temática das Redes de Agências de Acreditação e Avaliação da qualidade da Educação Superior na América Latina. Este artigo foca a inserção dos sistemas de asseguramento da qualidade da Educação Superior nas políticas de avaliação, expondo o contexto em que esses sistemas surgem. As reformas nas políticas para Educação Superior na América Latina, no início do século XXI, apontam para uma universidade marcada pela internacionalização e diversidade, modelo público-privado / Nacional-internacional, Educação transnacional com alianças internacionais, regulação pública – estado avaliador e a inserção de sistemas de asseguramento da qualidade. Focalizando essa ambiguidade é que processos de Acreditação e Avaliação da qualidade da Educação Superior se formalizam na América Latina, sob o símbolo da dualidade, trazendo em seus ideários a filosofia da emancipação, mas com práticas regulatórias na mão do Estado Avaliador¹ a construção de mecanismos de Avaliação e Acreditação da qualidade da oferta da Educação Superior gera políticas, visando a imprimir graus de qualidade ao Ensino Superior nos países que aderem a essas políticas. Na América Latina começa a surtir efeito a criação, em escala, de agências e programas nacionais de Avaliação e Acreditação da Qualidade da Educação Superior. Passa a vigorar um conjunto de normatizações que apresenta modos múltiplos, com diversidade de termos e mecanismos, mas com um propósito comum: a Avaliação e a Acreditação da Qualidade da Educação Superior.

-
- 1 Conceito utilizado por Neave (1988), Brunner (1990) e Elliot (2002) para, de forma geral, designar o controle do Estado através do estabelecimento de critérios e processos de controle de qualidade. Para Afonso (2000, p. 49) esta expressão quer significar, em sentido amplo, que o Estado vem adaptando um *ethos* competitivo, *neodarwinista*, passando a admitir a lógica do mercado, por meio da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos, caracterizado por uma intervenção do Estado na condução do sistema educativo.

Palavras-chave: Expansão da Educação Superior Latina; Sistemas de Asseguramento da Qualidade; Acreditação e Avaliação da Educação Superior.

Neste artigo se pretende trazer à discussão a busca pela qualidade redesenhada após o movimento intenso de expansão da oferta da Educação Superior, se destacando o caso latino-americano, que tem seu marco a partir das políticas de expansão da década de 1990. Nesse cenário, emergem e evoluem políticas de asseguramento da qualidade da Educação Superior na América Latina, aos moldes dos países Estados Unidos, Espanha, Portugal, Inglaterra, França, entre outros, a depender dos convênios estabelecidos entre os governos. Uma tendência das políticas de asseguramento na América Latina é afastarem-se da realidade de seus países, parte deles emergentes e com severas dificuldades de crescimento, intensificando o caráter centralizador de uma política de Estado Avaliador em diferentes países.

A educação superior do século XXI, além de sofrer os efeitos da crise do paradigma da modernidade (SOUSA SANTOS, 2008), da mercantilização da educação (SOBRINHO, 2008; AMARAL, 2003; CHAVES, 2007), sofre pressões dos modelos de avaliação que evocam contradições presentes no neoliberalismo. Nesse contexto de contradições impostas pelas políticas neoliberais, a Avaliação da Qualidade da Educação Superior na América Latina se desenvolve, no contexto de aceitação de modelos de regulação que se definem em uma “prestação de contas” – *Accountability* –, voltada para a busca de padrões de indicadores de rendimento, produtividade, pautada em um discurso de necessária prestação de contas à sociedade que pode estar servindo a outros interesses.

Um dado importante para acrescentar ao escopo deste estudo é a emergência dos efeitos do fenômeno da Sociedade do Conhecimento². O conhecimento é um bem precioso no desenvolvimento das sociedades, as quais lutam para se desenvolver fortes e inabaláveis. A valorização do conhecimento produzido nos países latinos potencializaria seu poder de

2 A Sociedade em Rede, fenômeno do mundo contemporâneo, acompanha o conceito de Sociedade da informação e do Conhecimento (CASTELLS, 2008). A concepção dominante de Sociedade se alicerça na contemporaneidade do domínio da tecnologia, dos meios de comunicação e do conhecimento. Castells (2008, p. 57) anuncia uma mudança no estilo de desenvolvimento e de organização da sociedade [...] (SANTOS, 2016, p. 18).

validação e reconhecimento. Mas o reconhecimento está longe por se destinar aos países centrais que dominam o “Capital³ – o conhecimento aceitável”.

A Sociedade do Conhecimento impõe a emergência de competências necessárias à Educação Superior, com foco nos novos cenários tecnológicos e econômicos. Esse fenômeno associa-se à Terceira Reforma da Educação Superior (RAMA, 2006), que surge em resposta às inquietações acerca das competências da Educação Superior latino-americana.

A terceira reforma da Educação Superior provocou a discussão de políticas de asseguramento da qualidade da oferta desse ensino em todos os continentes, e a América Latina não ficaria de fora ao se considerar o papel estratégico que a Educação Superior passou a simbolizar na emergente sociedade do conhecimento. No processo de desenvolvimento da Educação Superior na Terceira Reforma foi a globalização que impulsionou a Sociedade do Conhecimento, considerando-se a necessidade de investigação científica, capital humano qualificado para as demandas de mercado globalizantes e, consequentemente, o desenvolvimento social. É nesse contexto que passo a discutir as políticas de asseguramento da qualidade da Educação Superior na perspectiva da *Accountability*

Sistemas de asseguramento da qualidade da educação superior: uma nova onda do capital

As reformas nas políticas para Educação Superior na América Latina, no início do século XXI, apontam para uma universidade marcada pela internacionalização e diversidade, modelo público-privado/Nacional-internacional, Educação transnacional com alianças internacionais, regulação pública – Estado avaliador e a inserção de sistemas de asseguramento da qualidade. As reformas, sob a égide da globalização neoliberal, provocam excessiva abertura da oferta da Educação Superior para a iniciativa privada, e os baixos investimentos na universidade pública provocam indagações de confiabilidade da oferta da Educação Superior na maioria dos países. O bloco latino-americano, experimentando as mesmas diretrizes de políticas neoliberais para a Educação Superior, passa a ter as mesmas preocupações com a confiabilidade.

3 [...] o capital não é uma coisa, mas uma relação de produção definida, pertencente a uma formação histórica particular da sociedade, que se configura em uma coisa e lhe empresta um caráter específico [...] São os meios de produção monopolizados por um certo setor da sociedade [...] (BOTTOMORE, 2001, p. 44).

A lógica mercantil acirrou a mercadorização da educação. O processo se produziu com o concurso da ação política dos atores globais privados e das agências financeiras internacionais. Nos diferentes contextos da AL, as reformas educacionais, nas quais se inseriram os processos de avaliação das IES, incidiram fortemente sobre o pensamento e as ações educacionais, privilegiando a preparação profissional em detrimento da formação cidadã e instituíram um modo de redesenho das universidades atravessado pelas lógicas de mercadorização (LEITE, et al., 2012, p. 23).

Desde os anos 1980, as experiências de sistemas de asseguramento de qualidade, através da Avaliação e Acreditação da Qualidade da Educação Superior, expandiram-se por diversos continentes com a criação de agências destinadas a executar programas de avaliação e acreditação e a formação de especialistas na área da avaliação do Ensino Superior. A experiência dos Estados Unidos da América com a acreditação da educação superior, segundo Rama (2006), tem raízes em experiências datadas do final do século XIX. No que se refere à experiência europeia, “a maioria dos países europeus havia estabelecido uma agência de Avaliação, com regras específicas em um processo por etapas de autoavaliação e de avaliação externa” (TEICHLER, 2004, p. 21).

Os termos atribuídos – Avaliação e Acreditação – são reconhecidos como processos de legitimação. Na Enciclopédia de Pedagogia Universitária é possível consultar os seguintes conceitos dos termos ACREDITAÇÃO e AVALIAÇÃO da Educação Superior mais reconhecidos:

Acreditação: processos externos de revisão de qualidade empregado para examinar em profundidade os *colleges*, as Universidades e os programas de educação superior, visando à garantia e desenvolvimento da qualidade, resultante do mesmo, uma *Acreditedinstitution* (USA) ou *Recognizedbodies* (UK). (LEITE, 2006, p. 490).

Avaliação da Educação Superior: designa a avaliação que tem por objeto a supervisão e o controle do sistema de educação superior no seu conjunto e de cada uma das instituições e programas e políticas que o constituem. (LEITE, 2006, p. 462).

Na América Latina, começa a surtir efeito a criação em escala de agências e programas nacionais de Avaliação e Acreditação da Qualidade da Educação Superior: no México, a Coneva (1989); no Chile, a CSE (1990) e a CNA (2006); na Colômbia, a CNA (1992); no Brasil, o Inep/MEC/Paiub (1993) e a Conaes/Sinaes (2004); em El Salvador, a CDA/ME (1995); na Argentina, a Coneau (1995/96); no Uruguai, a CCETP/ME (1995); na Costa Rica, o Sinaes (1999); no Equador, a Conea (2002); no Paraguai, a

Aneaes (2003); na Nicarágua, a CNAE (2006) e no Peru, a Sineace (2006) (LAMARRA, et al., 2005).

Passa a vigorar um conjunto de normatizações que apresenta modos múltiplos, com diversidade de termos e mecanismos, mas com um propósito comum: a Avaliação e a Acreditação da Qualidade da Educação Superior. A diversificação dos termos e mecanismos atribuem-se à dificuldade de executar um processo de Avaliação e Acreditação, pois alguns mecanismos, com o objetivo de reunir informações, podem ser muito subjetivos, com elevados custos, e essas variações impactam a funcionalidade das agências que têm crescido em número na América Latina.

Os processos de avaliação se revelam dentro das contradições apontadas por Sousa Santos (2008) ao destacar que a questão contraditória da modernidade está na tentativa de convivência passiva entre regulação e emancipação, e é possível perceber essas contradições nos sistemas de asseguramento da Qualidade da Educação Superior na América Latina. A preocupação latino-americana em qualificar e dar reconhecimento à qualidade do conhecimento universitário produzido em suas instituições impõe práticas reguladoras, como no caso do Brasil, sob a mão forte do Estado. Sistemas de asseguramento da qualidade, representados por agências nacionais, regionais e até internacionais, impõem sistemáticas de avaliação institucional baseadas em modelos democráticos, mas com práticas reguladoras. Na maioria dos países, as agências de avaliação são órgãos ligados diretamente ao Estado, em alguns casos sem a representatividade de atores ligados às instituições de ensino superior.

As sociedades, atravessadas pelo credo neoliberal, levam ao extremo o campo da regulação, cujas transformações parecem copiar ou indicar uma lógica de regulação mundial, certamente produzida pelas políticas para a Educação Superior. Nesse contexto de contradição, considerado por Sousa Santos (2008), a maximização regulatória e emancipatória – erguida na contradição ideológica –, é que a Universidade se constitui enquanto instituição de conhecimento sob a lógica neoliberal. Focalizando essa ambiguidade é que processos de Acreditação e Avaliação da qualidade da Educação Superior se formalizam na América Latina, sob o símbolo da dualidade, trazendo em seus ideários a filosofia da emancipação, mas com práticas regulatórias na mão do Estado Avaliador.

La construcción de los nuevos aparatos reguladores del Estado en materia de educación superior constituye un proceso reciente en todo el continente, que refleja el creciente papel del Estado en la fiscalización, supervisión y control. Al introducir una nueva y significativa regulación,

se ha creado una nueva y reveladora tensión entre autonomía y gobierno, entre autonomía y sistema, entre competencia y complementariedad que en distinta dimensión está atravesando la política en todos los países Latino-americanos⁴ (RAMA, 2006, p. 141).

A construção de mecanismos de Avaliação e Acreditação da qualidade da oferta da Educação Superior gera políticas que visam a imprimir graus de qualidade ao ensino superior nos países que aderem a essas políticas. Pesquisas revelam que estamos a viver em um mundo da Avaliação e da Acreditação, pois é possível detectar vários sistemas espalhados pelos continentes (GUNI, 2006). É possível, ainda, destacar o papel de agências internacionais, entre as quais a Unesco e o Banco Mundial, influenciando a organização dos critérios de Avaliação e Acreditação da Qualidade da Educação Superior.

No caso da América Latina, é possível evidenciar, dentre as tendências que têm se revelado no estado da arte da avaliação da qualidade, uma tendência de perspectiva formativa/emancipatória e outra ligada ao controle, com concepções regulatórias. Contera (2002) problematiza as bases da avaliação da qualidade da Educação Superior latino-americana, pois essa dualidade de perspectivas formativa/emancipatória e concepções reguladoras tem gerado tendências mais próximas às estratégias de controle, como se pode ver na perspectiva de organismos como o Banco Mundial, por exemplo. O quadro analítico, a seguir, ilustra a tendência dual da avaliação da qualidade da Educação Superior na América Latina, o qual define os modelos apontados por Contera para caracterizar avaliação.

4 A construção dos novos aparelhos de regulação do Estado no ensino superior é um processo recente em todo o continente, refletindo o crescente papel do Estado no monitoramento, supervisão e controle. Ao se introduzir um novo regulamento significativo criou-se uma nova e reveladora tensão entre autonomia e governo, entre autonomia e o sistema, entre a concorrência e a complementaridade na dimensão diferente que atravessa a política em todos os países da América Latina (RAMA, 2006, p. 141, tradução nossa).

Quadro 1: Comparativo entre os Conceitos de Avaliação

Modelo Regulatório	Modelo Democrático
1. Interesse técnico	1. Interesse Emancipatório
2. Racionalidade instrumental	2. Racionalidade valorativa
3. Enfoque quantitativo	3. Enfoque quanti/qualitativo
4. Accountability	4. Responsabilidade Social
5. Indicadores de rendimentos	5. Indicadores de qualidade
6. Avaliação com critério punitivo e de controle	6. Avaliação como aperfeiçoamento e transformação
7. Processos baseados em linha ética competitiva	7. Processos baseados na colaboração e participação
8. Avaliação “retroativa” e pontual	8. Avaliação “proativa” e permanente

Fonte: CONTERA, 2002, p. 137 (tradução nossa)

O Quadro 1 reflete o perfil que sustenta a maior parte dos Sistemas de Asseguramento da qualidade da Educação Superior na América Latina, impulsionados por contextos neoliberais, em que indicadores fixados sob a orientação de órgãos externos privilegiam a política de prestação de contas (*Accountability*). As políticas voltadas à Qualidade da Educação Superior, sob os pilares da maximização da Regulação, impõem novas preocupações ao bloco de países latino-americanos para que possam manter padrões de qualidade em níveis dos países desenvolvidos, até mesmo como forma de garantir financiamentos externos de órgãos monetários, entre os quais o Banco Mundial.

Sistemas de asseguramento da qualidade por meio de processos de Acreditação e Avaliação da Qualidade da Educação Superior passaram a simbolizar desenvolvimento para a Educação Superior. No caso latino-americano representou o *desenvolvimento rumo à Sociedade do Conhecimento*, permitindo fazer frente às transformações impulsionadas pela Civilização do Capital na economia e na sociedade. A educação transformada em mercadoria, com valor de mercado, tem sua *qualidade* posta em Avaliação. Para Pires e Lemaitre (2008, p. 153), é tácita a preocupação com a qualidade como consequência “da centralidade que tem adquirido a educação superior no marco do que passamos a chamar de Sociedade do Conhecimento ou Era da informação, que é um componente essencial para o desenvolvimento dos países”.

No documento-base da *Conferência Regional para Educação Superior na América Latina e Caribe* – CRES (2008) pode-se observar a preocupação, no discurso dos participantes e representantes de agências de asseguramento

da qualidade da Educação Superior de cada país, com as concepções acerca das finalidades desses sistemas, havendo uma posição que subordina seus conceitos a critérios de produtividade que buscam a unificação dos modelos nacionais com modelos e políticas da comunidade internacional e, por outro lado, uma posição divergente que defende a independência dos Sistemas Nacionais.

O documento-base da CRES/2008, encaminhado à Conferência Internacional para a Qualidade da Educação Superior, em Paris, em 2009, destaca a preocupação com a ambiguidade de concepções, ressaltando a necessidade de Sistemas Nacionais se corresponderem com a organização social e política de seus países ou região latino-americana. Essa questão ideológica encontrou ressonância na questão abordada por István Meszáros (2004, p. 206) quando destaca: “a ideia de que a ciência segue um curso de desenvolvimento independente, de que as aplicações tecnológicas nascem e se impõem sobre a sociedade com uma exigência férrea, é uma simplificação demasiadamente grosseira e com objetivos ideológicos”.

Nesse sentido, os sistemas de asseguramento da Qualidade da Educação Superior na América Latina instalam-se entre os dilemas da civilização do capital que Carvalho (2015, p. 4) considera a “democracia domesticada pela lógica do capital, democracia liberal, limitada às formalidades das regras e normas, circunscritas do campo do político” e a “sociedade de exigências férreas”. Leite e Genro (2012) caracterizam esse cenário, no século XXI, a partir da tese de uma nova onda de imperialismo, um imperialismo benevolente, da qual a educação superior no século XXI faria parte:

A terceira onda do imperialismo, segundo Hartmann (2008), difere de suas formas anteriores. Seria um imperialismo sutil, que a autora denomina versão benevolente. Sua liderança reside na comunidade Europeia, em seu setor educativo, e se constitui principalmente através do processo de Bolonha. Essa forma de imperialismo fortalece as articulações de determinados poderes centrados no Estado Europeu, materializados na comunidade Europeia como um ator global. A intencionalidade da implementação de uma política internacional de educação, de um padrão europeu, visando atingir o mundo na totalidade, inclui a Al e Caribe; expressa o exercício do poder europeu numa busca para atingir interesses capitalistas através de corações e Mentes. Segundo Hartmann, o imperialismo benevolente faz parte das políticas educacionais da comunidade europeia através do processo de Bolonha. Esse processo sutil, além de buscar um mercado para exportação de serviços (como a educação superior), pretende exercer

sua força intelectual disseminando valores e conhecimentos, através de sua normatividade intencional para direcionar as políticas educacionais (p. 28).

Esse novo imperialismo benevolente se estabelece através de processos de Avaliação e Acreditação da Qualidade da Educação Superior, tendo a Europa como centro hegemônico. Sistemas de asseguramento surgem através de agências nacionais e internacionais que passaram a exercer papéis dentro de uma concepção de avaliação regulatória.

Quais questões surgem?

O fenômeno da Avaliação da Qualidade da Educação Superior surge na esteira do processo de globalização econômica, que impulsiona a emergência do crescimento da oferta da formação profissional qualificada, convidando a Educação Superior a adentrar no cenário de discussão de seus compromissos com a Sociedade. Para atender o mundo contemporâneo e suas exigências globais, a Educação Superior é pressionada a ressignificar-se na busca para atender as expectativas que o mundo globalizado lhe impõe, na perspectiva do Capital. Estamos a vivenciar Sistemas de Asseguramento da qualidade da Educação Superior marcados pela submissão às orientações de organismos financeiros internacionais, de “um novo imperialismo no âmbito dos sistemas de Educação Superior focado no conhecimento e na informação” (LEITE , et al.,2012, p. 765).

Para atender o objetivo do asseguramento da qualidade são implantadas políticas de Acreditação e Avaliação da qualidade da Educação Superior nos diversos países da América Latina. A Acreditação e a Avaliação tornaram-se meios para que governos possam ter credibilidade na oferta do ensino superior. Dentro desse panorama de necessária definição de políticas para Acreditação e Avaliação da Educação Superior sob a bandeira da QUALIDADE, que contradições se impõem ao cenário da Educação Superior na América Latina? O projeto global da modernidade para a Educação Superior é o incentivo ao desinvestimento nesse setor por parte de seu grande mantenedor – o Estado –, é a inserção de instituições na globalização do mercado universitário, gerando transformações desastrosas nos seus fins sociais.

Nesse contexto, agências internacionais passam a figurar como acreditadoras de agências regionais e nacionais, criando a cultura da legitimidade e reconhecimento internacional dos sistemas de avaliação da qualidade da Educação Superior, parecendo haver um processo de homogeneização das avaliações. A questão que passo a indagar é: essa homogeneização dos processos

de avaliação serve a quem? Isto porque é fato que esses sistemas são acreditados a partir de indicadores definidos por agências externas e, algumas vezes, pertencentes e localizadas em outros continentes.

No fortalecimento da ideia de homogeneizar a oferta da Educação Superior traz questões importantes a serem pensadas. A lógica inicial da “prestação de contas” – *Accountability* — torna-se um mecanismo de prestação de contas a quem? Qual o sentido dessa prestação de contas social diante de mecanismos externos à região ou ao local? Que representatividade esse modelo traz? São questões que necessitam de uma análise pontual e

dentro de uma perspectiva de globalização contra-hegemônica ⁵. Essa posição não nega a necessidade de inclusão das sociedades na dinâmica da globalização, mas atenta para que esse processo seja feito privilegiando o multiculturalismo, direitos coletivos, democracia participativa, dentre outros de igual relevância (SOUSA SANTOS, 2008).

Essas configurações surgem dentro de uma lógica capital perversa, impondo sistemas de dependência. Novas configurações devem surgir no cenário dos sistemas de asseguramento da qualidade da Educação Superior, privilegiando uma concepção de avaliação democrática em que o interesse emancipatório, responsabilidade social, processos baseados em colaboração e participação sejam a tônica dos processos de Acreditação e Avaliação resultantes dos Sistemas de Asseguramento da Qualidade da Educação Superior.

Referências

- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: Regulação e Avaliação**. São Paulo/SP: Cortez, 2000.
- BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro/RJ: Zahar, 2001.
- CARVALHO, A. M. P. Radicalizar a Democracia: o desafio da reinvenção da política em tempos de ajuste. **Revista de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão**. São Luiz/MA: UFMA, 2015.
- CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. São Paulo/SP: Paz e Terra, 2008.V.1.

5 Para Sousa Santos (2006), o sentido da globalização contra-hegemônica na luta dos novos movimentos sociais configura-se como movimento de emancipação, manifestando-se contra a globalização hegemônica.

- CONTERA, C. Modelos de Avaliação da Qualidade da Educação Superior. In: DIAS SOBRINHO, J. RISTOFF, D. **Avaliação Democrática: para uma Universidade Cidadã**. Florianópolis/SC: INSULAR/RAIES, 2002.
- Global University Network for Innovation (GUNI). **La Educación Superior em el Mundo 2007: acreditación para la garantía de la calidad: Qué está en juego?** Espanha: Ediciones Mundi-prensa, 2006.
- LAMARRA, N. F. MORA, J. **Educación Superior Convergencia entre America Latina y Europa: Processos de Evaluación y Acreditación de la Calidad**. Caseros/AR: EDUNTREF, 2005.
- LEITE, D. Avaliação da Educação Superior. In: MOROSINI, M. C. **Enciclopédia de Pedagogia Universitária**. Brasília/DF: INEP/RIES, 2006, v.2.
- _____.; GENRO, M. E. H. Quo Vadis? A Avaliação e internacionalização da educação superior na América Latina. In: LEITE, D. *et al.* **Políticas de Evaluación Universitária em América Latina: perspectivas críticas**. Buenos Aires: CLACSO, 2012.
- MÉSZÁROS, I. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo editorial, 2004.
- PIRES, S.; LEMAITRE, M. J. Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe. CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR 2008. **Anais...** Disponível em: <<http://www.cresc2008.org>> Acesso em: 27 mar. 2017.
- RAMA, C. **La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina**. Buenos Aires/AR: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- SOUSA, S. B. A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. In: **A Universidade no Século XXI: para uma universidade nova**. Coimbra/Portugal: Almedina, 2008.
- TEICHLER, U. The Changing debate on Internationalization of higher education. **Higher Education**, 48, 2004, p. 5-46.

Qualidade dos cursos de graduação em enfermagem

OTILIA M L B SEIFFERT

IVELY G ABDALLA

LIDIA RUIZ-MORENO

PATRICIA L D ABENSUR

Resumo: O trabalho apresenta resultados parciais da pesquisa “Avaliação, Expansão e Qualidade da Educação Superior no Século XXI: uma análise sobre o conceito de qualidade nos cursos de graduação no período pós-Sinaes – 2004/2012”, desenvolvida pelo Sub Grupo 3 (POW1) da Rede Universitas/Br. Focaliza a distribuição regional dos cursos de Enfermagem com Enade 4 e 5, segundo categoria administrativa e organização acadêmica, em três ciclos avaliativos (2004-2007-2010) e analisa o desempenho de um curso de Enfermagem da região Sudeste, que tem mantido esses conceitos e as condições institucionais para essa qualidade. Os resultados evidenciam que a política de expansão da educação superior continua a ter como marca o descompasso entre quantidade e qualidade, uma vez que a abertura de novos cursos não acompanha o quadro de cursos avaliados como bom e excelente e as IES públicas universitárias detêm a grande maioria dos cursos de Enfermagem com conceitos 4 e 5. O estudo de caso mostra aspectos que podem contribuir para a manutenção da avaliação satisfatória do curso, como o modelo inovador do projeto político pedagógico, a gestão colegiada, a participação discente nas instâncias de decisão, a avaliação contínua e diversificada e também o compromisso e permanência do corpo docente.

Palavras-chave: Expansão da Educação Superior; Avaliação da Educação Superior; Qualidade – Sinaes/Enade; Enfermagem.

O presente texto apresenta resultados parciais da fase final do Projeto de Pesquisa “Avaliação, Expansão e Qualidade da Educação Superior no Século XXI: uma análise sobre o conceito de qualidade nos cursos de graduação no período pós-Sinaes – 2004/2012, financiado pelo CNPq”, do Subgrupo 3 (POW1) – Avaliação, integrante da Rede Universitas/Br e participante do Projeto Integrado Obeduc: Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil, financiado pela Capes.

Neste artigo tem-se o propósito de apresentar o panorama dos cursos de Enfermagem com Enade 4 e 5, segundo categoria administrativa e

organização acadêmica, em três ciclos avaliativos (2004-2007-2010), e a análise do desempenho de um curso de Enfermagem da região Sudeste que tem mantido esses conceitos inferindo as condições institucionais potencializadoras dessa qualidade.

A construção da pesquisa compreendeu movimentos distintos e interligados, além da revisão da literatura que ocorreu de maneira transversal. E em um primeiro momento, buscou-se traçar um panorama da expansão dos cursos de Enfermagem no país e seus resultados no Enade a partir da captação e análise dos dados estatísticos para a caracterização dos cursos de alta “qualidade” pelo Sinaes, nos três Ciclos Avaliativos (2004, 2013, 2010), incluindo o ano de 2013, devido à disponibilidade de dados no momento da pesquisa. Em um segundo momento, compreendeu-se um estudo de caso do curso de Enfermagem, o qual resgatou os marcos históricos de uma IES da região Sudeste, tendo como base documental o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI –, o Projeto Pedagógico Institucional – PPI –, o Projeto Pedagógico do Curso – PPC –, os Relatórios de Autoavaliação Institucional e Relatórios do Enade/Inep, e os dados oriundos da aplicação de questionário junto ao coordenador do curso e da entrevista coletiva com o Grupo Gestor do curso, com o propósito de identificar fatores que podem influenciar na qualidade do curso.

Nos últimos anos, se evidencia a expansão quantitativa dos sistemas de educação superior no mundo e a ampliação de sua relevância na sociedade contemporânea. Estudos em torno desse fenômeno têm dado ênfase na

[...] necessidade de se compreender as relações que estruturam o campo das instituições da educação superior e a sua interface com o conjunto da sociedade, a ação dos sujeitos que as dinamizam e as políticas de avaliação da qualidade de sua oferta por estabelecimentos públicos e privados e a avaliação da qualidade dos serviços prestados por essas instituições. [...] evidencia-se que a preocupação com a qualidade da educação é impulsionada pelos fenômenos de internacionalização e globalização e as mudanças nas concepções sobre o papel da educação superior na atualidade (ABDALLA, SOUZA et al, 2016, p. 32).

Na trajetória desta investigação, há o reconhecimento de que a relação entre o processo de expansão e a qualidade dos cursos de graduação requer situar alguns conceitos,

[...] o termo qualidade é polissêmico, havendo diversos significados para este juízo de valor, que variam conforme o contexto sociopolítico e cultural, dependendo também das concepções do que seja o ato educativo, a sua organização e função social. Trata-se de um conceito

mutável no tempo e no espaço podendo significar diferentes coisas dependendo de quem o emprega. Atualmente, este conceito tem aparecido associado às notas obtidas em avaliações externas. (ROTHEN e cols., 2015, p. 268).

A maioria dos autores pesquisados compreende que os processos avaliativos garantem a qualidade do ensino e a avaliação atrelada à qualidade é geralmente a avaliação externa focada no produto final e não no processo de aprendizagem. O produto da avaliação externa é na maioria das vezes apresentado quantitativamente o que gera competição e ranqueamento entre as instituições. (ROTHEN e cols., 2015).

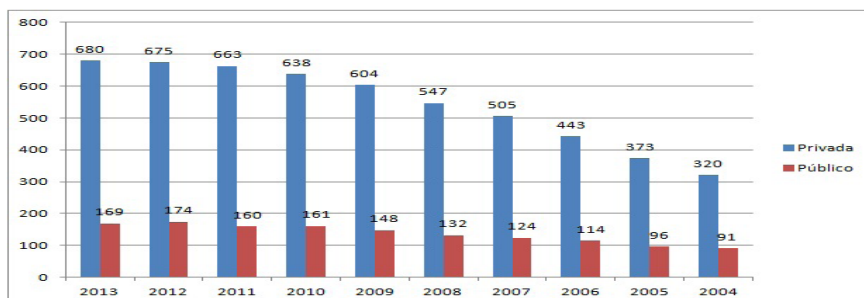
Nesse sentido, cabe ressaltar que o conceito de excelência tem a maior relevância e valor quando aplicado em um contexto com critérios definidos que considerem aspectos multidimensionais. Assim, a excelência pode ser avaliada de acordo com normas acordadas que se aplicam em toda a gama de diferentes currículos e tipos de instituições (ABDALLA, SOUZA et al, 2016).

Expansão dos cursos de enfermagem no Brasil: 2004 – 2013¹

Os dados da série histórica estudada evidenciam um acentuado aumento na quantidade de cursos de Enfermagem no período de 2004 a 2013 (Gráfico 1). O total de cursos em 2004 era de 411 e 849 em 2013, implicando em um crescimento de 106,5%. Nas IES públicas, o aumento foi da ordem de 85,7 % (2004=91 e 2013=169), e, nas privadas, 112,5% (2004 = 320 e 2013 = 680). Constata-se a prevalência da oferta, nas instituições privadas, mostrando a diferença entre o ritmo de crescimento público e privado. No ano de 2004, os cursos de Enfermagem nas instituições privadas correspondiam a 77,85% do total de cursos ofertados em comparação com os cursos das instituições públicas, que equivaliam a 22,15%. Esse cenário se acentua no ano de 2013, com 80% de cursos nas IES privadas e 20% nas públicas.

1 Grande parte desta análise é reprodução revisada do artigo, que traz resultados parciais da pesquisa: ABDALLA, I. G, RUIZ-MORENO, L., ABENSUR, P., SEIFFERT, O. M. L. B., LIMEIRA, P. O padrão oficial de qualidade dos cursos de Enfermagem: análise dos resultados do ENADE (2004, 2007 e 2010) e da associação com outros indicadores do SINAES. **ANAIS, XXIV Seminário Nacional da Rede Universitatis/br**. Universidade Estadual de Maringá – 18 a 20 de Maio de 2016.

Gráfico 1: Distribuição de Cursos de Graduação de Enfermagem por categoria administrativa – 2004/2013 – Brasil

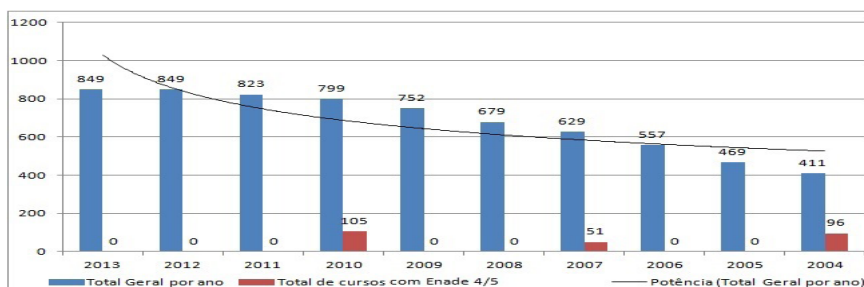


Fonte: Censo da Educação Superior do Inep – 2015

Esse quadro ratifica que a educação superior no país, nas últimas décadas, ou melhor pós-LDB/1996, é marcada pelo processo expansionista, fundamentalmente da esfera privada, que se dá sob a égide da defesa da diversificação e da diferenciação das IES.

Em se tratando dos resultados da avaliação realizada no contexto do Sinaes/Enade, fica explícito o descompasso entre o crescimento do número de cursos de Enfermagem e a quantidade de cursos com conceito 4 e 5, como mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2: Comparação do total de cursos de Enfermagem entre 2004/2013 e cursos com Enade 4/5 – Brasil

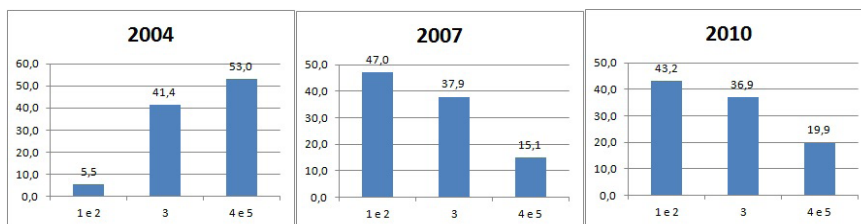


Fonte: Planilha com resultados do Enade fornecidas pela CGCQES/DAES – 2015

Essa situação torna-se mais nitida quando se considera exclusivamente os cursos que tiveram atribuição de conceitos, excluindo os cursos Sem Conceito – SC. Os dados revelam um aumento considerável de cursos com

nota 1 e 2 entre o 1º (2004) e 2º (2007) Ciclos Avaliativos e um discreto decréscimo entre os 2º (2007) e 3º (2010) Ciclos, com percentuais de 47% e 43,2% respectivamente, conforme apresenta o Gráfico 3.

Gráfico 3: Distribuição do universo total de cursos de Enfermagem, nas três edições do Enade por agrupamento de conceitos – “1 e 2”, “3” e “4 e 5” 2004 – 2007 – 2010 – Brasil



Fonte: Planilha com resultados do Enade fornecidas pela CGCQES/DAES – 2015

A análise mais detalhada dos cursos com conceitos Enade 4 e 5 possibilita configurar a situação dos chamados cursos de excelência da área de Enfermagem, considerando os critérios estabelecidos pelo Sinaes/Enade. Chama a atenção que somente 35 cursos no período estudado mantiveram os conceitos Enade 4 e 5. Uma comparação entre IES públicas e privadas mostra a significativa vantagem das primeiras, quanto ao número de cursos de qualidade (91,4 %), em relação às segundas (8,6%), conforme evidenciam os dados da Tabela 1. Em relação à organização acadêmica, observa-se que 32 (88,6%) do total de 35 são oferecidos por universidades e apenas 3 (11,4%) por faculdades.

Os dados referentes à distribuição regional dos cursos melhor avaliados mostram que a maior concentração desses cursos está na região Sudeste (42,9 %), seguida da região Sul (25,7%), que, juntas, correspondem a 68,6% dos cursos com conceitos 4 ou 5 no país (Tabela 2). Com relação à organização acadêmica, em todas as regiões os cursos de Enfermagem melhor avaliados pertencem a universidades. A menor quantidade desses cursos encontra-se na região Norte (2,9 %), com um único curso no Acre. Tal panorama evidencia a grande assimetria regional no que se refere à oferta de cursos de alta qualidade, consequentemente revelando o acesso limitado que a população a eles.

Tabela 1: Distribuição dos cursos com Enade 4 ou 5 por organização acadêmica e dependência administrativa

Organização Acadêmica	Público		Privado		Total geral	
	N	%	N	%	N	%
Faculdade	2	6,3	2	66,7	4	11,4
Universidade	30	93,8	1	33,3	31	88,6
Total geral	32	100,0	3	100,0	35	100,0
Total Geral %	91,4	-	8,6	-	100,0	-

Fonte: Planilha com resultados do Enade fornecidas pela CGCQES/DAES -2015

Tabela 6: Distribuição dos cursos com Enade 4 ou 5 por Organização Acadêmica segundo Região Geográfica e UF – 2004 -2007-2010

Região/UF	Faculdade	Universidade	Total Geral	Total geral (%)
Centro Oeste	-	3	3	8,6
Nordeste	-	7	7	20,0
Norte	-	1	1	2,9
Sudeste	4	11	15	42,9
Sul	-	9	9	25,7
Total Geral	4	31	35	100,0

Fonte: Planilha com resultados do Enade fornecidas pela CGCQES/DAES – 2015

O curso de enfermagem – uma experiência de destaque

Diante do contexto analisado, em que apenas 35 cursos de Enfermagem no país obtiveram Enade 4 e 5 em três Ciclos Avaliativos, coloca-se a indagação: Que fatores podem contribuir para que um curso de enfermagem mantenha o padrão de qualidade? O estudo de caso de uma IES do Sudeste sinaliza pistas relevantes a esse respeito. A seguir, se apresenta uma breve retrospectiva histórica da IES e do curso, revela pontos estruturantes da formação do enfermeiro.

A IES foi criada em janeiro de 1966 como instituto isolado de oferecer o curso de Medicina, passando a ser mantida por uma Fundação Municipal de

Ensino Superior. Em 1980, foi criado o curso de Enfermagem e, em 1994, a instituição foi estadualizada, se transformando em autarquia ligada à Secretaria de Ensino Superior (IES-SUDESTE, 2007).

Segundo o Plano Diretor, a instituição sempre se comprometeu com a realidade social da região, sendo responsável pelo atendimento de uma área com cerca de 700 mil habitantes. A rede de assistência da instituição garante a abrangência de várias especialidades médicas. Os processos formativos da IES são pautados em métodos ativos de aprendizagem, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN –, homologadas pelo Ministério da Educação em 2001 (IES-SUDESTE, 2007).

O Curso de Enfermagem foi estruturado, inicialmente, como um Departamento, seguindo as mesmas normas do Curso de Medicina e coordenado por um médico. No ano de 1999, a instituição adotou uma nova estrutura organizacional e o Departamento de Enfermagem passou, então, a denominar-se Curso de Enfermagem. A proposta formativa teve como modelo o currículo do Curso de Enfermagem da Escola Paulista de Medicina – EPM da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, e, ao final de 1981, foi contratada a primeira enfermeira docente para o cargo de coordenadora do curso. Em 1985, foi instalado o internato no 4º ano, com o objetivo de criar a oportunidade de o estudante vivenciar a prática profissional "aprendendo ao fazer" (IES-SUDESTE, 2008).

É importante salientar que, na década de 1990, os programas dos cursos de enfermagem eram centrados no desenvolvimento de técnicas; voltados para o ensino hospitalar; centrados no professor; não valorizando o conhecimento do aluno; fora do contexto do perfil epidemiológico regional; e a educação era concebida como reprodutora acrítica da estrutura e divisão social. Tais características decorriam, em parte, das políticas econômicas e de saúde levadas da década de 1960 do século XX. O modelo de saúde de então apresentava-se como curativo, privatista e hospitalar (IES-SUDESTE, 2008).

Na área da Enfermagem no país, no período de 1990/94, constata-se a elaboração da proposta para a reformulação do currículo mínimo em áreas temáticas e sua aprovação no Conselho Federal de Educação – CFE (IES-SUDESTE, 2008). O processo de repensar o modelo pedagógico começou em 1993, impulsionado por propostas do ideário do Projeto UNI², uma iniciativa

2 O Programa UNI representa uma iniciativa de cooperação entre as instituições participantes dos projetos e de colaboração com a OPS/OMS e com o "Network of Community Oriented Educational Institutions for Health Sciences". O Programa está implantado

da Fundação W. K. Kellogg, com a intenção de mobilizar a cooperação entre a Universidade, serviços locais de saúde e organizações comunitárias.

No início de 1997, se implementou na IES, pesquisado um currículo que respondia às exigências da Portaria nº 1721/1994 do CFE, que estabelecia o novo currículo mínimo dos cursos de graduação em Enfermagem. Um dos primeiros passos na direção dessa nova proposta foi a delimitação do perfil do enfermeiro a ser formado por esse curso, considerando as características que deveriam embasar o exercício profissional e incluindo nesse conjunto conhecimentos, habilidades, papéis e valores culturais construídos durante sua formação. Buscou-se formar um profissional que fosse capaz de trabalhar em equipes multiprofissionais e interdisciplinares; prestar cuidados de enfermagem; ter visão crítica da realidade social; pautar-se na ética profissional; gerenciar a assistência de enfermagem e os serviços de saúde; buscar sua constante capacitação e atualização e realizar pesquisas em enfermagem (IES-SUDESTE, 2008).

O desenvolvimento desse novo currículo teve início em 1998 com a utilização da estratégia problematizadora e a integração com as áreas básicas em algumas disciplinas. A reorganização de conteúdos e de carga horária ocorreu gradativamente e foi concluída em 2001. O currículo ficou com a seguinte estrutura: 1ª série, com o propósito de problematizar a realidade social, favorecendo a interface saúde/enfermagem/sociedade; 2ª série, focalizando a assistência de enfermagem à família na atenção primária à saúde; 3ª série, com o propósito de prestar cuidados ao indivíduo hospitalizado; e a 4ª série, com foco no desenvolvimento de ações gerenciais nos serviços de saúde, na forma de internato. Criou-se uma unidade denominada Interação Comunitária, desenvolvida de maneira longitudinal nas quatro séries, onde eram explorados conhecimentos, habilidades e atitudes da prática profissional com complexidade crescente. Era desenvolvida nos serviços municipais de saúde e na comunidade com intuito de proporcionar a integração de estudantes dos cursos de medicina e enfermagem e favorecer a parceria entre a

em Universidades de vinte e três cidades da América Latina, a saber: Botucatu (SP, Brasil); Marília (SP-Brasil); Londrina (PR-Brasil); Natal (RN-Brasil); Brasília (DF-Brasil); Montevideo (Uruguai); Tucuman (Argentina); Temuco (Chile); Santiago (Chile); Sucre (Bolívia); Quito (Equador); Cali (Colômbia); Rio Negro (Colômbia); León (Nicarágua); México City (México); Colima (México); Monterrey (México); Merida (México); Barranquilla (Colômbia); Maracaibo (Venezuela); Barquisimeto (Venezuela). (MACHADO, CALDAS JR e BORTONCELLO, 1997, p. 148). Uma marca na marcha para se repensar a formação do profissional da saúde e realizar reformas curriculares.

universidade, comunidade e os serviços de saúde. Em 2000, foi inserido na quarta série o trabalho de conclusão de curso (TCC) (IES-SUDESTE, 2008).

Um marco no processo de consolidação do curso aconteceu em 2000, momento em que passa a trabalhar no modelo de gestão colegiada com reuniões periódicas. O colegiado de curso foi instalado com caráter deliberativo e responsabiliza-se pelas mudanças curriculares. Há uma mobilização intensa da comunidade acadêmica da IES, resultando na criação de um Fórum de Avaliação de Desenvolvimento Curricular (2001), um Comitê de Avaliação do Curso de Enfermagem (2002), que passou a agregar o Grupo de Avaliação Institucional, após a aprovação de um novo projeto institucional, vinculado ao Programa de Incentivo às Mudanças Curriculares das Escolas Médicas – Promed. A partir das experiências acumuladas e da avaliação institucional das unidades educacionais, foi iniciado um currículo de transição para sua progressiva organização por competência a fim de tornar mais efetiva a integração teórico-prática (IES-SUDESTE, 2008).

Com um novo processo de mudança curricular, tendo como finalidade aprimorar a formação de profissionais com visão crítica, reflexiva e humanista em sintonia com a implementação das DCN, propõe-se a formação articulada com o mundo do trabalho. É, portanto, adotado um currículo integrado e orientado por competência dialógica, optando pela aplicação da Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP), na Unidade Educacional Sistematizada (UES) e da problematização, na Unidade de Prática Profissional (UPP). A partir de 2004, ocorreu uma efetiva integração entre os cursos de Medicina e Enfermagem nas 1ª e 2ª séries, com o objetivo de favorecer a orientação curricular por competência. Nesse ano, os docentes do Curso de Enfermagem passaram a desenvolver o Programa de Orientação de Estudantes, tendo como objetivos acompanhar e apoiar a vida acadêmica dos estudantes durante toda a graduação, por um docente orientador, com vistas à elaboração e desenvolvimento de seus planos individuais de aprendizagem.

Os docentes do curso participaram de programa de capacitação pedagógica, que faz uso da problematização de situações reais vivenciadas no cotidiano da docência visando à transformação das práticas educacionais, processo que procurou superar as formas tradicionais de educação.

Na reestruturação curricular privilegiam-se metodologias ativas de ensino-aprendizagem em trabalho em pequenos grupos, mobilizando a crítica das fontes consultadas, desenvolvendo habilidade de avaliação do estudante quanto ao crescimento individual e do grupo e proporcionando o reconhecimento da importância das inter-relações na construção do

conhecimento. O estudante passou a ser sujeito da aprendizagem, adquirindo liberdade com responsabilidade e autonomia, e o professor também era visto como sujeito no processo de construção da prática profissional e da prática pedagógica.

Cabe ressaltar que a base teórico-filosófica do currículo por competência desse curso pesquisado é a do modelo australiano que está embasado no construtivismo e apresenta aproximação com a escola crítica. Esse modelo propõe o diálogo da formação entre o mundo do trabalho e a universidade, articulando a teoria e a prática, favorecendo a identificação das necessidades de saúde e solução de problemas nos cenários de aprendizagem (IES – SUDESTE, 2006).

Com a construção do currículo integrado, esse curso de Enfermagem assumiu como fundamental uma concepção de avaliação coerente com seus princípios filosófico-pedagógicos. A avaliação é uma das atividades mais significativas e norteadoras do processo ensino-aprendizagem. É assumida como um ato dinâmico, de natureza processual, que deve ocorrer de modo coparticipativo, no qual o professor e o estudante, cada qual assumindo o seu papel, comprometem-se com a construção do conhecimento e com a formação de um profissional competente. Todos são sistematicamente avaliados: estudantes, professores e unidades educacionais e essas avaliações alimentam o processo de (re)elaboração das atividades (IES – SUDESTE, 2006).

Dessa perspectiva, as ações educativas desenvolvidas nessa IES têm como finalidade preparar os indivíduos para a ação social, articulando os propósitos educacionais às necessidades políticas, sociais, individuais e coletivas da população favorecendo as interações entre os diversos atores.

Avaliação do curso de enfermagem – resultados do enade

A análise da avaliação do Curso de Enfermagem pesquisado requer situar a IES no contexto do processo nacional de avaliação no sentido de melhor dimensionar os resultados obtidos.

As notas médias obtidas na prova do Enade na Formação Geral (FG) dos estudantes do Curso de Enfermagem (2007 = 61,4; 2010 = 55,5; 2013 = 56,2) mostram-se superiores ao conjunto dos estudantes dos cursos dessa área no Brasil, nos três ciclos avaliativos (2007 = 19,7; 2010 = 10,3; 2013 = 11,6). Contudo observa-se no curso pesquisado uma diminuição das notas da FG entre o 1º e 2º Ciclos avaliativos (61,4 e 55,5 respectivamente), embora no 3º o número tenha se mantido relativamente estável (56,2). Com tendência

oposta, as notas da FG do conjunto dos cursos do país tiveram ligeiro aumento nos três Ciclos (2007 = 41,7; 2010 = 45,2; 2013 = 44,6).

O resultado da prova do Enade do curso de Enfermagem da IES – Sudeste, no Componente Específico – CE (2007 = 49,4; 2010 = 60,6; 2013 = 67,8) também é superior à média das notas do conjunto dos cursos no Brasil (2007 = 36,2; 2010 = 48,5; 2013 = 53,3), embora ambas mostrem movimento ascendente no período. Esse aumento foi de 18,4 pontos percentuais no curso da IES pesquisada e de 17,1 pontos no conjunto dos cursos de enfermagem do país. A diferença da média das notas desse curso, em 2007, foi de 13,2 pontos com relação a do conjunto dos cursos de enfermagem no país, sendo que, em 2010 e 2013, essa vantagem correspondeu a 12,1 e 14,5 pontos respectivamente (INEP, MEC, Relatórios do ENADE 2007, 2010, 2013).

Com uma tendência diferente das notas de FG, as notas médias do CE apresentam uma tendência de aumento no período, correspondendo a 49,4 em 2007, 60,6 em 2010 e 67,8 em 2013. Quando se compara o resultado do FG e CE fica mais evidente a inversão do resultado da avaliação do componente FG em relação ao CE, que, em 2007, era de 61,4 para o primeiro e de 49,4 para o segundo, sendo que, em 2010, a FG foi 55,5 e o CE 60,6. Essa tendência de aumento do CE (67,8) em relação aos resultados da FG (56,2) se ampliou em 2013 (INEP, MEC, Relatórios do ENADE 2007, 2010, 2013).

Esses resultados podem refletir os processos de mudanças curriculares, produto da interação entre os diversos atores na instituição, alicerçados pelas políticas públicas de indução de mudanças no ensino superior em saúde. No PPC está explícito o empenho da instituição no desenvolvimento das competências específicas preparando enfermeiros para prestar o cuidado integral à saúde em consonância com as políticas vigentes. (IES-SUDESTE, 2008).

A avaliação do currículo do curso de Enfermagem investigado, realizada pelos estudantes no momento do Enade, quanto aos quesitos relacionados à organização didático-pedagógica, apresenta elevado grau de satisfação. De acordo com os dados de 2007, 81,4 % consideram que todos ou a maior parte dos docentes discutem o plano de aula com as turmas, já em 2010 essa porcentagem ascende a 96%. As orientações contidas nos planos de aula foram relevantes para o desenvolvimento do curso para 74,8% dos estudantes no primeiro ciclo avaliativo de 2007 e para 96,3% em 2010. Esses resultados podem ser indicativos da adequação do currículo e da prática docente quanto aos objetivos, às metodologias de ensino-aprendizagem e aos critérios e

processos de avaliação, assim como ao referencial teórico a ser abordado na disciplina (INEP, MEC, Relatórios do ENADE 2007, 2010).

O incentivo à pesquisa foi avaliado positivamente por 59% dos estudantes em 2007 e por 88,9% em 2010. O domínio do conteúdo por parte dos professores foi avaliado satisfatoriamente por 90,9% em 2007 e diminuiu para 77,3 % em 2010. O quesito disponibilidade para orientação extraclasse recebeu 92,5% de aprovação em 2007 reduzindo-se para 66,7 % em 2010. Esse último aspecto mostrou a pior avaliação do curso, considerando os dois períodos, o que pode evidenciar fragilidade nesse aspecto.

No ciclo avaliativo de 2013, em que foram realizadas mudanças no instrumento de avaliação oficial, relacionadas a algumas questões e escalas utilizadas, apenas 54,6% dos estudantes concordaram que os planos de ensino contribuíram para os estudos. O curso promoveu o desenvolvimento da capacidade crítica, analítica e refletiva sobre soluções para problemas da sociedade na opinião de 90,9% dos respondentes. A capacidade de aprender e atualizar-se permanentemente foi reconhecida por 95,4% (INEP, MEC, Relatórios do ENADE, 2013).

Essa alta proporção de estudantes que avaliam positivamente a proposta didática pode estar relacionada ao incentivo da instituição para desenvolver a formação docente e a adoção de modelos pedagógicos progressistas, que procuram a conscientização e a transformação a partir da problematização da realidade. Contudo as respostas sobre o estímulo a pesquisa representaram apenas 45,4% de concordância, o domínio do conteúdo por parte dos professores alcançou 63,7%, evidenciando piora em relação às avaliações de 2007 e 2010. A disponibilidade do docente para atender os estudantes recebeu 59,1% de aprovação, item que também evidencia regressão em relação aos ciclos avaliativos anteriores, o que pode indicar que a IES precisa desenvolver um adequado incentivo quanto a esse aspecto.

A análise dos dados da prova e do questionário aponta um conjunto de informações que podem, por um lado, fornecer maior conhecimento acerca dos fatores relacionados ao desempenho dos estudantes no sentido de promover a melhoria da educação superior, tanto em relação à formulação de políticas públicas quanto à atuação dos gestores de ensino e dos docentes. Por outro lado, essa análise contribui com o entendimento, presente nos instrumentos oficiais, sobre o critério de qualidade utilizado para a avaliação das IES.

O fecundo processo de (re)construção coletiva do currículo do curso pesquisado, a integração com o curso de medicina e o alinhamento com as políticas indutoras da formação profissional em saúde, os recursos financeiros recebidos do Promed e Pro-Saúde, têm contribuído na consolidação de uma proposta de formação profissional de qualidade articulada com o atual Sistema Único de Saúde – SUS (IES – SUDESTE, 2008).

O curso de enfermagem da IES–Sudeste: os olhares da gestão

Na perspectiva do coordenador do curso de Enfermagem, levantada pela aplicação de um questionário, os fatores que melhor explicam os resultados obtidos no Enade nos três Ciclos Avaliativos são:

A organização do currículo a partir de metodologias ativas de aprendizagem, o currículo organizado a partir da prática profissional, oportunizando o estudante vivenciar o mundo do trabalho desde o primeiro ano; e o comprometimento do corpo docente com a proposta curricular do curso (Gestor da IES).

Esses fatores podem ser melhor compreendidos quando se considera o modelo pedagógico do curso – aprendizagem baseada em problemas – ABP –, que

[...] diferentemente do método de ensino tradicional baseado na transmissão de conhecimentos disciplinares, representa uma perspectiva do ensino-aprendizagem ancorada no construtivismo, na (re) construção dos conhecimentos, cujo processo é centrado no estudante (MORAES, 2010, p. 126).

Nessa direção, a organização curricular, conforme já destacado, se estrutura por unidades educacionais constituídas de problemas com conteúdos interdisciplinares, substituindo as disciplinas tradicionais. Assim sendo, cada problema deve refletir o cotidiano

da prática profissional, permitindo antecipar como acontecimento aos estudantes tendo em vista a atuação profissional, mobilizando uma reflexão contextualizada sobre a temática em foco, a seleção de recursos educacionais, a busca de informações, a avaliação crítica e a aplicação (KOMATSU; ZANOLLI; LIMA, 1998).

Quando solicitado a indicar o grau de importância de um conjunto de fatores relativos aos próprios estudantes para o desempenho no Enade, o coordenador destaca: o esforço individual e a dedicação aos estudos como muito importantes, e a formação prévia como importante. As condições

socioeconômicas e escolaridade dos pais são consideradas menos importantes. É importante observar que tais fatores estão intimamente atrelados ao próprio modelo pedagógico do curso, que favorece a aprendizagem a partir dos conhecimentos e experiências prévias dos estudantes, conduzindo-os à (re) construção de seus conhecimentos e aprendizagem sobre como aplicá-los na prática profissional (MORAES, 2016).

Quanto aos fatores relativos à instituição, aponta que a biblioteca, o apoio aos docentes para formação, o aperfeiçoamento e a atualização, o apoio aos estudantes (bolsas: moradia, transporte, alimentação) e o ambiente institucional são também fatores considerados muito importantes para os resultados do Enade.

Em relação aos fatores pertinentes ao corpo docente são considerados muito importantes: formação sólida no campo de atuação, valorização do ensino, engajamento no curso, experiência com a prática profissional, disponibilidade para atendimento aos estudantes, regime de trabalho. Titulação e dedicação à pesquisa são fatores considerados importantes. Todos esses fatores devem estar atrelados aos fundamentos do PDI e PPC, que sem a participação compromissada do corpo docente, podem ter definitivamente sua construção paralisada.

Esses registros da coordenação são finalizados com a seguinte afirmação: “Acredito que o comprometimento dos estudantes e docentes com a proposta curricular do curso e o desenvolvimento das atividades segundo a proposta é o fator mais relevante para o bom desempenho do nosso curso”.

Podemos apreender desses dados, conforme também aponta estudo sobre a formação do enfermeiro na própria IES – SUDESTE, que a construção do PPC

[...] está justamente na contramão do modelo hegemônico de escola, ou seja, um processo educativo que tem como objetivos a autonomia e a emancipação dos sujeitos, sendo que, neste movimento de construção, acabamos expondo as contradições e conflitos existentes nas relações tanto entre os alunos, como entre os mesmos e os docentes, além dos conflitos que encontramos nas relações construídas junto ao serviço e nas práticas em saúde. (CHIRELLI ; MISHIMA, 2003, p. 583)

Por outro lado, há o reconhecimento que o Curso de Enfermagem pode ser aprimorado no que se refere aos seguintes aspectos: i) introdução de um apoio da psicopedagogia, com a intenção de direcionar os estudantes com dificuldades de inserção no método; ii) criação de espaços para nivelamento (não gosto desse termo) dos estudantes com dificuldades relacionados aos

conhecimentos do ensino fundamental e médio; iii) aprimoramento da iniciação científica; e iv) melhoria da infraestrutura.

Esses registros do Coordenador são complementados e referendados quando se realizou a entrevista coletiva com membros do Grupo Gestor do Curso de Enfermagem. Foi um momento em que se oportunizou a discussão sobre os fatores que reconhecem como favorecedores da manutenção dos conceitos 4 e 5.

O primeiro destaque diz respeito à relação teoria-prática no desenvolvimento das atividades curriculares, tendo em vista o modelo pedagógico do projeto do curso.

O equilíbrio entre teoria e prática pode ser um diferencial na formação no curso de Enfermagem. É a entrada dos estudantes nos cenários da prática profissional desde sua entrada no curso. Além disso, temos uma exigência muito grande na parte teórica. Nos dois primeiros anos os estudantes de enfermagem estão integrados às turmas do Curso de Medicina. Acredito que pode ser uma condição que força um pouco o estudo teórico.

A forma como abordamos o conteúdo é um outro aspecto importante. A aproximação com a Medicina permite construir uma abordagem mais diferenciada na interlocução teoria-prática. Afinal trabalhamos os conteúdos de forma integrada. A meu ver, isso vai ao encontro da maneira como as questões do ENADE são elaboradas. Diferentemente de outros cursos do país que trabalham com as disciplinas isoladas em que na hora que o aluno se depara com a prova do ENADE se surpreende. O nosso aluno não se surpreende, pois vivencia essa forma de avaliação, que contribui para o seu desempenho favorecendo os resultados positivos no ENADE (PPC do curso de enfermagem, 2008).

O esforço para garantir essa relação se expressa na oferta de cenários que possam antecipar a atuação na prática: “Temos o Laboratório de Práticas Profissionais que representa uma fortaleza na formação. Cenários simulados da prática com atores, permitem a associação de casos trabalhados nos grupos de tutoria”.

Destacam, ainda, que esta relação teoria-prática se fortalece e ganha sentido na formação acadêmica do enfermeiro com a inserção dos estudantes nos cenários da prática profissional na Rede de Saúde: “Nesta direção posso destacar que a inserção na prática da Rede de Saúde, desde o início do curso, permite vivenciar situações boas e não tão boas do sistema, o que permite fazer discussões ampliadas em relação ao mundo do trabalho”.

Além disso, indicam que a IES se estrutura e pactua parcerias para garantir esses cenários de aprendizagem.

As atividades práticas são acompanhadas por profissionais dos serviços. Temos convênios desde a 1ª série até a 4ª série, que inclui o acompanhamento dos profissionais. A IES oferece a eles Educação Permanente e Educação Continuada. Tanto no hospital como na Saúde da família, o aluno é acompanhado pelo profissional sob a supervisão do docente (PPC do curso de enfermagem, 2008).

Cabe destacar o compromisso institucional com a formação pedagógica daqueles profissionais dos serviços de saúde que acompanham as atividades dos estudantes, sinalizando que a prática de ensino exige competências que possam favorecer a aprendizagem dos educandos.

É apontado como influente no desempenho dos estudantes no Enade o planejamento e a condução do PPC.

O trabalho multiprofissional no planejamento e na condução do PPC é fator importante também. Um grupo de profissionais – enfermeiros, médicos, farmacêuticos, psicólogos, biólogos, etc. – trabalha nos dois cursos (Enfermagem e Medicina). Com isso, os alunos têm a possibilidade de compreender sua formação de maneira mais abrangente e contextualizada (PPC do curso de enfermagem, 2008).

Outro fator importante no desempenho no Enade refere-se às práticas de avaliação no curso. Embora já sinalizadas na análise documental, ganha destaque na fala, que representa a opinião dos demais membros do grupo gestor.

Considero também que o nosso processo de avaliação pode fazer a diferença. Estamos constantemente avaliando, as vezes até demais enquanto corpo docente. Fico até surpreso com os números do nosso curso em relação aos outros no país, pois acreditamos que precisamos melhorar e muito. E até perguntamos, se precisamos melhorar, como estão os cursos que não mantiveram ou obtiveram os conceitos 4 e 5? (Gestor da IES).

Observa-se um processo avaliativo que reconhece o estudante como protagonista e que tem a oportunidade de ser continuamente acompanhado pelos docentes e coordenadores de série.

Interessante constatar a prática da consultoria, que coloca especialistas à disposição dos estudantes docentes para sanar dúvidas e favorecer o avanço nos estudos dos conteúdos em desenvolvimento nas unidades curriculares. É importante compreender que, no PBL, as tradicionais aulas expositivas não são priorizadas, dando lugar à busca ativa dos conhecimentos pelos estudantes

na perspectiva da aprendizagem colaborativa sob o acompanhamento do docente-tutor. Sendo assim, há a valorização do estudo autodirigido, para o qual há momentos na organização curricular.

Ao serem indagados quanto ao papel da pesquisa na formação dos estudantes, o seguinte registro ilustra o lugar da pesquisa na formação dos enfermeiros na IES – Sudeste.

Quanto à oportunidade para a iniciação científica, os estudantes têm a obrigatoriedade do TCC nas 3ª e 4ª Séries. Há oportunidades de engajamento em projetos de pesquisa docente, mas os alunos de enfermagem procuram menos que os de medicina. Mas esta atividade começa a ganhar força com o programa de pós-graduação stricto sensu (Gestor da IES).

Apesar do engajamento pouco consolidado em projetos de pesquisa, cabe destacar que o modelo pedagógico do curso tem a pesquisa com eixo estruturante. Tal marco nos direciona a premissas defendidas por Demo (1996), ao discutir a pesquisa como princípio científico e educativo. Há décadas o autor defende a premissa que o melhor para uma teoria é uma boa prática e que a prática que não volta, mas a teoria envelhece e caduca. Isso demanda o desenvolvimento de currículos inovadores, que coloquem os educandos para a elaboração própria, buscando informações, tomando iniciativas, criando e construindo, ou seja, assumindo papel ativo e crítico do seu processo de aprendizagem (DEMO, 1996). Essa mesma tendência se dá com a atividade de extensão.

Conforme um dos gestores da IES: “Há poucos projetos de Extensão na instituição. Os estudantes se direcionam mais para as Ligas. Os estudantes vão estruturando um grupo que deve ter a participação de um docente, mas não tem caráter de extensão e sim de formação”.

A permanência e dedicação do corpo docente são indicadas como pontos marcantes no curso. O grupo gestor reconhece como decisivos na formação dos estudantes, contribuindo para os resultados da aprendizagem.

A manutenção dos docentes e dedicação. Atualmente 99% do corpo docente do Curso de Enfermagem têm regime de trabalho de dedicação exclusiva. E mais, os docentes estão aqui desde o início da implementação da proposta curricular, aqueles que pensaram a proposta (Gestor da IES).

Evidencia-se que, aos docentes, é ofertado espaço para a educação permanente, atividade que supera a tradicional prática de atualização e

formação. Constituem momentos para discutir, refletir e avaliar as distintas práticas pedagógicas. Cabe salientar que o compromisso de desenvolver atividades de educação permanente, considerando pressupostos consolidados no campo da saúde, implica reconhecer que o processo permanente de formação pode promover o desenvolvimento integral das pessoas, empregando os acontecimentos do trabalho, o ambiente normal das atividades em saúde e os estudos dos problemas reais e do cotidiano e situações mais apropriadas para atingir uma aprendizagem significativa, com consequentes mudanças nas práticas do cotidiano do trabalho. (SILVA; SEIFFERT, 2009). Trata-se, portanto,

[...] de um processo permanente que promove o desenvolvimento integral dos profissionais do setor, empregando os acontecimentos do trabalho, o ambiente normal das atividades em saúde e os estudos dos problemas reais e do cotidiano e situações mais apropriadas para atingir uma aprendizagem significativa (DAVINI, 2009, p. 45).

A gestão do curso é também referenciada pelos membros do Grupo Gestor:

Superamos a lógica da gestão que o coordenador manda e outros obedecem. Procuramos romper a centralização. O grupo gestor do curso constitui-se dos coordenadores das séries. Reunimos para discutir as dificuldades e fazer os encaminhamentos. Mas o principal é a aproximação desses coordenadores com os docentes, estudantes e cenários de aprendizagem. As demandas partem desses cenários em vez da coordenação. Além disso, temos a gestão acadêmica que une os dois cursos (enfermagem e medicina) para pensar sobre as questões institucionais (Gestor da IES).

E, finalmente, fazem referência ao perfil dos ingressantes.

A qualidade da formação da Educação Básica se reflete no perfil de estudantes ingressantes. O PPP permite uma proximidade aos estudantes. A instituição procura dar apoio para que possam superar essa e outras dificuldades, como por exemplo, leitura de texto, produção de textos (Gestor da IES).

Observa-se nessa fala o foco na qualidade da formação na educação básica, reconhecida frágil quando ingressantes mostram dificuldades com competências consideradas essenciais – leitura e produção de texto. Contudo há preocupação e mobilização do corpo docente para dar apoio na superação dessas dificuldades. A preocupação com os estudantes com dificuldades é

evidente. Logo, há o reconhecimento de que o apoio psicopedagógico constitui uma fragilidade a ser superada no curso.

Considerações finais

Entendemos que a pesquisa permitiu transitar pelos dados da avaliação do Sinaes/Enade dos cursos de Enfermagem do país e do estudo de caso. Nessa trilha instigante e desafiadora foi possível elucidar fatores que contribuem para a qualidade de um curso de graduação. Os achados mostram:

- A expansão dos cursos de Enfermagem no país no período de 2004-2013 tem a esfera privada como principal responsável, uma tendência marcante pós-NLDB/1996;
- A esfera pública e as universidades congregam a grande maioria dos cursos de Enfermagem melhor avaliados;
- A assimetria regional se faz tanto na expansão dos cursos como nos melhores resultados do Sinaes/Enade na área de Enfermagem;
- Há um descompasso entre quantidade e qualidade dos cursos de Enfermagem, que tem um número reduzido de cursos 4 ou 5 no Enade;
- O desempenho no Enade do curso de Enfermagem investigado da IES – Sudeste está acima da média nacional;
- A integração entre os PPC dos cursos (Medicina e Enfermagem) da IES – Sudeste favorece o desenvolvimento de atividades alicerçadas nos pressupostos da formação multiprofissional e interdisciplinar;
- A coerência entre a política pedagógica institucional e o projeto pedagógico dos cursos de graduação;
- O processo permanente e coletivo de revisão do PPC, garantindo os fundamentos filosóficos e pedagógicos na organização e desenvolvimento das atividades curriculares;
- O foco no perfil do Enfermeiro a ser formado com o compromisso de promover uma formação cidadã e emancipatória de sujeitos sociais capazes de enfrentar, pela atuação profissional, os desafios da realidade e a sua inserção no SUS;
- O modelo pedagógico do PPC consolidado na relação teoria-prática, que se concretiza por estudos teóricos (tutoria em pequenos grupos –

situações problemas) e práticos (da simulação realística à realidade concreta) de forma entrelaçada e interdependente;

- A pesquisa como princípio educativo, fomentando nos estudantes postura ativa para aprender e buscar conhecimentos em lugar superando o papel do docente transmissor de conteúdos;
- A inserção dos estudantes, desde o início do curso, nos cenários da prática profissional no contexto da Rede de Saúde com parcerias externas;
- A avaliação contínua e formativa da perspectiva dos estudantes, docentes e coordenadores e gestão, mobilizando a continua reflexão acerca do curso e dos resultados produzidos;
- A educação permanente como processo de reflexão crítica sobre as práticas educativas e a gestão acadêmica com a intenção de transformá-las frente à formação projetada;
- A permanência e comprometimento do corpo docente ensejam uma dinâmica pedagógica de aproximação aos estudantes e os mobiliza a enfrentar os desafios da construção de conhecimentos de maneira interdisciplinar, contextualizada e compartilhada;
- O processo de gestão colegiada amplia e favorece o engajamento comprometido do corpo docente com a proposta pedagógica e coloca os estudantes no centro do processo formativo;
- As pesquisas desenvolvidas, com foco no processo de ensino-aprendizagem e avaliação, formação docente e desenvolvimento curricular na própria IES, subsidiam e fundamentam as mudanças e inovações.”

Em síntese, apreende-se dos dados analisados que as explicações acerca do desempenho de qualidade no Sinaes/Enade, independente da condição socioeconômica dos estudantes, têm como foco central o modelo pedagógico do curso por ser gerador de posturas indutoras da aprendizagem significativa. E, ainda, por colocar a prática como eixo estruturante da formação em diferentes níveis de complexidade e cenários da área da enfermagem condizente, no caso do curso em estudo, com a valorização da função social preconizada pelas atuais políticas indutoras da formação profissional em saúde.

Referências

- CHIRELLI, M. Q; MISHIMA, S. M. A formação do enfermeiro crítico-reflexivo no curso de enfermagem da Faculdade de Medicina de Marília – FAMEMA. **Rev. Latino-Am. Enfermagem**, Out 2003, vol.11, no.5, p. 574-584.
- DAVINI, M. C. **Enfoques, Problemas e Perspectivas na Educação Permanente dos Recursos Humanos de Saúde**. Política Nacional de Educação Permanente em Saúde. Brasília: Ministério da Saúde. Série pacto pela saúde. v. 9. p. 39-59, 2009.
- DEMO, P. **Pesquisa princípio Científico e Educativo**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- IES – SUDESTE. **Projeto Pedagógico do Curso de Enfermagem**. 2008. Disponível em: <<http://www.famema.br/ensino/cursos/docs/PPC%20Enfermagem%20final.pdf>> Acesso em: abr. 2016.
- _____. **Plano Diretor Institucional**. 2007. Disponível em: <<http://www.famema.br/institucional/documentos/pdi2007.pdf>> Acesso em: abr. 2016.
- _____. **Manual de avaliação do estudante: Cursos de Medicina e Enfermagem**. 2006.
- ABDALLA, I. G.; RUIZ-MORENO, L.; ABENSUR, P.; SEIFFERT, O. M. L. B.; LIMEIRA, P. O padrão oficial de qualidade dos cursos de enfermagem: análise dos resultados do Enade (2004, 2007 e 2010) e da associação com outros indicadores do Sinaes. XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR. **Anais...** Maringá: UEM, 2016.
- ABENSUR, P., GONÇALVES, L. F. A., LIMEIRA, P. Concepção de Qualidade da Educação Superior: O Debate no Mercosul, no México e na Comunidade Europeia. **Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados/MS, v. 6 n.16, p. 21-36, jan./abr. 2016.
- MORAES, M. A. A.; MANZINI, E. J. Concepções sobre a aprendizagem em problemas: um estudo de caso na Famema. **Revista Brasileira de Educação Médica**. 2006, vol.30, n.3, p. 125-135.
- KOMATSU, R.S.; ZANOLLI, M.B.; LIMA, V.V. Aprendizagem baseada em problemas (Problem-based learning). In: MARCONDES, E.; GONÇALVES, E. L. (Orgs.). **Educação médica**. São Paulo: Sarvier, 1998. p. 223-37.
- ROTHEN, J. C.; TAVARES, M. G. M.; SANTANA, A. C. M. **O Discurso da Qualidade em Periódicos Internacionais e Nacionais: uma análise crítica**. Revista Educação em Questão, (UFRN impresso) v.51, 2015. pp. 251-273.
- SILVA, G. M. ; SEIFFERT, O. M. L. B. Educação continuada em enfermagem: uma proposta metodológica. **Rev. Bras. Enferm.** 2009, vol.62, n.3, pp. 362-366.

Autoavaliação institucional no marco do Sinaes: um olhar sobre os relatórios de três universidades federais

THIENE RAIANNE OLIVEIRA RODRIGUES

Resumo: Este trabalho apresenta aspectos conceituais da autoavaliação institucional, a qual é, um entre os três componentes que constitui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, instituído pela Lei 10.861/2004. A autoavaliação se constitui elemento fundante desse programa de avaliação da educação superior, pois busca proporcionar às instituições a autorreflexão e o autoestudo de sua realidade e prática, propiciando a formação de uma identidade e cultura institucional singular a cada instituição. Realizamos uma sondagem para identificar se os relatórios desenvolvidos pela Comissão Própria de Avaliação – CPA de três universidades públicas atendem às dimensões definidas pelo Sinaes, investigando a concepção de autoavaliação que norteia tais relatórios. As análises dos dados revelam que em alguns casos os relatos expressos por meio da autoavaliação são resultado de uma coleta de dados pouco explorados pelas IES e CPA para subsidiar mudanças no âmbito institucional, ocasionando uma superficialidade dos dados e a não utilização desse processo avaliativo para proporcionar o autoconhecimento institucional e a incorporação de uma cultura avaliativa dentro das instituições de educação superior.

Palavras-chave: Sinaes; Autoavaliação; Educação Superior.

A base de estudo deste trabalho encontra-se no campo das políticas públicas de avaliação da educação superior, as quais são desenvolvidas pelo governo para promover e garantir a qualidade educacional nessa modalidade.

A educação é considerada um dos bens sociais e coletivos que são garantidos pela Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, o que ratifica relação entre Estado e educação. O Estado possui a função de trabalhar em prol do povo e do seu território, assegurando aos cidadãos seus direitos e deveres que são decorrentes do contexto histórico e das políticas públicas desenvolvidas.

Dessa forma, a educação ganha destaque dentro das políticas públicas de um país, por ser um elemento importante dentro da sociedade considerada

democrática, já que é através dela que alguns direitos sociais, políticos e civis são ampliados e conquistados por meio do constante aumento das informações e reflexões que a sociedade passa.

As ações desenvolvidas pelo Estado e pelo governo, sejam em moldes de avaliação, política, projeto, programa ou outras, possuem uma extensão e/ou desdobramento que implica ações de execução, e na qual está estruturada “*formulação, deliberação, implementação e monitoramento*”, segundo Oliveira (2010).

A execução das ações governamentais perpassam essas quatro ações descritas e caracterizadas anteriormente, pois visa garantir a qualidade dos serviços oferecidos, além de ampliar o acesso e a permanência dos cidadãos à educação. Tais características são aplicáveis não apenas na educação básica, mas também na educação superior. Segundo o documento da Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura/OEI (2014), a educação superior possui o papel de estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e pensamento reflexivo, concomitantemente com o tripé da educação superior, que é o ensino, a pesquisa e a extensão. As políticas públicas educacionais na educação superior assumem um importante papel para o desenvolvimento do Estado, pois estão atreladas ao sinônimo de qualificação, sendo de extrema importância para o desenvolvimento da sociedade, já que favorecem a ampliação do nível de escolarização da população servindo como estratégia de desenvolvimento econômico e social.

Identificamos que as transformações ocorridas no campo das políticas públicas na educação superior sofreram influências tanto das transformações do contexto histórico como das influências externas, derivadas da globalização e dos acordos entre nações.

Outro aspecto relevante no campo da educação superior é a associação entre educação/formação e o conceito de qualificação. A qualificação das pessoas perpassa o nível de escolarização que essa possui, e tal relação reflete no nível e qualidade do serviço desenvolvido por esse sujeito. Dessa forma, quanto mais qualificado for o sujeito melhor e mais caro será o serviço oferecido.

Essa ideia teve origem aproximadamente durante o ano de 1950, nos Estados Unidos, com o conceito de Capital Humano, que estabelecia uma relação direta e proporcional entre educação e ampliação da produção econômica e, conseqüentemente, maior lucro do capital.

Essa teoria e concepção de educação e qualificação podem ser identificadas na trajetória da educação superior no Brasil, juntamente com a

forte presença exercida pelo Banco Mundial durante os anos de 1980 e 1990, proporcionando uma expansão e ampliação da educação superior através da criação de novas instituições de ensino superior, assim como o surgimento de curso superior de menor duração.

As políticas educacionais tiveram fortes influências do Banco Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento (conhecido como BIRD ou Banco Mundial), principalmente durante os anos de 1980 e 1990. Essa intervenção revela que a educação e as políticas brasileiras não apenas expressam uma realidade local do país, mas de forma subjacente ratifica o impacto da globalização nos países com menor representatividade, delimitando e orientando consequentemente as ações do Estado.

O Banco Mundial apresenta-se na década de 1990, como uma agência de grande influência nas políticas públicas brasileiras, principalmente após assumir a característica de órgão de reestruturação do sistema produtivo e econômico. No campo educacional, o BM embora não atue especificamente na reestruturação do sistema educacional dos países onde atua, a educação é diretamente influenciada por suas ações, já que faz parte das principais áreas em que atua sua política de desenvolvimento econômico. Entre os objetivos empregados pelas diretrizes dessa organização, está a racionalização da eficiência da educação, na qual há avaliação, diversificação, autonomia universitária, flexibilização, descentralização e privatização (IVASHITA; NOVAK; BERTOLLETTI. 2009).

Acreditava-se que os investimentos na educação poderiam garantir a estabilidade econômica do país que ainda está em desenvolvimento. A intenção das políticas e indicações do Banco Mundial é que por meio da educação as pessoas pobres teriam condições de desenvolver-se, trabalhar e produzir mais e melhor. Uma das orientações do BM é ampliar e diversificar as instituições que oferecem a educação superior, já que na concepção dessa entidade as universidades requerem um custeio maior e pouco apropriado às necessidades do progresso econômico e social necessário para os países em desenvolvimento.

Diante desse cenário, encontramos de forma mais substancial a trajetória da política pública educacional da educação superior. O quadro a seguir ilustra de maneira simplificada os programas/projetos de avaliação da educação superior no Brasil.

Quadro 1: Características dos programas de avaliação da educação superior brasileira implantados no Brasil.

	Paru	Geres	Paub	ENC	Sinaes
Objetivo	Diagnóstico da situação da educação superior	Propor nova lei de ensino superior. Foco nas instituições públicas	Propor a sistematização da avaliação educacional. Visualiza a avaliação como processo contínuo.	Redução do papel do Estado. Indicadores de desempenho.	Avaliação em larga escala. Visualiza a avaliação como processo contínuo e global.
Concepção de avaliação	Formativa Emancipatória	Regulação/ Meritocracia	Formativa/ Emancipatória	Regulação Controle	Formativa/ Emancipatória.
Tipo de avaliação	Interna	Externa	Interna e Externa	Externa (prova de conhecimentos) Aferir os conhecimentos e competências dos alunos.	Interna e Externa
Justificativa	Conhecer a realidade	Financiamento	Prestação de conta à sociedade.		Criação da cultura avaliativa nas IES. Aperfeiçoamento das atividades acadêmicas.

Fonte: Construção da autora.

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes foi instituído no Brasil por meio da Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Um diferencial desse programa é o fato de a sua proposta contemplar todas as dimensões que envolvem a educação superior e o processo avaliativo. Dessa forma, o mesmo reconhece que tanto a educação superior como as IES são esferas da vida social, política e econômica do país.

O Sinaes é composto por três instrumentos: a) autoavaliação das instituições; b) avaliação externa dos cursos e da IES e c) o desempenho dos estudantes, realizado por meio do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade. Esse modelo de avaliação leva em consideração o tripé da educação superior, além de buscar e proporcionar uma participação da comunidade externa a IES, ratificando por meio desta participação, a responsabilidade social que as instituições possuem.

O Sinaes tem como objetivo avaliar a qualidade da educação superior, com a finalidade de utilizar os resultados dessas avaliações nos seguintes aspectos: expansão da oferta, garantia da qualidade do ensino, aumento da identidade institucional e efetividade acadêmica e social (BRASIL, 2004).

A proposta e estrutura do Sinaes estabelecem e priorizam a valorização das diversidades institucionais, a autonomia e, principalmente, a identidade institucional, que se caracteriza pelas singularidades do contexto no qual a IES está inserida. Dessa forma, os conhecimentos que são desenvolvidos pelas instituições por meio da autoavaliação buscam contribuir e propiciar a integração entre o que é desenvolvido nas instituições e as demandas da sociedade local e nacional, visando o aperfeiçoamento das áreas identificadas como frágeis.

Outro ponto fundante na concepção desse novo programa no cenário da educação brasileira é explicitar nos documentos a **complexidade** do campo educacional da educação superior. Diante dessa complexidade, se define a necessidade da utilização de **vários instrumentos** para melhor abarcar e contemplar a dinâmica educacional da modalidade.

A complexidade da educação superior, tanto na dimensão institucional quanto do sistema, requer a utilização de múltiplos instrumentos e a combinação de diversas metodologias. [...] uma concepção central de avaliação deve assegurar a coerência conceitual, epistemológica e prática, bem como os objetivos dos diversos instrumentos e modalidades (SINAES, 2003, p. 63)

Corroborando essa complexidade educacional, a avaliação se tornaria instrumento indispensável tanto por razões burocráticas (visão do Estado), como pelo caráter/papel social e ético que as instituições assumem diante da sociedade brasileira. Já que a educação superior possibilita a produção dos conhecimentos científicos e promove a formação/qualificação necessária para o desenvolvimento do país.

Segundo essa concepção, um sistema avaliativo eficiente busca articular duas dimensões da avaliação: primeiro a dimensão **formativa** da avaliação educativa e segundo o seu caráter **regulador**.

- natureza formativa da avaliação – corresponde a atribuição de juízos de valores, visualizando a qualidade e as capacidades emancipatórias da avaliação (universo ligado principalmente às ações das instituições);
- natureza reguladora da avaliação – busca exercer as funções de supervisão, fiscalização, decisões, autorizações, credenciamentos (universo ligado principalmente às ações do Estado).

No ano de 2003, Cristovam Buarque, como então ministro da Educação, instalou por meio da Portaria MEC/SESu7 nº 11, de 28 de abril de 2003 e nº 19 de maio de 2003, a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior – CEA com o objetivo de acabar com o Exame Nacional de Cursos.

Essa Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior – CEA foi criada

[...] com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados (SINAES, 2003).

Segundo a CEA, o conceito de avaliação do Sinaes tem como ideias centrais a:

[...] integração e participação – conceitos fundamentais para a construção de um sistema de avaliação capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições, bem como promover os valores democráticos, o respeito à diversidade, a busca da autonomia e a afirmação da identidade (SINAES, 2003, p. 61)

Dessa forma, ao final dos estudos e trabalhos da CEA, foi apresentada a proposta de criação do Sinaes, viabilizando dentro de sua concepção um novo modelo de avaliação para a educação superior.

Esse modelo de avaliação no qual o Sinaes foi instituído compreende que o sistema deve ser uma construção de caráter coletivo (diante da sua concepção, implantação e utilização), pois é um instrumento que está a serviço de três instâncias: o Estado, a sociedade e as instituições de educação superior. Assim, possui a função de subsidiar a tomada de decisões tanto de caráter político como pedagógico, administrativo e social, com o intuito de visualizar:

- melhoria institucional;
- autorregulação;
- emancipação;
- elevação da capacidade educativa;
- funções públicas;
- melhoria da qualidade educacional.

Autoavaliação institucional no contexto do Sinaes

A autoavaliação assume características próprias e singulares, as quais, em linhas gerais, servem como diagnósticos, identificando as causas dos problemas e deficiências encontradas, aumentando a consciência pedagógica e a capacidade profissional do corpo docente e técnico-administrativo. Assim, a ideia é que as informações coletadas e analisadas com a autoavaliação, sejam capazes de subsidiar a tomada de decisões futuras e que atendam a elaboração de um relatório abrangente e detalhado.

Esse instrumento é compreendido e definido como um processo contínuo e global, no qual a instituição constrói conhecimentos sobre sua realidade. Segundo os documentos oficiais, a autoavaliação é um processo “cíclico, criativo e renovador de análise, interpretação e síntese das dimensões que definem a instituição” (BRASIL, 2004).

Dessa forma, a autoavaliação constitui um processo no qual a instituição analisa internamente e autonomamente alguns elementos de sua realidade que compreendem sua missão, sua organização, administração, projetos pedagógicos e responsabilidade social. A elaboração da autoavaliação pelas instituições deve ser realizada à luz da missão da instituição, valorizando a sua identidade e características.

Para a elaboração da autoavaliação é necessário que cada IES crie uma comissão para conduzir esse processo de autoavaliação do universo

institucional, como definido no artigo 11 da lei nº 10.861/04, a saber: a Comissão Própria de Avaliação – CPA.

Art. 11. Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação – CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes: I – constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos; II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior. (BRASIL, 2004)

A CPA é responsável por conduzir o processo de avaliação interna (autoavaliação), assim como pela sistematização e prestação de informações ao Inep. Em sua composição é exigido a participação de membros da comunidade acadêmica e civil, porém não é estabelecido uma quantidade de membros para cada área ou por instituições. Dentro dos membros exigidos da comunidade acadêmica encontram-se os atores presentes nessa instituição, alunos, professores, técnicos e auxiliares.

Essa CPA possui algumas responsabilidades, como expresso no artigo 11, e uma estrutura de funcionamento distribuída em três etapas:

- Preparação – consiste em ações para conhecer os membros da CPA. A ideia é que sejam pessoas capazes de assumir essa responsabilidade e nesse momento é necessário a sensibilização de toda a comunidade interna e externa sobre a importância e significado que a autoavaliação possui para o crescimento e melhoria da IES;
- Desenvolvimento – estabelecer a coerência entre a proposta/planejamento e as metodologias utilizadas para alcançar essas ações;
- Consolidação – compreende a ação de elaboração, análise e divulgação dos resultados alcançados com a autoavaliação. É importante que esse documento não expresse apenas a coleta de dados sem análise e sugestões para as ações futuras dentro da IES, seja a curto, médio ou longo prazo.

O relatório de autoavaliação desenvolvido pela CPA segue algumas orientações, assim com a análise das 10 dimensões sobre o universo

institucional e a responsabilidade frente à educação superior, sendo estabelecidas no artigo 3º da lei nº 10.861/04.

Diante das dimensões, estruturas e conceitos que embasam a proposta do Sinaes, podemos destacar que as ações desejadas por meio desse sistema de autoavaliação encontra-se redigido nas Diretrizes para a autoavaliação:

Tem, como eixo central, dois objetivos, respeitando as diferentes missões institucionais: – avaliar a instituição como uma totalidade integrada que permite a autoanálise valorativa da coerência entre a missão e as políticas institucionais efetivamente realizadas, visando a melhoria da qualidade acadêmica e o desenvolvimento institucional; – privilegiar o conceito da auto-avaliação e sua prática educativa para gerar, nos membros da comunidade acadêmica, autoconsciência de suas qualidades, problemas e desafios para o presente e o futuro, estabelecendo mecanismos institucionalizados e participativos para a sua realização (BRASIL, 2004).

Percebemos que nesse modelo e sistema de avaliação da educação superior se promove a participação e a tomada de consciência das instituições sobre o fato de serem ao mesmo tempo responsáveis e corresponsáveis pela qualidade educacional que exercem. São responsáveis por desenvolver o autoconhecimento da sua realidade, indicando os aspectos positivos e aqueles no qual ainda necessitam trabalhar, e são corresponsáveis por isso, pois assumem um compromisso com o Estado na realização de uma prática educacional.

Porém, na estrutura do Sinaes, por se identificar a importância da articulação entre o poder institucional e o poder público para a melhor qualidade da educação superior, disponibiliza-se instrumentos de avaliação para esses dois, sendo a autoavaliação para o poder institucional de cada IES e a avaliação externa sobre a responsabilidade do poder público.

Resultado da pesquisa: aproximações e divergências entre os relatórios de autoavaliação elaborados pelas ies, e as regulamentações exigidas pelo Sinaes

Esta seção apresenta os dados e resultados da pesquisa, apontando os caminhos percorridos na análise e interpretação dos relatórios de autoavaliação elaborados pelas CPA das universidades federais do Alagoas, Paraíba e Rio de Janeiro com o intuito de analisar como os relatórios de autoavaliação de três universidades públicas, atendem as dimensões definidas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Os relatórios analisados foram selecionados seguindo dois critérios: a) estarem sobre o domínio público (foram extraídos da internet) e b) serem de universidades públicas. A pesquisa seguiu o caráter qualitativo, já que, segundo Neves (1996), é possível em uma pesquisa qualitativa realizar um corte temporal-espacial em um determinado fenômeno por parte do pesquisador. E é esse corte que define o campo e a dimensão em que o trabalho se desenvolverá e os possíveis mapeamentos realizados.

Dessa forma, ao optarmos pela utilização dos relatórios de autoavaliação, que compreendem o resultado de um entre os três elementos que compõem o Sinaes, essa escolha representa um recorte temporal, definindo e focando as análises apenas nos relatórios das três universidades públicas, sendo os relatórios do ano de 2012. Nessa perspectiva, a análise dos relatórios dividiu-se em duas dimensões:

- analisar a concepção de autoavaliação que norteia os relatórios das universidades públicas;
- reconhecer o nível de coerência entre as diretrizes de autoavaliação definidas pelo Sinaes e o que é apresentado nos relatórios elaborados pela instituições selecionadas.

Os relatórios de cada IES foram lidos individualmente e as informações relevantes tabuladas em dez dimensões, seguindo a organização inicial do artigo 3º da Lei nº 10.861/04. Após o conhecimento e o aprofundamento em cada um dos relatórios, houve a necessidade de reunir as informações não mais por IES, mas sim por dimensão. Dessa forma, confeccionou-se um quadro comparativo entre as dimensões de cada IES a fim de buscar equivalências e distanciamentos nas informações apresentadas pelas IES conforme cada dimensão.

Para a descrição dos dados para esse trabalho focamos exclusivamente nas descrições das dimensões 1, 3 e 8, porém realizamos um quadro geral sobre a visão e análise de todas as dimensões abarcadas pelo Sinaes de cada uma das três universidades públicas pesquisadas, sendo que todas são do mesmo tipo de organização acadêmica e recebem financiamentos do governo federal.

No quadro a seguir destacamos as concepções descritas nos relatórios de cada instituição sobre a autoavaliação, visando equalizar ou descobrir possíveis dissociações entre as concepções declaradas pelas IES e o que propõem o Sinaes. Além dessa identificação buscou-se estabelecer uma relação entre as concepções de autoavaliação das IES e suas respectivas missões, apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 2: As concepções de autoavaliação presentes nos relatórios e suas respectivas missões.

	Concepção de avaliação	Missão da IES
Universidade Federal de Alagoas – UFAL	O processo avaliativo possui um caráter formativo, diagnóstico e regulatório, onde busca a participação de todos os segmentos da comunidade universitária.	Visa produzir, multiplicar e recriar o saber coletivo em todas as áreas do conhecimento de forma comprometida com a ética, justiça social, desenvolvimento humano e bem comum.
Universidade Federal da Paraíba – UFPB	O processo avaliativo possui um caráter processual, visando avaliar a instituição como uma totalidade, buscando a melhoria da qualidade acadêmica e o autoconhecimento. Superando as práticas de meras verificações e mensurações, viabilizando a participação social e acadêmica.	Visa que a IES seja integrada a sociedade, promover o processo Científico, tecnológico, cultural e socioeconômico local, regional e nacional, através das atividades de ensino, pesquisa e extensão, atrelado ao desenvolvimento sustentável e ampliando o exercício da cidadania.
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ	* A IES não apresenta no corpo de seu documento, uma declaração sobre a concepção de autoavaliação. Porém, é expresso que a instituição utiliza de métodos avaliativos com regularidade para aprimorar os trabalhos, e é por isso que foi considerada a melhor universidade federal do País e oitava da América Latina, segundo o QS World University Rankings.	Visa proporcionar a sociedade brasileira os meios para dominar, ampliar, cultivar, aplicar e difundir o patrimônio universal do saber humano, capacitando todos os seus integrantes a atuar como força transformadora.

Fonte: Construção da autora.

* Considerações realizadas após a leitura do referido relatório.

As concepções apresentadas se encontram em conformidade com o Sinaes, uma vez que as instituições apresentam a autoavaliação como um processo de caráter formativo, participativo e que visa a melhoria da qualidade. Apesar de a UFPB não utilizar da palavra formativo, expressa a ideia com a utilização da palavra autoconhecimento.

A preocupação expressa no Sinaes é que haja uma participação efetiva, não apenas da comunidade interna, mas também da comunidade externa à IES, sendo essa visão apresentada na missão das instituições pesquisadas.

A única universidade que apresenta um elemento novo e diferente das demais é a UFPB, ao estabelecer uma relação entre suas atividades e o desenvolvimento sustentável. Desta forma, as demais IES permaneceram ligadas à base comum dada a educação, delegando a essas instituições as ações voltadas para o desenvolvimento e compartilhamento dos saberes.

Uma importante discussão sobre a sincronia presente entre as concepções expressas nos relatórios de autoavaliação e o defendido pelo Sinaes, encontra-se na veracidade das informações apresentadas pelas IES. Podemos afirmar que há uma sincronia entre as concepções das IES e a do sistema, porém neste estudo não podemos realizar uma análise mais detalhada para descobrir se o processo de autoavaliação das IES são/foram realizados sobre essas concepções.

Destacamos que tais percepções sobre a autoavaliação foram descritas nos referidos relatórios, demonstrando que, teoricamente, os relatórios estão em conformidade com o Sinaes, promovendo informações de autoconhecimento, um melhor gerenciamento administrativo e pedagógico da IES, assim como a interlocução entre a comunidade acadêmica e social.

Na análise da dimensão 3, constatamos que as instituições UFPB e UFRJ apresentaram em seus respectivos relatórios uma maior fidelidade ao que era expresso no documento orientador do Sinaes. Dessa forma, elaboramos um quadro das principais características presentes nos relatórios de autoavaliação e o que é proposto pelo Sinaes. É possível expressar a partir do quadro que as IES possuem ações voltadas para o seu público acadêmico, porém suas ações não se resumem apenas à comunidade interna, contemplando também a comunidade externa, revelando que os trabalhos desenvolvidos pelas instituições no âmbito: ensino, pesquisa e extensão possuem ações que vão além dos “muros”.

A partir desse quadro, podemos evidenciar a relação existente entre a missão das IES e questões como: a difusão cultural, científica e preocupação social que as instituições possuem. Essa relação foi expressa quase que predominantemente por duas instituições, a UFPB e a UFRJ, demonstrando a articulação entre filosofia e prática nessas instituições.

Em relação à dimensão 8 (Planejamento e Avaliação), identificamos que duas instituições possuem perfis semelhantes, sendo elas a UFPB e a UFRJ. A similaridade entre os relatórios acontece, uma vez que ambas declaram que suas ações são orientadas segundo o PDI e outros documentos e/ou ações, como: reuniões, roteiros e diretrizes definidas.

Quadro 3: As principais ações descritas pelo Sinaes e atendidas nos relatórios das IES na dimensão 3.

	UFAL	UFPB	UFRJ
Articulação entre pesquisa e extensão, no desenvolvimento de trabalhos voltados para a responsabilidade social.	–	Contempla	Contempla
Políticas de Ações Afirmativas para a comunidade	Contempla	Contempla	Contempla
Alcance das ações desenvolvidas pelas IES a sociedade.	–	Contempla	Contempla
Articulação das ações desenvolvidas pela IES com o mercado de trabalho.	–	Contempla	Contempla
Projetos voltados para setores sociais excluídos da sociedade.	–	Contempla	Contempla
Acessibilidade aos portadores de necessidades especiais.	–	Contempla	–
Atividades culturais.	–	Contempla	Contempla

Fonte: Construção da autora.

Essas duas IES apresentam uma constante evolução para a incorporação dos processos avaliativos em suas práticas. A UFPB vem desenvolvendo um projeto piloto de autoavaliação visando que esse colabore para a implantação e desenvolvimento de uma cultura mais eficiente e contínua de autoavaliação. Já a UFRJ revela durante todo seu relatório ser uma instituição de tradição e excelência, por isso a constante busca por ações que possibilitem a melhor qualidade educacional e administrativa.

A outra IES que compõem o conjunto das três instituições selecionadas para este trabalho, a UFAL, declara que “sua cultura avaliativa ainda está longe de ser alcançada, considerando que a integração de avaliação com o planejamento ainda não está incorporado na prática”.

Após a análise detalhada de cada eixo/dimensão definido pelo Sinaes, realizamos algumas considerações sobre os relatórios de cada IES de maneira global e descentralizada das análises dos eixos/dimensões. Essa necessidade surgiu após a observação de que uma IES apresenta algumas dimensões desprezíveis com o que foi estabelecido no documento intitulado de Orientações Gerais para o Roteiro da Autoavaliação das Instituições.

Dessa forma, houve a necessidade de avaliar e analisar os relatórios de maneira global, buscando conhecer a sua organização geral e principais características presentes e recorrentes na construção dos relatórios de autoavaliação. Foi elaborado um quadro reunindo todas as informações nesse sentido.

Quadro 4: Descrição geral dos relatórios de autoavaliação de cada instituição pesquisada.

Universidade Federal de Alagoas – UFAL	Desta forma o relatório elaborado apresenta uma fragilidade estrutural, podendo revelar que esta dificuldade e fragilidade não apenas esteja na elaboração do documento como a IES pode estar passando por eventuais dificuldades e problemas, o que foi expresso em seu relatório problemas relacionado ao desequilíbrio financeiro e a necessidade de políticas para a contenção de gastos e despesas. Não foi notória as ações que a IES visa para a solução de alguns problemas pontuados no relatório como: o quadro de docentes e servidores, infraestrutura e a não apropriação da cultura avaliativa. Outro ponto evidente foi que o relatório produzido pela CPA desta IES, foi estruturado apenas com base em questionários aplicados aos docentes, discentes, técnicos e egressos para aferir o grau de satisfação sobre as dimensões. Concluímos que este relatório é frágil, pouco articulado com as ações, finalidades e intensões tanto da IES quanto do Sinaes.
Universidade Federal da Paraíba – UFPB	O relatório desta IES apresenta em cada uma de suas dimensões objetivos contemplados e definidos no PDI, no relatório não apresenta todos os objetivos apenas os gerais ou geradores de mais ações. Além dos objetivos traçados é apresentado “ações realizadas”, apresentando dados alcançados segundo os critérios definidos e as ações pontuadas na categoria anterior. Normalmente é contextualizado os órgãos responsáveis por este setor e as ações por ele executadas ou que ainda permanecem em andamento ou possíveis reformulações para alcançar e concluir os objetivos. Ao final é pontuado os principais problemas encontrados no caminho e quais as ações que ainda precisam ser revisitadas no futuro.

Universidade Federal da Paraíba – UFPB	Apesar desta IES também contar com questionários de opinião de satisfação dos seus segmentos, é realizada uma relação entre esses questionários e os documentos da IES como PDI e outros. A instituição ainda não alcançou por completo a cultura avaliativa, porém tem desenvolvido ações para a efetivação dessa cultura.
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ	O relatório desta IES apresenta em todo o seu corpo, o orgulho que a instituição possui do trabalho desenvolvido e destaca algumas vezes que a IES é considerada uma das melhores universidades do país, revela sua excelência nos trabalhos desenvolvidos. A UFRJ realizou a construção dos seus relatórios seguindo as seguintes características: urna breve contextualização e descrição da dimensão, indicadores (presença de gráficos, tabelas e quadros) e uma consideração ao final (evidenciando os aspectos que veem sendo desenvolvidos e aqueles considerados de maior dificuldade). Um ponto fraco é que não foi realizada urna explicação mais detalhada de todos os indicadores presentes do documento. Algumas dimensões tiveram uma maior presença desses gráficos e tabelas, porém os mesmos foram poucos explorados ou contextualizados. Desta forma esse relatório apontou que a IES possui uma estrutura definida e que os trabalhos têm sido desenvolvidos sempre visando a melhoria da IES e da qualidade da instituição.

Fonte: Construção da autora.

Nota-se que a UFAL elabora seu relatório de maneira pouco exploratória e articulada com o seu PDI, ocasionando um esvaziamento das dimensões e superficialidade ao tratarem os dados levantados. Já as universidades UFPB e UFRJ realizam uma autoavaliação articulada com as metas e objetivos descritos no PDI e buscam realizar levantamentos sobre o grau de satisfação de seus segmentos, o que colaborou para a construção de um relatório mais coerente e que se aproxima ao modelo proposto pelo Sinaes.

As instituições pesquisadas revelam não possuírem uma cultura de autoavaliação vigente e efetiva, mas pontuamos que duas, entre as IES selecionadas, apresentaram um relatório coerente e bem estruturado (UFRJ e UFPB). Podemos evidenciar que esse maior cuidado das instituições UFRJ e UFPB podem vir a contribuir para o aperfeiçoamento das ações desenvolvidas nas IES e no fortalecimento e implantação de uma cultura avaliativa eficiente.

Considerações finais

Em linhas gerais observamos que as instituições concentram-se em satisfazer os requisitos gerais dos Sinaes. Notamos que essas instituições estão situadas em regiões diferentes e apesar das diferenças e especificidades regionais, identificamos que tais características não foram mencionadas em seus relatórios. Essa observação ratifica que os relatórios desenvolvidos pelas IES estão centrados exclusivamente na base comum, desconsiderando, assim, os aspectos singulares/individuais da IES.

Diante dos resultados e da pesquisa, pontuamos que a autoavaliação institucional é um importante instrumento para o desenvolvimento das instituições da educação superior, pois possibilita a utilização de diferentes metodologias para a coleta de informações. Os dados coletados são fundamentais para subsidiar ações futuras almejando a constante melhoria e aperfeiçoamento das ações desenvolvidas, sendo um balizador entre os objetivos e as atuais e futuras ações.

O que identificamos dentro da proposta de autoavaliação do Sinaes é a constante busca pelo autoconhecimento institucional e a preocupação em articular duas esferas contempladas nesse processo avaliativo, sendo eles: a comunidade acadêmica e a sociedade.

Diante dos resultados encontrados na pesquisa, podemos considerar que as instituições de educação superior pesquisadas apresentam aspectos convergentes e divergentes entre o que é apresentado nos relatórios e o esperado pelos documentos reguladores do sistema.

Com relação aos aspectos divergentes, pontuamos inicialmente a superficialidade dos dados presentes nos relatórios mencionados anteriormente. Essa superficialidade e fragilidade dos dados podem ser hipoteticamente atribuídas à escolha do instrumento de coleta de dados adotado pelas IES, que se resume a uma pesquisa de opinião sobre o grau de satisfação dos docentes, técnicos e estudantes, sendo a única forma utilizada para esse fim.

Esse fato revela outra problemática identificada durante a análise em todos os relatórios, sendo salientado pela Universidade Federal de Alagoas por meio da frase: “a cultura avaliativa ainda está longe de ser alcançada, considerando que a integração de avaliação com o planejamento ainda não está incorporado na prática”. Destacamos, assim, que apesar do Sinaes ter sido implantado em 2004, os relatórios pesquisados referentes ao ano de 2011 revelam a inapropriação de uma cultura avaliativa e inadequação às exigências do Sinaes.

Referências

- BONETI, L. W. A gênese das políticas públicas: princípios e determinantes. In: **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006. p.19-66.
- BORGES, M. C. A. A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.26, n.2, p. 367-375, mai./ago. 2010.
- HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, ano XXI, n. 55. p.30-41, nov. 2011.
- IVASHITA, S. B.; NOVAK, M. S. J.; BERTOLLETTI, V. A.. O ensino superior na perspectiva do banco mundial: algumas considerações. In: IX CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 9., 2009, Curitiba. **Anais...** Curitiba:PUCPR, 2009.
- NEVES, C. E. B. Desafios da educação superior. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 9, n. 17, p. 14-21, jan./jun.2007,
- OEI – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO DE BRASIL. **Sistema Educativo Nacional de Brasil**, p. 19. – Disponível em: <<http://www.oei.es/quipu/brasil/estructura.pdf>>. Acesso em 15 set. 2014.
- OLIVEIRA, A. F. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: **Fronteiras da Educação**: desigualdades, tecnologias e políticas. Cidade: Goiânia; Editora da PUC Goiás, 2010.
- SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**, Goiânia, v. 8, n. 2, ; p. 4-17, ago/dez. 2010.
- SOUSA, J. V. Teoria política: relação Estado e educação. In: **Estado e teoria política**. Veredas – Projeto de Formação de Professores em nível superior. Belo Horizonte: SEMG, 2007. 2 v.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. CONAES. **Diretrizes para a auto-avaliação das instituições**. Disponível em <<https://www.puc-campinas.edu.br/midia/arquivos/2013/ago/proavi-diretrizesautoavaliacao-conaes-ago-2004.pdf>>. Acesso em nov. 2014.
- _____. INEP. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Orientações gerais para o roteiro da autoavaliação das instituições**. INEP, 2004. Disponível em <http://download.inep.gov.br/download/superior/sinaes/orientacoes_sinaes.pdf>. Acesso em set. 2014.

O papel das comissões próprias de avaliação: uma reflexão sobre o que é previsto na legislação e o que ocorre nas IES

JULIA FLAVIA ARAUJO CARVALHAES

Resumo: O trabalho apresenta uma reflexão sobre a atuação da Comissão Própria de Avaliação (CPA) enquanto instância responsável pela condução dos processos de avaliação interna das Instituições de Educação Superior no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). A discussão é realizada a partir da análise da legislação pertinente e de pesquisas cujo tema central foi a atuação das Comissões junto às respectivas instituições nas quais estão inseridas. Os resultados preliminares indicam que ao longo do período de vigência do Sinaes, as CPA acumularam funções e ampliaram seu escopo de atividades, além de em alguns casos não atenderem ao previsto nas regulamentações legais.

Palavras-chave: Comissão Própria de Avaliação; Autoavaliação; Sinaes.

Conforme estabelecido pela lei que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)¹ e pela Portaria nº 2051, de 09 de julho de 2004² (BRASIL, 2004), a autoavaliação institucional das Instituições de Educação Superior (IES) deve ser conduzida por uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) com atuação autônoma e composta por representantes de todos os segmentos acadêmicos e da sociedade civil. Para orientar a atuação dos membros da CPA na condução do processo autoavaliativo, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) publicou em 2004 o documento “Orientações Gerais para o Roteiro da Autoavaliação das Instituições” (CONAES, 2004a), no qual foram descritas as etapas de desenvolvimento da avaliação interna. A partir da leitura dessas orientações, pode-se elencar como atividades próprias da CPA:

1 Lei 10.861 de 14 de abril de 2004.

2 Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

- Elaborar o projeto de avaliação interna da Instituição de Ensino Superior (IES) definindo os objetivos, estratégias, metodologia, recursos necessários e o calendário das ações avaliativas.
- Sensibilizar a comunidade acadêmica para o envolvimento na construção da proposta autoavaliativa.
- Realizar reuniões e seminários internos, bem como, sistematizar demandas, ideias e sugestões oriundas desses encontros.
- Elaborar instrumentos de coleta de dados.
- Definir a metodologia de análise e interpretação dos dados obtidos na avaliação interna.
- Definir as condições materiais para o desenvolvimento do processo autoavaliativo.
- Definir o formato, elaboração e análise de relatórios de autoavaliação.
- Organizar e discutir os resultados da avaliação interna com a comunidade acadêmica.
- Analisar os processos autoavaliativos já realizados e o planejamento de ações futuras.

Outra orientação contida no documento produzido pela Conaes é de que a CPA deve ser “composta por um grupo de pessoas capazes de assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento de todas as ações previstas no processo avaliativo” (CONAES, 2004a, p. 9). Essa orientação somada à análise das atividades próprias dos membros da comissão leva-nos a inferir que essas pessoas deveriam possuir competências relacionadas ao planejamento e gestão institucionais, conhecimento sobre o processo autoavaliativo e habilidades para o desempenho de tarefas de cunho técnico operacional.

Contudo, o perfil e a quantidade de membros, as formas de composição, a duração do mandato, o modo de organização e a dinâmica de trabalho da CPA são objetos de regulação própria das IES, com aprovação do órgão colegiado máximo da instituição (CONAES, 2004a). Nesse sentido, é possível encontrar como critérios de composição das comissões aspectos como disponibilidade de tempo, voluntariado e indicações baseadas em afinidades pessoais e profissionais, que pouco guardam similaridade com as atividades a serem desempenhadas.

Sobre a composição da comissão, a portaria nº 2.051/2004 estabelece que a mesma deve contar com representantes de todos os segmentos da

comunidade acadêmica (discentes, docentes e técnicos administrativos), além de representantes da sociedade civil organizada sem que haja maioria absoluta de qualquer dos segmentos, sendo dada ampla divulgação de sua composição e atividades. No entanto, visita ao endereço eletrônico de universidades do Sudeste tem revelado que poucas IES atendem ao requisito da paridade entre os membros, com destaque para a maioria de membros do corpo docente e de sua representação enquanto coordenadores da comissão e minoria de representantes da sociedade civil nas comissões.

Sobre isso, cabe ressaltar a importância da presença de membro da sociedade civil organizada em instâncias como a CPA a fim de contribuir para a maior interlocução entre sociedade e meio acadêmico, além de propiciar maior entendimento sobre a realidade na qual a IES está inserida. No entanto, há que se considerar também as motivações que levam uma pessoa externa à universidade a investir tempo e dedicação em uma atividade que talvez não lhe apresente significado. Nesse sentido, a mobilização de representantes da sociedade civil tem sido um desafio para as CPA, que parecem ter como tendência natural a presença de egressos ou pessoas que já tenham tido algum tipo de vínculo com a instituição para ocupar essa posição.

Vale ainda citar que embora o escopo de atividades desenvolvidas pela comissão seja de relevância social e institucional e demande tempo e dedicação dos envolvidos, não há previsão na legislação de remuneração aos seus membros, sendo que o trabalho é quase sempre voluntário sob a justificativa de o processo de autoavaliação ser considerado um requisito legal que deve ser cumprido pelas IES.

Além disso, apesar de estabelecer atividades e etapas inerentes à autoavaliação, o documento produzido pela Conaes em 2004 não descreve as metodologias, procedimentos e objetivos do processo autoavaliativo, definição essa que fica a cargo de cada instituição de ensino superior, observando-se sua especificidade e dimensão, o que leva a crer que fatores como o tipo de organização acadêmica, a categoria administrativa, a quantidade de cursos ofertados, entre outros, podem influenciar na diferenciação das dinâmicas de trabalho adotadas por diferentes CPA.

Nessa perspectiva, Silva e Gomes (2011) analisaram as atividades desempenhadas pelas CPA em duas universidades federais da região nordeste do país, chegando à conclusão de que IES diferentes conduzem a autoavaliação de forma distinta, o que tem impacto direto na participação da comunidade acadêmica. Fato semelhante foi evidenciado por Souza (2010), quando ao investigar o processo de autoavaliação em dois campi do Instituto Federal do

Norte de Minas Gerais (UFMG) verificou que embora tenham sido criadas a partir de um mesmo fundamento e seguirem percursos similares, as duas instituições conduzem de forma diferente os processos autoavaliativos.

Já Andriola e Souza (2010), com o objetivo de analisar a cultura avaliativa na Universidade Federal do Ceará (UFC) a partir das representações sociais dos gestores e técnicos administrativos, demonstraram que as representações desses atores variam de acordo com a inserção social e os interesses inerentes a cada segmento.

Nesse sentido, é possível incitar uma reflexão sobre o fato de que talvez IES com menor número de cursos e estudantes possuam maior proximidade com esse segmento acadêmico e, conseqüentemente, consigam maior envolvimento do mesmo nas autoavaliações; que instituições com grande número de docentes horistas sofram com o menor envolvimento dos mesmos nos processos autoavaliativos; que nas IES onde a integração entre graduação e pós-graduação se faz de forma mais efetiva os resultados das avaliações sejam melhor percebidos como construção de conhecimentos e mais amplamente divulgados, entre outros.

Por meio do trabalho desempenhado pelas CPA, as IES podem se autoconhecer e autorregular, compreendendo a própria cultura institucional, de acordo com sua pluralidade acadêmica e administrativa (MABA; MARINHO, 2012). Isso porque o processo autoavaliativo está baseado na investigação e reconhecimento de potencialidades e fragilidades acadêmicas que devem ser, respectivamente, fortalecidas e melhoradas pela gestão das IES de acordo com o seu planejamento institucional.

Dessa forma, há que se pensar na contribuição do processo autoavaliativo para a gestão das IES, que podem através de seus resultados implementar ações de melhoria demandadas pela própria comunidade acadêmica. Sobre esse aspecto, Maba e Marinho (2012), Menezes (2012) e Santos (2014) ressaltam que em algumas situações ainda há pouca articulação entre os aspectos apontados por meio da avaliação interna e as ações de melhoria efetivamente realizadas. Formas alternativas também têm sido registradas, como o exemplo citado por Carvalhaes e colaboradores (2016), no qual há articulação entre o processo de autoavaliação e sistemas de gestão da qualidade incorporados por IES privadas. Nesse último caso há que se considerar os impactos tanto positivos quanto negativos dessa articulação que pode tanto facilitar o monitoramento das ações de melhoria pela CPA, quanto, em algum momento, desvirtuar os objetivos e concepções avaliativas.

Nesse sentido, o Sinaes, ao sistematizar uma proposta de autoavaliação que possibilita às IES a tomada de consciência sobre sua realidade e, a partir dessa, a tomada de decisões, instaurou uma lógica na qual “a regulação não se esgote em si mesma, e principalmente, articulada à avaliação educativa propriamente dita, seja também uma prática formativa e construtiva” (BRASIL apud MENEZES, 2012, p. 68). A valorização de uma avaliação formativa, cujo ponto de partida seria a autoavaliação, alimentou expectativas positivas na comunidade acadêmica, em especial nos membros das Comissões Próprias de Avaliação (RIBEIRO, 2010; AUGUSTO; BALZAN, 2007) quando da criação do Sinaes.

No entanto, após mudanças ocorridas no Sinaes durante sua vigência o destaque dado à autoavaliação foi sendo substituído por uma tendência em valorizar e sobrepor os resultados das avaliações externas aos dos demais instrumentos de avaliação da qualidade do ensino superior. Esse fato está, em grande medida, atrelado à criação, no ano de 2008, do Conceito Preliminar de Cursos³ (CPC) e do Índice Geral de Cursos⁴ (IGC) calculados a partir do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Tais indicadores estão atrelados aos processos de regulação e supervisão do ensino superior e subsidiam a concessão de atos autorizativos⁵ de cursos de graduação e de IES.

Os indicadores ganharam grande publicidade, sendo amplamente divulgados pela mídia e interpretados como selos de qualidade das instituições e cursos de graduação brasileiros, o que contribuiu para que a dimensão externa da avaliação ganhasse destaque. A divulgação dos indicadores subsidia a elaboração de *rankings* e alimenta disputas entre as IES, deslocando o foco de uma proposta de avaliação formativa (representada pela autoavaliação) para uma somativa (com foco na promoção) com fins predominantemente regulatórios. Esse deslocamento, porém, talvez possa ser interpretado como o resultado esperado de um sistema híbrido, baseado na dicotomia entre

3 O Conceito Preliminar de Cursos (CPC) é um indicador da qualidade dos cursos de graduação calculado a partir do Conceito Enade, de informações do corpo docente do curso importadas do Censo da Educação Superior e de informações obtidas por meio de um questionário preenchido pelos estudantes concluintes habilitados para o Enade.

4 O Índice Geral de Cursos (IGC) é um indicador da qualidade das IES calculado a partir de uma média dos CPCs e das notas dos programas de pós-graduação *stricto sensu* da instituição, ponderada pelo número de matrículas na graduação e na pós-graduação respectivamente.

5 São considerados atos autorizativos: 1) de IES, o credenciamento e o credenciamento institucional; 2) de cursos: a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento, sendo atos indispensáveis ao funcionamento de cursos e instituições.

regulação e avaliação, que implica duas formas distintas de pensar a avaliação: uma predominantemente quantitativa e outra qualitativa.

Segundo Lacerda (2015), não haveria possibilidade de uma combinação entre regulação e avaliação, ou de uma avaliação quantitativa e uma qualitativa sem que uma forma se subordinasse à outra, sendo necessário para a manutenção de um modelo misto que essa subordinação esteja claramente estabelecida. Sguissardi (2008) apresenta ideia semelhante ao afirmar que medidas de regulação e controle tendem a entrar em conflito com os procedimentos de avaliação institucional, já que esses envolvem uma cultura de autonomia avaliativa que não tem sido característica do sistema de educação superior ao longo da história de nosso país.

No entanto, Lacerda (2015) e Mendes et al. (2015) apontam uma alternativa possível e necessária para o resgate da avaliação formativa: que as instituições tomem para si os resultados das avaliações externas, apropriando-se dos resultados dessas avaliações de forma a extrair deles elementos que subsidiem o planejamento institucional. Essa seria uma maneira de subordinar a avaliação externa à avaliação interna, deixando clara a subordinação no sentido da quantidade para a qualidade. Essa seria, também, mais uma tarefa que por sua natureza deveria envolver a participação da CPA.

Nesse sentido, percebe-se um movimento de (re)valorização da autoavaliação institucional por parte do Ministério da Educação com a publicação do Novo Instrumento de Avaliação Institucional Externa em outubro de 2014 (BRASIL, 2014), que em seu “Eixo Avaliativo 1– Planejamento e Avaliação Institucional” preconiza a análise do relatório de autoavaliação institucional e apresenta a necessidade de elaboração de um documento síntese do histórico de avaliações internas e externas da instituição (Relato Institucional), e com a publicação da Nota Técnica Inep/Daes/Conaes nº 065, de 09 de outubro de 2014, que apresenta um novo Roteiro para o Relatório de Autoavaliação Institucional.

O novo documento define a autoavaliação como

[...] um processo de indução de qualidade da instituição que **deve aproveitar os resultados das avaliações externas** e as informações coletadas e organizadas a partir do Plano de Desenvolvimento Institucional transformando-os em conhecimento e possibilitando sua apropriação pelos atores envolvidos (CONAES, 2014 b, p. 2, grifo nosso).

Pela definição dada no Roteiro, percebe-se que o trabalho desenvolvido pelas CPAs deve articular os resultados das avaliações internas e externas como forma de subsidiar o planejamento institucional, dando às instituições a possibilidade de se apropriarem dos resultados de suas avaliações de forma autônoma e consciente. Nessa perspectiva, o resgate de uma cultura avaliativa formativa relaciona-se com a maneira como as IES, a partir da atuação de suas CPA, se apropriam e trabalham com os resultados das avaliações institucionais, tornando a autoavaliação um instrumento para o exercício da autonomia institucional.

Cabe à CPA então tomar conhecimento e analisar os resultados de *avaliação in loco* de cursos e da IES e os resultados do Enade, bem como realizar análise crítica dos indicadores gerados a partir do mesmo. Nessa sistemática, a CPA deveria estar sempre atualizada em relação à legislação e discussões acadêmicas pertinentes não apenas à autoavaliação, mas à operacionalização do Sinaes como um todo, tarefa que, por vezes, fica prejudicada pela frequente alteração de políticas e publicação excessiva de atos normativos.

Quanto à criação do Relato Institucional (RI) no instrumento de avaliação institucional externa no ano de 2004, sistematizado pela Nota Técnica nº 62/2004 (CONAES, 2004c), o RI é um documento que deve apresentar uma síntese histórica dos processos avaliativos (internos e externos) bem como um relato avaliativo do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da IES, com o objetivo de evidenciar de que forma as avaliações internas e externas são incorporadas ao processo de gestão institucional. Embora não cite de maneira explícita qual deve ser a instância responsável pela elaboração do relato, subentende-se, pela complexidade e natureza das informações, que a construção do documento deve envolver tanto os membros da gestão institucional quanto sua Comissão Própria de Avaliação. Eis aí mais uma tarefa para a CPA.

Nesse sentido, cabe realizar breve reflexão sobre a relação instituída entre a CPA e a gestão institucional, uma vez que, não obstante, seja evidente a necessidade de parceria, há que se tomar cuidado para que a autonomia da comissão prevista na legislação pertinente não seja comprometida, entre outros aspectos, por meio da participação de membros da alta direção na CPA e da influência desses no direcionamento dos trabalhos da comissão. Visita ao site institucional de algumas universidades da Região Sudeste do Brasil tem revelado que em alguns casos as CPA estão vinculadas a órgãos como pró-reitorias e diretorias, além de possuírem em sua composição representantes da direção institucional.

Diante do exposto, torna-se prudente questionar: como as comissões tem se preparado para esses desafios? De que forma se preparam para o trabalho que devem executar? O que entendem como escopo de tarefas da CPA? Será que, de fato, todas as responsabilidades que assumem deveriam ser suas? Um levantamento preliminar realizado com coordenadores de CPA de universidades do Sudeste revela que nem todos receberam treinamento prévio para a condução do processo autoavaliativo, assim como nem todos possuíam experiência prévia com avaliação antes de assumirem essa posição, o que pode ter reflexo na maneira como o processo autoavaliativo é conduzido em cada uma das IES. Isso leva a crer que a realidade de atuação das CPA é item importante a ser investigado.

Considerações finais

A análise preliminar dos documentos oficiais que tratam sobre as atividades a serem desempenhadas pelas Comissões Próprias de Avaliação bem como sobre seu papel na condução dos processos de avaliação interna das IES e sua comparação com a real situação de atuação das comissões demonstra que há diferenças entre o que está previsto na legislação e a prática das CPA.

Neste sentido, podem ser relatadas divergências em relação à composição da comissão, acúmulo de funções e dinâmicas de trabalho diferenciadas de acordo com as características das instituições em que se inserem. No entanto, como as reflexões aqui apresentadas referem-se a dados preliminares de pesquisa em andamento, são necessárias investigações mais aprofundadas que permitam a análise do tema sob outras perspectivas.

Referências

- ANDRIOLA, W. B.; SOUZA, L. A. de. Representações sociais dos gestores e dos técnicos das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Ceará (UFC) acerca da autoavaliação institucional. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v.15, n. 2, jul. 2010.
- AUGUSTO, R.; BALZAN, N. C. A vez e a voz dos coordenadores das CPA s das IES de Campinas que integram o SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 12, n. 4, p. 597-622, dez. 2007.
- BRASIL. **Portaria nº 2.051, de 9 de Julho de 2004**. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/PORTARIA_2051.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2015.

CARVALHAES, J. F. A. et al. A incorporação dos resultados da autoavaliação institucional ao processo de gestão da qualidade: uma oportunidade de melhoria da avaliação interna. In: XVI COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 16. 2016, Santa Catarina. **Anais...** Santa Catarina: UFSC, 2016.

LACERDA, L. L. V. SINAES, teoria e prática: pressupostos epistemológicos em oposição. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 20, n. 1, p. 87-104, mar. 2015.

_____. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). **Orientações Gerais para o Roteiro da Auto-Avaliação das Instituições**. Brasília, DF: MEC/Conaes/SESu/INEP. 2004.

_____. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). **Nota Técnica nº065: Roteiro para Relatório de Autoavaliação Institucional**. Brasília, DF: MEC/Conaes/SESu/INEP. 2014.

_____. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). **Nota Técnica nº062: Definição da Estrutura do Relato Institucional**. Brasília, DF: MEC/Conaes/SESu/INEP. 2014.

_____. Ministério da Educação. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). **Instrumento de Avaliação Externa: Subsídio os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação da organização acadêmica (presencial)**. Brasília, DF: MEC/Sinaes/Conaes/INEP/Daes. 2014.

MABA, E. G.; MARINHO, S. V. A autoavaliação institucional no processo de tomada de decisão em IES: estudo de caso das faculdades SENAC/SC. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 17, n. 2, p. 455-480, jul. 2012.

MENDES, et al. Autoavaliação como estratégia de resistência à avaliação externa ranqueadora. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1283-1298, dez. 2015.

MENEZES, A. M. **Autoavaliação como instrumento de gestão na educação superior: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás**. 2012. 175 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

RIBEIRO, E. A. **O processo de Autoavaliação Institucional Proposto no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) para as Instituições Públicas e Privadas**. 2010. 320 f. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

SGUISSARD, V. Regulação Estatal versus cultura de avaliação institucional? **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 857-862, nov. 2008.

SANTOS, J. **Avaliação Institucional:** o caso da UFSCAR. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

SILVA, A. L.; GOMES, A. M. Avaliação Institucional no contexto do SINAES: a CPA em questão. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 16, n. 3, p. 573-601, nov. 2011.

SOUZA, V. R. **A Autoavaliação Proposta pelo Sinaes no Contexto de Mudanças da Educação Profissional e Tecnológica:** Um Estudo de Caso no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

Avaliação do ensino jurídico no Brasil: análise dos cursos premiados pelo selo de qualidade OAB recomenda em 2016

PAOLA MATOS DA HORA

Resumo: O presente trabalho visa analisar o Selo de Qualidade OAB Recomenda no que tange à discussão sobre a qualidade dos cursos de Direito premiados em 2016. O Selo tem como objetivo premiar os cursos jurídicos que se destacaram em cada unidade da federação, com base no desempenho dos alunos no Exame da Ordem dos Advogados do Brasil e no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). A criação do Selo de Qualidade da OAB é justificada pelo aumento do número de cursos de graduação em Direito nas últimas décadas. Assim, mediante esse fenômeno de expansão, a OAB verificou a necessidade de avaliar a qualidade do ensino jurídico no país, por meio do Selo. A análise do Selo de Qualidade da OAB tem a intenção de mostrar que a avaliação na educação superior brasileira é um campo que está em constante tensão e disputa. Percebe-se que em virtude da expansão do número de cursos e matrículas de Direito houve a necessidade de se criar outro indicador para aferir a sua qualidade. Tal ação pode evidenciar que a avaliação promovida pelo Estado não é suficiente para medir a qualidade desses cursos.

Palavras-chave: Educação Superior; Avaliação; Cursos de Direito; Qualidade.

No que se refere à avaliação, Morosini (2006) considera que ela está relacionada a processos de construção de sentidos e conhecimentos sobre sujeitos, objetos ou coisas, atividades e instituições, colocados em relação educativa ou profissional durante determinado período de tempo. A autora acrescenta que as concepções de avaliação que surgem com o passar dos anos guardam relação com as concepções de educação porque ao avaliar um curso, programa ou instituição se está desenvolvendo uma ação técnico-pedagógica vinculada ao campo da educação e às suas referências éticas, valorativas e sociais.

Na década de 1980, com a configuração do Estado avaliador (NEAVE, 2001), tem início o movimento de implantação de avaliações no âmbito da educação superior brasileira. As avaliações assumiram pressupostos e objetivos

distintos, tendo em vista o contexto histórico da sua implementação e os impactos que causariam nas esferas educacional, política e econômica.

Atualmente, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, tem como objetivo assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior (IES), dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Porém, Barreyro e Rothen (2008) analisam que, com o passar dos anos, esse sistema foi sendo alterado mediante a inserção de indicadores por meio de portarias, ferindo assim os princípios iniciais do sistema.

Em relação aos indicadores, a partir dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e dos demais insumos constantes das bases de dados do Ministério da Educação (MEC), são calculados os Indicadores de Qualidade da Educação Superior: i) de desempenho de estudantes: o Conceito Enade; ii) de cursos superiores: o Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído pela Portaria Normativa nº 4, de 05 de agosto de 2008; e iii) de instituições de Educação Superior, o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), instituído pela Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008.

Desse modo, os indicadores se propõem a medir a qualidade da educação superior, atribuindo conceitos ao desempenho dos estudantes, aos cursos e às instituições. Todavia, avaliar a qualidade não é algo simples, uma vez que essa pode ser compreendida de várias maneiras, envolta em uma polissemia de conceitos. Além do mais, aferi-la por meio de indicadores requer uma discussão ampla e detalhada sobre os parâmetros que serão utilizados para esse fim.

É nesse contexto de avaliação da educação superior que surge o Selo de Qualidade OAB Recomenda, criado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em 2001, sob a justificativa de que a qualidade e a expansão do número de cursos de Direito no Brasil não caminharam na mesma proporção. Assim, o objetivo do Selo é premiar os cursos jurídicos que se destacaram em cada unidade da federação, com base no desempenho dos alunos no Exame da Ordem dos Advogados do Brasil e no Enade.

Partindo dessa ideia mais geral, o presente trabalho visa analisar o Selo de Qualidade OAB Recomenda no que tange à discussão sobre a qualidade nos cursos de Direito premiados em 2016. Do ponto de vista de sua estrutura, o artigo é composto por três partes. A primeira trata do histórico dos cursos de Direito no Brasil, destacando aspectos relacionados à implantação e

evolução do curso. A segunda discute a expansão da educação superior no Brasil, ressaltando o crescimento do curso de Direito ao longo dos anos. A terceira parte discute o Selo de Qualidade OAB Recomenda, problematizando aspectos relacionados à avaliação e à qualidade da educação superior brasileira e os cursos de Direito premiados em 2016.

Breve histórico dos cursos de direito no Brasil

De acordo com Cunha (2007), com a proclamação da Independência do Brasil, no ano de 1822, um dos primeiros problemas enfrentados foi a formação de quadros para a burocracia do novo Estado. Na tentativa de solucionar o problema, em 11 de agosto de 1827 foram criados o curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Academia de São Paulo (instalado em 1º de março de 1828, no Convento de São Francisco) e o Curso de Ciências Jurídicas e Sociais de Olinda (introduzido em 15 de maio de 1828).

Os primeiros cursos jurídicos instalados no Brasil contribuíram para a formação dos quadros burocráticos do país e também auxiliaram na formação de uma elite relacionada ao poder político. Logo, os cursos jurídicos foram responsáveis por formar os mais altos escalões do governo durante um longo período.

De acordo com Rodrigues (1987), a proclamação da República, em 1889, a mudança nos quadros políticos e a ascensão de novas classes promoveram novidades ao ensino de Direito. Houve uma modificação no currículo do curso, tornando-o mais abrangente e vislumbrando a profissionalização de seus egressos. Porém, o destaque em relação a esse período foi a criação das faculdades livres com a Reforma Leôncio de Carvalho.

Durante a República Velha, Rodrigues (1987) analisa que as transformações ocorridas na sociedade também influenciaram na mudança de perfil dos jovens que ingressavam nas faculdades. Os estudantes já não eram mais todos oriundos das classes altas.

Muitos deles eram provenientes das classes médias e, além de estudar, alguns deles trabalhavam.

A mudança dos aspectos culturais, políticos, econômicos e científicos exerceram influências sobre o ensino superior da época. Os alunos que ingressavam nos cursos jurídicos não estavam mais ligados à elite econômica do país. Aquele retrato do Brasil Império, em que as classes mais abastadas dominavam as cadeiras dos cursos jurídicos não era mais a realidade que se

via nas instituições de ensino superior. Os cursos jurídicos passaram a ser constituídos por trabalhadores pertencentes à classe média.

Rodrigues (1987) menciona que entre os anos de 1930 e 1972 poucas mudanças estruturais ocorreram nos cursos de Direito, porém ressalta que houve uma proliferação dos cursos e o consequente acesso a eles por parte da classe média. O autor analisa que a qualidade do ensino permaneceu, de baixo nível, por não atender à realidade social, uma vez que o país e o mundo haviam evoluído, e o curso de Direito continuava preso ao século XIX.

Ao fazer uma análise dos anos 1980, o autor afirma que os cursos de Direito não formavam e sim deformavam. À época, os cursos estavam entre os mais procurados do país, isso fez com que se formassem, por ano, mais profissionais do que o mercado de trabalho era capaz de absorver. Um fator preocupante é que apesar da grande oferta de profissionais, faltava-lhes qualificação para o exercício da profissão, o que podia ser justificado pela má qualidade do ensino de graduação.

O fenômeno de expansão dos cursos se perpetuou ao longo da década de 1990 e do início do século XXI, fazendo com que o curso de Direito figurasse entre um dos mais procurados de acordo com os censos da educação superior (INEP, 2016). A expansão dos cursos de Direito no fim da vigência do Exame Nacional de Cursos, também conhecido como Provão, e início da implantação do Sinaes será abordada na próxima parte deste artigo.

A expansão dos cursos de direito no Brasil

A expansão do curso de Direito deve ser analisada sob vários prismas, pois é um curso que, além de seu pioneirismo, esteve permeado por um tradicionalismo e prestígio social. No período de 2003 a 2015 houve um crescimento de 66,4% no número de cursos de Direito, no Brasil. As IES públicas registraram um aumento de 48,6%, enquanto as privadas atingiram um percentual de 69,8%. Assim o número de cursos de Direito teve um aumento mais expressivo nas IES privadas do país. Esse dado pode ser verificado na tabela 1.

Tabela 1: Número de cursos de Direito, presencial e a distância, por categoria administrativa (Brasil: 2003 a 2015)

Ano	Total	Privada	Pública
2003	704	591	113
2004	790	677	113
2005	861	745	116
2006	971	847	124
2007	1.051	923	128
2008	1.080	948	132
2009	1.097	955	142
2010	1.092	948	144
2011	1.121	968	153
2012	1.158	975	183
2013	1.149	967	182
2014	1.146	968	178
2015	1.172	1.004	168
–	66,4%	69,8%	48,6%

Fonte: Inep (2016)

O aumento do número de cursos de Direito revela que ele seguiu uma tendência do movimento expansionista que ocorreu no Brasil após a década de 1990. Para Martins (2000), no final dos anos 1990 a educação superior, depois de um longo período de inércia, mostrou a sua capacidade de crescimento. Porém, conforme o autor, essa expansão foi, em grande parte, realizada pelo setor privado. A rede pública cresceu em um ritmo mais lento se comparada ao setor privado.

Em relação à organização acadêmica, o maior crescimento aconteceu nas faculdades privadas, atingindo um percentual de 118,7%. Dessa maneira, ao comparar o crescimento do número de cursos de Direito nas faculdades, centros universitários e universidades observa-se que as faculdades têm dominado a oferta do número de cursos.

Quanto às matrículas no curso de Direito, foi feita uma comparação entre o curso com os de Administração, Enfermagem, Engenharia Civil e

Pedagogia, objetos de estudo do projeto de pesquisa interinstitucional “Avaliação, Expansão e Qualidade da Educação Superior no Século XXI: uma análise sobre o conceito de qualidade nos cursos de graduação durante o período pós-Sinaes – 2004/2012¹”. A tabela 2 evidencia a quantidade de matrículas dos cursos mencionados no período de 2003 a 2015.

Tabela 2: Total de matrículas nos cursos de Administração, Pedagogia, Enfermagem, Engenharia Civil e Direito, presencial e a distância (Brasil: 2003 a 2015)

Ano	Pedagogia	Administração	Direito	Enfermagem	Engenharia Civil
2003	421.568	531.988	509.642	92.189	40.515
2004	437.565	583.744	534.162	120.977	39.880
2005	441.798	626.301	566.212	153.465	40.145
2006	465.423	662.638	590.345	187.055	40.457
2007	492.704	720.788	614.019	213.319	44.199
2008	536.460	834.076	638.762	224.788	50.156
2009	573.899	710.779	651.730	235.824	75.994
2010	575.363	705.690	694.545	245.462	99.974
2011	592.642	843.197	723.044	246.876	144.648
2012	608.794	833.042	737.271	236.713	198.326
2013	621.740	800.114	769.889	230.282	257.268
2014	661.177	801.936	813.454	250.911	317.153
2015	665.130	766.859	853.211	262.354	355.998
-	57,7%	44,1%	67,4%	184,6%	778,6%

Fonte: Inep (2016)

Em relação às matrículas no curso de Direito, essas cresceram 67,4%, um quantitativo de aumento superior aos cursos de Pedagogia e de Administração. As IES públicas registraram um aumento de 46,9%, enquanto as IES privadas alcançaram um percentual de 70,6%. Assim o número de matrículas em cursos de Direito teve um crescimento maior nas IES privadas do país, como aconteceu em relação à expansão dos cursos. O curso de Direito, assim como o de Pedagogia, não apresentou queda de matrículas entre os anos de 2003 e 2015. O fato é que os cursos de Direito não expandiram via Educação a Distância, como ocorreu com a Pedagogia, mas de forma

1 A pesquisa está inserida no Observatório da Educação (Obeduc) "Políticas da Expansão da Educação Superior" e tem como objetivo geral compreender os parâmetros oficiais de qualidade utilizados em processos de avaliação dos cursos de graduação a partir do período pós Sinaes.

quase que exclusiva no ensino presencial. Ao comparar todos os cursos, o de Direito é o que apresenta o maior número de matrículas em 2015.

Em termos regionais, a região Nordeste foi a que apresentou o maior percentual em relação ao aumento do número de matrículas nos cursos de Direito, no período de 2003 a 2015, totalizando 220,4%, acompanhando o mesmo fenômeno que aconteceu com os cursos.

A região Sudeste foi a que apresentou o menor percentual no número de matrículas com 26% no período. Esse dado contrasta com a afirmação de Ristoff (2011), que menciona que havia um desequilíbrio regional em relação às matrículas nesse curso, uma vez que 64% delas estavam concentradas nos sete estados das regiões Sul e Sudeste.

No que diz respeito à expansão dos cursos de Direito, Hironaka (2005) afirma que há uma crise de qualidade enfrentada pelos cursos jurídicos. A justificativa para a crise se dá pelo fato de ter havido uma proliferação do número de cursos à margem da busca pela excelência universitária. O que se produziu, ao longo dos anos, foram cursos com uma formação profissionalizante.

Em um cenário de expansão dos cursos superiores, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) decidiu criar um programa para aferir e premiar os cursos que se destacassem em relação ao ensino jurídico. A próxima parte desse artigo visa discutir o Selo de Qualidade OAB Recomenda, com foco na análise dos cursos premiados em 2016.

Selo de qualidade oab recomenda

A discussão sobre qualidade que tem se mostrado uma grande preocupação, tendo em vista o crescimento significativo da educação superior em meados da década de 1990. Nesse contexto, Coelho et al. (2016) afirmam que em 1999 o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil aprovou em sessão plenária projeto que consistia em atribuir, de forma periódica, um selo de qualidade aos cursos de Direito que se destacassem pelo nível de ensino oferecido.

Os autores (2016) mencionam que a primeira edição do Selo de Qualidade OAB Recomenda, em 2001, premiou 52 cursos de Direito de todo o Brasil. A segunda edição, em 2004, contemplou 60 cursos do país. Em 2007, na terceira edição, o prêmio foi destinado a 87 cursos. Na quarta edição, em 2012, a premiação foi entregue a 89 cursos de Direito. Na última edição, em 2016, o Selo foi entregue a 142 cursos de graduação em Direito.

Para Coelho et al. (2016), o Selo de Qualidade da OAB tem como objetivo contribuir com a qualidade do ensino jurídico no país. Dessa maneira, o Selo é concedido para a sociedade como uma forma de orientação e para as instituições como forma de melhoria, tendo em vista elevar a qualidade dos cursos de Direito. Assim, os autores concluem que o Selo de Qualidade da OAB tem o intuito de incentivar melhorias nos projetos pedagógicos e na estrutura dos cursos jurídicos do país, visando à formação de profissionais comprometidos.

Em relação ao programa Geller et al. (2012) afirmam que a entrega do Selo de qualidade da OAB não se refere a um julgamento, pois não existe a intenção de desaconselhar, vetar ou criar preferências entres os cursos. O intuito é que se desperte nas instituições o interesse de melhorar a qualidade dos cursos de Direito e também colaborar para o aperfeiçoamento desses.

Coelho et al (2016) consideram que em um cenário de expansão educacional em que a qualidade dos cursos jurídicos nem sempre acompanha o ritmo de surgimento de novas IES que ofertam o curso de Direito torna-se indispensável a concessão de uma premiação capaz de diferenciar as instituições pelo trabalho desempenhado. Dessa forma, os autores afirmam que o Selo de Qualidade é o prêmio mais importante para os cursos de Direito do país, sendo reconhecido pela sociedade por seu papel de indutor da qualidade, uma vez que observa sempre o desempenho dos alunos no Exame de Ordem e no Enade.

No que se refere à metodologia, os autores afirmam que a quinta edição do Selo de Qualidade da OAB utilizou informações de mais de 1.300 cursos de IES de todos os estados brasileiros. As informações dizem respeito aos resultados de desempenho dos concluintes no Enade que foram avaliados em 2012 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com peso 1, e dos resultados de participação e aprovação nos Exames da OAB de 2014 e 2015, mais especificamente o XII, XIII, XIV e XV Exames, com peso 4. De acordo com os autores, a escolha dos pesos 1 e 4 está relacionada à quantidade de exames utilizada, ou seja, uma prova do Enade e quatro Exames de Ordem.

Assim, para participar da análise estatística, em relação aos resultados da OAB era necessário ter participantes presentes em pelo menos três dos quatro Exames da OAB; e ter uma média mínima de 20 participantes presentes nos quatro exames utilizados na análise. Assim, a aplicação do critério resultou na admissibilidade de 1.071 cursos de Direito. O quantitativo referente ao

número de presentes refere-se à participação na primeira fase, que corresponde à prova objetiva, comum a todos os examinandos.

Em relação ao Enade, não foi estabelecido critério de exclusão relativo ao desempenho nesse exame, decidiu-se atribuir Conceito Enade igual a zero para o curso que, por algum motivo, não constava da planilha do Inep referente ao Enade de 2012 ou que nela tenha sido listado como “sem conceito”. Assim, para os cálculos aqui considerados, o Conceito Enade é um número inteiro que varia de 0 a 5 pontos, diferentemente do praticado pelo Inep, que varia de 1 a 5.

Pode-se perceber que o Conceito Enade não é tão relevante para o cálculo do indicador que subsidia a premiação, uma vez que as instituições que não fazem o Enade, como é o caso das IES que não se submetem à avaliação do Sinaes, ou que ficaram sem conceito tem nota igual a zero e não são excluídas da seleção.

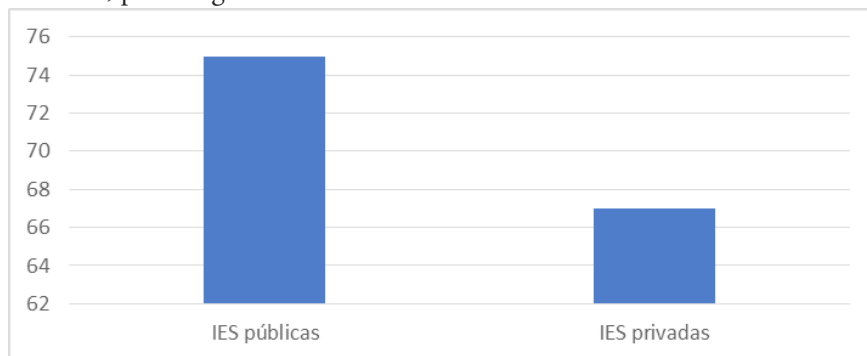
Coelho et al. (2016) afirma que até a segunda edição do Selo, tomou-se como base o percentual de aprovação dos bacharéis de cada curso inscritos nos Exames da Ordem. Na terceira, levou em consideração, além dos percentuais de aprovação no Exame da Ordem, o desempenho dos estudantes no Exame Nacional de Curso. A partir da quarta edição, os resultados do Enade passaram a ser considerados juntamente com o Exame de Ordem.

Com base nessas informações, o Selo de Qualidade OAB Recomenda foi entregue aos cursos com nota final mínima de 7, em uma escala que vai de 0 a 10, excluindo-se aqueles que obtiveram parecer desfavorável pela CNEJ/CFOAB (reconhecimento e renovação de reconhecimento). Em 2016, na quinta edição do programa, 142 cursos de Direito receberam o Selo de Qualidade da OAB. Ressaltamos que em 2015 (INEP, 2016), o Brasil possuía, 1.172 cursos de Direito e um total de 853.211 matrículas. Dessa maneira, os cursos premiados representam 12, 1% dos cursos de Direito existentes no país.

Após a explicação dos procedimentos metodológicos que originaram o indicador que possibilita a entrega do Selo de Qualidade da OAB, será feita uma análise dos cursos premiados no ano de 2016, última edição do programa.

Desse modo, buscou-se, primeiramente, situar os cursos premiados no âmbito da categoria administrativa. A intenção é mapear como são distribuídos os cursos que foram premiados pela OAB como cursos de qualidade. Por meio do gráfico 1 é possível verificar os dados.

Gráfico 1: Instituições premiadas com o Selo de Qualidade OAB Recomenda em 2016, por categoria administrativa



Fonte: OAB Recomenda (2016)

De acordo com o gráfico 1, a maior parte das instituições premiadas com o Selo de qualidade da OAB é pública, totalizando 75 IES. Ao comparar esses dados com o universo de instituições que ofertam o curso de Direito, segundo informações do último censo da educação superior 2015 (INEP, 2016), 85% dos cursos estão localizados em IES privadas. Dessa maneira, há uma contradição, pois apesar de a oferta de cursos de Direito ser maior no setor privado, as IES públicas foram as que obtiveram um maior número de cursos recomendados pela OAB.

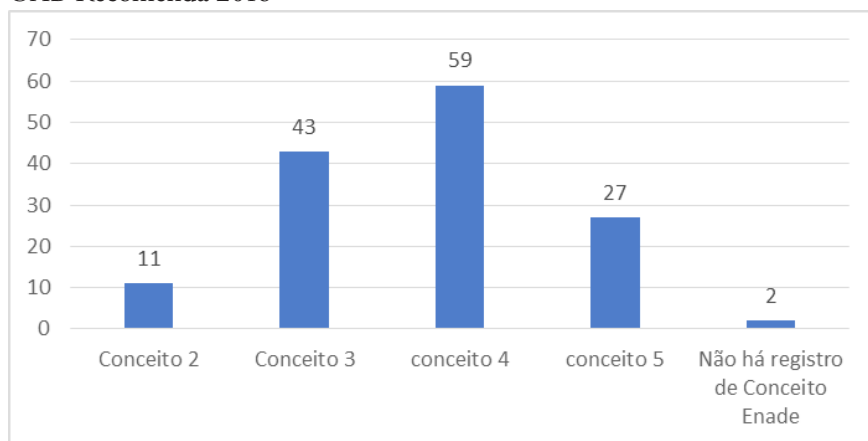
Em relação à categoria administrativa, dos 142 premiados, 101 encontram-se em universidades, 30 em faculdades e 12 em centros universitários. Há uma discrepância em relação à quantidade de universidades que receberam o Selo de Qualidade da OAB e o quantitativo das outras IES. Ao confrontar esse dado com as estatísticas da educação superior (INEP, 2016), percebe-se que dos 1.172 cursos de Direito registrados em 2015, as faculdades possuíam 619 cursos, as universidades 409 e os centros universitários 143. Dessa forma, apesar de haver um maior número de cursos de Direito nas faculdades, os cursos premiados encontram-se majoritariamente nas universidades. Vale ressaltar que as faculdades, no período de 2003 a 2015, aumentaram seus cursos em 118,7%, contra 81% dos centros universitários e 40,1% nas universidades. Isso evidencia que a expansão do número de cursos tem se dado nas faculdades. Porém, o Selo de Qualidade OAB evidencia que apesar desse movimento expansionista, os melhores cursos de Direito encontram-se nas universidades.

Em relação à distribuição por regiões, dos cursos de Direito premiados com o Selo, analisou-se que a maior parte desses se encontra na região Sudeste, totalizando 58 cursos de Direito, seguido da região Nordeste, com 34 cursos. As regiões Sul, Centro-Oeste e Norte registraram, respectivamente, 27, 12 e 11 cursos. Ao contrastar com o cenário da educação superior do país, a Região Sudeste foi a que apresentou o maior número de cursos, 4449, em 2015 (INEP, 2016). No entanto, observou-se que no período de 2003 a 2015 a região Nordeste foi a que apresentou o maior percentual de crescimento, com 136,7% contra 42,9% de aumento de cursos na região Sudeste.

Tendo em vista os dados referentes à categoria administrativa, à organização acadêmica e à distribuição por regiões dos cursos premiados com o Selo de Qualidade da OAB, resolvemos analisar insumos relacionados à avaliação do Sinaes.

Um dos subsídios utilizados para o cálculo da nota do Selo de qualidade OAB Recomenda 2016 foi o Conceito Enade 2012. A Nota Técnica n.º 2/2017/CGCQES/Daes, relata que o Conceito Enade é um indicador de qualidade que avalia o desempenho dos estudantes a partir dos resultados obtidos no Enade. Desde 2008, esse conceito passou a considerar em seu cálculo apenas o desempenho dos estudantes concluintes. Diante do exposto, decidiu-se verificar o Conceito Enade dos cursos cujas instituições foram agraciadas com o Selo. O gráfico 2 apresenta os resultados dessa análise.

Gráfico 2: Conceito Enade 2012 dos cursos de Direito premiados com o Selo OAB Recomenda 2016



Fonte: Inep (2013)

Observa-se que os conceitos variaram de 2 a 5, sendo 5 a maior nota obtida para esse indicador. Nesse contexto, pode-se afirmar que grande parte dos cursos que obtiveram o Selo de Qualidade da OAB em 2016, apresenta Conceito Enade 4. Porém, outro ponto que chama a atenção é que no universo de 142 cursos premiados, 7% desses têm Conceito Enade 2, que não é considerado uma nota satisfatória de acordo o artigo 33-A da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010.

Porém, de acordo com os critérios metodológicos para a premiação do Selo de Qualidade da OAB, observou-se que o Conceito Enade não é tão relevante para o cálculo, uma vez que os cursos que estiverem sem conceito ou não constarem na planilha do Inep receberão nota igual a zero, podendo assim, se possuírem apenas um desempenho satisfatório dos alunos no Exame da Ordem, figurarem entre os cursos tidos como de qualidade.

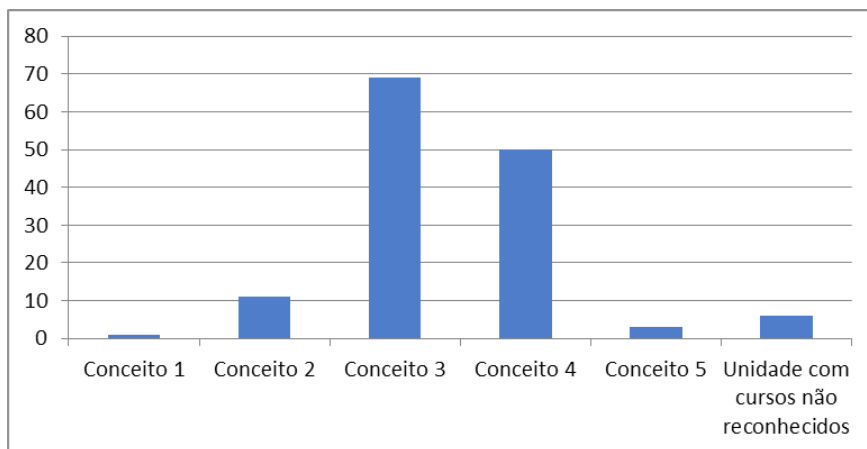
Todavia, consideramos que olhar apenas o desempenho dos concluintes para conhecer a qualidade do curso não é algo suficiente, pois se acredita que apenas por meio desse critério não é possível aferir a qualidade do curso. Assim, para esse trabalho, decidiu-se também analisar o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) dos cursos premiados.

Segundo a Nota Técnica Daes/Inep nº 58/2015, o CPC é um indicador de qualidade que combina, em uma única medida, diferentes aspectos relativos aos cursos de graduação. Ele é constituído de oito componentes, agrupados em três dimensões que se destinam a avaliar a qualidade dos cursos de graduação: (a) desempenho dos estudantes, (b) corpo docente e (c) condições oferecidas para o desenvolvimento do processo formativo. De acordo com o documento, todas as medidas originais, referentes aos componentes do CPC, são padronizadas e reescalonadas para assumirem valores de 0 a 5, na forma de variáveis contínuas.

Analisa-se que esse conceito leva em conta além do desempenho dos estudantes no Enade outros critérios, como informações referentes ao corpo docente e às condições de oferta do curso. Para fins de regulação, um CPC abaixo de 3 é considerado insatisfatório.

O gráfico 3 apresenta o CPC de 2012 dos cursos que receberam o Selo de qualidade OAB Recomenda no ano de 2016.

Gráfico 3: Conceito Preliminar de Curso (2012), dos cursos premiados com o Selo de qualidade OAB Recomenda em 2016



Fonte: Inep (2013)

De acordo com o gráfico observa-se que dos cursos recomendados pela OAB em 2016, a maior parte deles, 69 cursos, possuem CPC 3. Como dito anteriormente, um curso com CPC igual ou superior a 3 é considerado satisfatório. Desse modo, 85,9% dos cursos tem CPC acima de 3. Porém, 12 cursos de Direito apresentam um indicador abaixo do recomendado.

Sabe-se que nos cálculos realizados para se chegar ao resultado do Selo de Qualidade da OAB, o CPC não é um indicador levado em consideração. Dessa maneira, a intenção foi a de averiguar, no que tange à avaliação realizada pelo Estado, a situação dos cursos premiados. Assim, verificou-se que entre os cursos recomendados existem alguns que estão abaixo do desejado para um curso de qualidade tendo em vista o CPC. Há de se reconhecer que os indicadores de qualidade do Sinaes, como o caso do CPC, foram alvo de inúmeras críticas e ainda são objeto de discussão. Todavia, são os instrumentos utilizados não só para aferir a qualidade dos cursos e das IES, mas também para servir como subsídios aos processos de regulação.

No caso do Direito, o indicador que acaba tendo um peso maior na aferição da qualidade da IES, no que se refere ao Selo de Qualidade da OAB, é a aprovação no Exame de Ordem. Nesse contexto de discussão da qualidade, os *rankings* assumem um papel de destaque, pois o bom desempenho dos estudantes no Exame de Ordem da OAB faz com que a instituição tenha uma

boa propaganda a seu favor, além de aumentar a probabilidade de ser premiada com o Selo.

Todavia, a escolha de um indicador que relaciona apenas o desempenho de estudantes como sinônimo de qualidade de um curso, desconsidera os outros elementos que constituem a política de avaliação, como, por exemplo, os componentes da avaliação de curso e da avaliação institucional. O Selo de Qualidade da OAB acaba relacionando a qualidade das IES ao desempenho dos estudantes. É preciso ter cautela ao fazer essa relação direta, uma vez que os estudantes não podem ser responsabilizados de forma unilateral pela sua formação. A instituição tem o papel de investir na qualidade do ensino, propiciando aos seus estudantes uma formação condizente com aquilo que é divulgado nos documentos institucionais. Dessa forma, a qualidade que se proclama nos cursos de Direito deve ser materializada nos espaços da instituição.

Considerações finais

Por meio da análise do Selo de Qualidade OAB Recomenda, percebemos que a avaliação da educação superior é um campo de disputas, uma vez que vários atores estão em jogo, lutando, em algumas situações, por interesses distintos. Nesse âmbito, percebe-se que de um lado tem-se a avaliação feita pelo Estado, com o intuito de aferir a qualidade por meio de indicadores e com um aspecto regulatório latente. De outro, tem-se a OAB, que preocupada com a expansão dos cursos, resolveu também criar um indicador, pautado no desempenho dos estudantes no Exame de Ordem e no Enade, para aferir a qualidade dos cursos e premiar as instituições. Assim, as duas instâncias tentam traçar estratégias para medir a qualidade.

Em relação à avaliação, Hironaka (2008) destaca que para avaliar a qualidade dos cursos jurídicos, é utilizada, em última instância, a avaliação feita pelos órgãos federais e estaduais. A autora menciona que essas avaliações são uma farsa, pois os cursos academicamente deficitários continuam a funcionar. Os órgãos estatais que avaliam a educação superior sabem das mazelas e tentam reformular os seus instrumentos, mas enquanto isso não ocorre são utilizadas outras formas de avaliação dadas por entidades ou até mesmo pela sociedade.

A autora afirma que o exame da OAB é entendido como a principal avaliação de acesso à carreira jurídica e reverbera na sociedade mais do que as avaliações realizadas pelo MEC e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Assim, a repercussão do exame é grande, pois é ele quem dá o acesso à habilitação profissional.

Essa afirmação evidencia que há vozes paralelas ao sistema oficial de avaliação da educação superior. A existência de outros mecanismos que medem o desempenho dos estudantes reflete a falta de credibilidade na política de avaliação realizada pelo Estado. O descrédito é atribuído ao fato de as instituições de qualidade duvidosa, continuarem funcionando. E sob essa alegação, são utilizados outros instrumentos de avaliação que passaram a ser legitimados de alguma forma pelos cursos de Direito, como é o caso do exame da OAB.

Quanto à utilização dos indicadores do Enade e da OAB, Geller et al. (2012) afirmam que, em relação às exigências, o Enade tem um campo mais restrito dos conteúdos aferidos. Dessa forma, o Exame de Ordem, tanto em aspectos qualitativos, quanto nos quantitativos, tem uma capacidade maior de avaliação, embora tenha objetivos distintos daqueles propostos no Enade. Os autores ainda criticam que o exame possui os mesmos problemas do Provão, pois o estudante, para receber o seu diploma não precisa responder a prova, somente sendo necessário o seu comparecimento ao local.

Verifica-se que há um discurso de que a avaliação feita pelo Estado não atende plenamente aos anseios do curso de Direito. Há também uma preocupação, mesmo que velada, em atribuir a responsabilidade da avaliação ao estudante. Tais aspectos precisam ser debatidos para que nessa perspectiva de avaliação que se almeja, não seja criada uma responsabilização unilateral.

Além do Exame de Ordem, a criação do Selo de Qualidade OAB Recomenda também reflete a ânsia de se medir a qualidade dos cursos de Direito, pautando-se no desempenho dos estudantes. Assim, as instituições premiadas têm uma projeção na mídia, pelo fato de a OAB cancelar que o seu curso é de qualidade. Porém, é preciso pensar no que acontece com os demais cursos que a OAB não premia, pois está subentendido que são cursos não recomendados. Do mesmo modo em que se verifica que há instituições detentoras de um título de qualidade, é preciso pensar naquelas que não se encaixaram nos parâmetros propostos e o porquê de tal ocorrência.

Consideramos que o Selo de Qualidade OAB Recomenda nos dá um panorama dos cursos que, segundo os parâmetros estabelecidos para a premiação, são cursos de qualidade.

Assim, é relevante pensar a situação apresentada e verificar as variáveis que podem ter influenciado nesses resultados e que não estão explícitas.

No entanto, consideramos que ainda é preciso ampliar o olhar sobre a qualidade, não mantendo esse conceito apenas vinculado ao desempenho dos estudantes. É necessário compreender de que outras formas a qualidade se

materializa no curso de Direito, para que, assim, o indicador possa captar esse conceito de outras maneiras que não sejam restritas aos estudantes, o que exige, em parte, o papel das IES. A premiação é uma forma simbólica de dizer que o curso tem qualidade. Porém, é necessário pensar nos demais cursos do país, refletindo sobre os impactos, em termos qualitativos, que esse prêmio gerou para as IES ao longo dos anos.

Nesse contexto, enfatizamos que a cultura de avaliação não foi amplamente difundida na educação superior. A avaliação é mais ampla do que a aplicação de provas, pois esse é apenas um dos instrumentos para a verificação de desempenhos. Ao atribuir a responsabilidade de um resultado, única e exclusivamente, ao estudante a instituição acaba tendo a sua responsabilidade em garantir um ensino de qualidade diminuída.

Referências

- BARREYRO, G. B ; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: Análise dos Documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.
- BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 72, 15 abr. 2004. Seção I, p. 3-4.
- COELHO et al. **OAB Recomenda**: Educação jurídica de qualidade – garantia constitucional. 5. ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016.
- CUNHA, L. A. **A universidade temporária**: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- GELLER, et al. **OAB Recomenda**: indicador de educação jurídica de qualidade. 4. ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2012.
- HIRONAKA, G. M. F. N. O Ensino do Direito: dos primórdios à expansão pelo setor privado. **Anuário ABEDI**, Florianópolis, ano 3, n.3, Fundação Boiteux, p. 23-38, 2005.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior 2015**. Brasília: INEP, 2015.
- _____. **Nota Técnica Daes/Inep nº 58/2015**. Cálculo do Conceito Preliminar de Curso 2014. Brasília: INEP, 2015.
- _____. **Nota Técnica nº 2/2017/CGCQES/Daes**. Apresenta metodologia utilizada no cálculo do Conceito Enade referente ao ano de 2015. Brasília: INEP, 2017.

MARTINS, C. B. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 41-60, mar. 2000.

MOROSINI, M. C. (Org). **Enciclopédia de pedagogia universitária**: glossário. Brasília; INEP/MEC, 2006, 2 v.

NEAVE, G. **Educación superior**: historia y política. Barcelona: Gedisa, 2001.

RISTOFF, D. A avaliação e os cursos de Direito. In: BERNARDINO et al. **Desafios rumo à educação jurídica de excelência**. Brasília: OAB, Conselho Federal, Comissão Nacional de Ensino Jurídico, 2011. p. 161-174.

RODRIGUES, H. W. **O ensino jurídico de graduação no Brasil contemporâneo**: análises e perspectivas a partir a proposta alternativa de Roberto Lyra Filho. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1987.

A nova gestão pública na Ufscar: uma proposta de estudo

JOSÉ CARLOS ROTHEN

MARIA CRISTINA DA SILVEIRA GALAN FERNANDES

ANDRÉIA CUNHA MALHEIROS SANTANA

JOELMA DOS SANTOS BERNARDES

LETÍCIA BORTOLIN

MAÍSA APARECIDA DE OLIVEIRA

PAMELA CRISTINA BOTIGLIERI PASCHOALIN

PRISCILA DE PAULO ULIAM MARTINS

REGILSON MACIEL BORGES

Resumo: O texto apresenta um estudo exploratório sobre a atuação da Nova Gestão Pública nas políticas públicas na avaliação educacional no Brasil no período de 2004 a 2016, visando a elaboração de uma proposta de pesquisa que objetiva compreender o processo de reconfiguração do modelo de avaliação e regulação da educação superior brasileira, tomando como objeto de análise os mecanismos de controle, tendo como referência a performatividade que estimula a inserção das instituições públicas na competitividade. Para tanto, analisamos o caso da UFSCar, a partir dos procedimentos de contratualização: Reuni, contratos com os ministérios para oferta de serviços e de cursos de extensão. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental tendo como fontes documentos produzidos pela Auditoria Interna, Comissão Própria de Avaliação e Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. Apresentamos, inicialmente, uma discussão sobre o conceito de Nova Gestão Pública e, a seguir, uma visão geral dos documentos disponíveis para análise. Concluímos propondo a hipótese de que há a constituição de uma rede de política pública norteada pelas concepções da Nova Gestão Pública que modifica a finalidade e motivação da avaliação no campo educacional.

Palavras-Chave: Performatividade; Competitividade; Controle; Autonomia; Nova gestão pública.

Refletir sobre o papel da “nova gestão pública” é vital para a compreensão do modelo de avaliação da educação superior no Brasil. O tipo de gestão adotado interfere em toda a organização da unidade acadêmica, no

direcionamento, na consistência e na coerência das ações educacionais e, por consequência, no tipo de avaliação realizada. Para Lück (2006), o próprio termo “gestão” já aponta para um entendimento mais completo do que é a administração de uma instituição, uma boa gestão deve permitir superar a limitação da fragmentação e da descontextualização, buscando construir uma ideia de coletivo, de conjunto. Por isso consideramos relevante compreender como se apresenta essa nova gestão no cenário da educação superior pública, uma vez que ela impactará todas as ações da instituição.

Aqui apresentamos um estudo de caso exploratório bibliográfico e documental visando a elaboração de uma proposta de pesquisa que objetiva compreender o processo de reconfiguração do modelo de avaliação e regulação da educação superior brasileira, tomando como objeto de análise os mecanismos de controle, tendo como referência a performatividade que estimula a inserção das instituições públicas na competitividade. Na pesquisa a ser desenvolvida analisaremos o caso da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e os procedimentos de contratualização da Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), dos contratos com os ministérios para oferta de serviços e de cursos de extensão.

O texto está dividido em duas partes; na primeira discutimos o conceito de “Nova Gestão Pública” e na segunda apresentamos o material selecionado para análise.

A nova gestão pública

Esta seção tem como objetivo trazer informações que possam contribuir para a compreensão da Nova Gestão Pública. A preocupação com a reforma da administração e da gestão pública advém do surgimento da teoria da organização moderna, iniciada com o Movimento da Administração Científica e a Ciência de Administração na primeira metade do século XX. No final do século XX, estudos sobre a implementação de reformas neogerenciais começaram a aparecer na literatura, destacando a Inglaterra como o caso-modelo de reformas do tipo da Nova Gestão Pública (TOONEN, 2010).

A crise econômica mundial que se iniciou na década de 1970 e se agravou na seguinte— marcada pelo aumento da dívida pública e muitas vezes denominada de crise fiscal do Estado —, somada às inovações tecnológicas e à globalização, foram fatores que levaram a um anseio por mudanças no modelo burocrático de gestão pública e por novos princípios que orientassem a mesma (COSTA; CUNHA, 2012). Essas crises econômicas e sociais interferiram na

educação e fizeram com que as novas políticas fossem idealizadas a fim de minimizá-las.

Bresser Pereira (2002b) ressalta que a globalização e a democracia são os impulsionadores da reforma da gestão pública, pois visavam reformular o papel do Estado. Já Sechi (2009), acrescenta a competição por investimentos privados e mão de obra qualificada, os novos conhecimentos organizacionais, a tecnologia e a ascensão de valores pluralistas e neoliberais como fatores intensificadores dessa reformulação.

Peters e Piere (2010) destacam que a nova gestão pública trouxe mudanças fundamentais, como a crescente ênfase no papel do gestor público como gerente. Se por um lado essa concepção tende a ampliar a eficiência e a efetividade do setor público, por outro lado tende a subvalorizar tanto as especificidades da natureza pública da gestão no governo como a necessidade de se refletir sobre os valores do setor público, que não se pautam na busca pela eficiência econômica.

Outra mudança na gestão pública que merece destaque é “o estreitamento da relação entre Estado e sociedade na entrega de serviços públicos” (PETER; PIERE, 2010, p. 21). A implementação de políticas públicas não ocorre exclusivamente pela ação do governo. Cada vez mais, o governo estabelece parcerias com o setor privado e o terceiro setor para cumprir as suas metas. Embora essas parcerias possam ampliar a efetividade e a legitimidade do governo, elas também apresentam problemáticas relacionadas ao controle e *accountability*.

Rothen (2017) aponta que a reconfiguração do Estado fragmentou as suas atividades, que passaram a ser realizadas por diferentes agentes institucionais. As atividades de formulação, regulação e execução de políticas públicas não são realizadas por um Estado central, mas por diversas instituições. Assim, mesmo uma instituição de educação pública, como a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), mantém uma relação de exterioridade em relação ao Estado, diferente da que ocorria no passado.

No Brasil, a crise do regime autoritário e a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista foram dois fenômenos que propiciaram a reflexão sobre a administração pública. “Era preciso atacar os erros históricos da administração pública brasileira, muitos deles aguçados pelos militares, e encontrar soluções que dessem conta do novo momento histórico, que exigia um *aggiornamento* [atualização] da gestão pública” (ABRÚCIO, 2010, p. 537).

A Constituição de 1988 trouxe mudanças profundas para o combate ao legado do regime militar, como: o reforço do princípio da legalidade e da publicidade e o controle externo da administração pública exercido pelo Ministério Público; a reforma do serviço civil com a profissionalização da burocracia, pautada no princípio da seleção meritocrática e universal, materializado pelo concurso público (ABRÚCIO, 2010).

Abrúcio destaca que nem todas as mudanças se concretizaram plenamente; aos poucos a sociedade foi percebendo que a Constituição de 1988 não resolveu diversos problemas da administração pública. Na década de 1990, essa percepção resultou em dois raciocínios: a ideia de Estado mínimo e a de combate a funcionários públicos que supostamente recebiam altos salários, chamados na época de “marajás”. Com isso, “houve o desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução das atividades estatais essenciais. Como o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou-se a sensação de desconfiança” da administração pública brasileira (ABRÚCIO, 2010, p. 539).

Na década de 1990, a Reforma do Estado passa a ser defendida, no sentido de um redimensionamento de suas funções, pautando-se nos princípios da teoria administrativa, restritos à esfera privada, e propondo uma reestruturação das organizações públicas, tendo como embasamento uma racionalidade econômica e “conceitos, paradigmas, valores e idéias tradicionalmente aplicadas ao mercado” (COSTA; CUNHA, 2012).

Costa e Cunha (2012) apontam que o modelo de gestão burocrática, nesse contexto, dá lugar à gestão gerencial, na qual torna-se influente o discurso de que é necessária uma descentralização para que aumente a eficiência, a eficácia e a competitividade dos serviços públicos. A prestação de contas, os mecanismos de controle e a ênfase nos resultados aparecem como uma forma de alegar transparência, melhorar a prestação de serviços, reduzir custos e responsabilizar os agentes prestadores dos serviços pelos resultados obtidos.

Nesse sentido, no que diz respeito às atividades dos setores públicos a ênfase muda, do Estado provedor para o Estado regulador, aquele que estabelece as condições através das quais se autoriza os vários mercados internos a operar, e o Estado auditor, aquele que avalia os resultados (BALL, 2001). Para isso, são colocadas em prática novas formas de vigilância e auto-monitoramento, como por exemplo, sistemas de avaliação, determinação de objetivos e comparação de resultados (COSTA; CUNHA, 2012).

Dessa forma, a descentralização da execução vem acompanhada de uma centralização da formulação e do controle sobre os resultados, que passam a ser responsabilidade do poder local, apenas acompanhados pelo Estado. É para esse acompanhamento e responsabilização que entram, na educação, as avaliações de larga escala, propostas com um intuito de regulação e que, muitas vezes, também têm papel de estímulo à competitividade.

No setor educação, a gestão assume papel estratégico, apontando a necessidade de implementação de modalidades de planejamento e de avaliação de larga escala como instrumentos de regulação para mensurar o desempenho dos sistemas de ensino e o rendimento dos alunos, sob princípios de eficiência, produtividade, competitividade e racionalidade (COSTA; CUNHA, 2012).

Azevedo (2016) mostra que há, nessa perspectiva, uma inversão no que compete à cobrança por resultados, pois ao invés de a sociedade civil cobrar ações de qualidade por parte do Estado, a atuação do mesmo prevê governança e regulação distanciadas dos conflitos diretos. Assim sendo, os diversos tipos de classificações e medições ganham força nas reformas embasadas na Nova Gestão Pública, por essa ser fruto do neoliberalismo e ter como referência a teoria do capital humano.

Afonso (2009) também entende a avaliação como um instrumento de controle e destaca que ela não só é afetada pela política de cada sociedade, mas é “ela própria uma atividade política” (p.19). Por conseguinte, os resultados das avaliações também são usados politicamente, tendo como efeito comum a produção de ranqueamentos que supostamente evidenciam quais as melhores instituições de ensino.

A avaliação como uma política de controle não ficou restrita apenas ao cenário brasileiro. Para Dasso Júnior (2014), a Nova Gestão Pública traz um novo referencial teórico e uma influência significativa na Administração Pública em vários países Ocidentais e principalmente na América Latina.

Nesse contexto, o novo paradigma se refere a uma doutrinação, ou seja, uma grande aceitação de pensamentos dominantes. No entanto, Dasso Júnior (2014) afirma

[...] demasiado simplista definir a “Nova Gestão Pública” como um modelo único de “Teoria da Administração Pública”. As diversas variantes surgidas em diferentes países, com histórias e culturas absolutamente distintas fazem com que as práticas sejam distintas. Entretanto, alguns preceitos teóricos estão presentes em qualquer

reforma que busque aplicar a NGP como modelo (DASSO JÚNIOR, 2014, p. 406).

Assim sendo, o autor compreende que há divergências na Nova Gestão Pública de acordo com cada país, o que a caracteriza como uma gestão que tende a ter influências em seu modelo organizacional de acordo com a localidade e preceitos teóricos que buscam seguir. Mas nem tudo será divergente; de acordo com Dasso Júnior, a Nova Gestão Pública apresenta cinco pontos essenciais:

a) “lógica do privado” deve ser a referência a ser seguida; b) o mercado é quem deve formular políticas públicas; c) os serviços públicos devem abandonar as fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial; d) o cidadão deve converter-se em cliente; e) a gestão deve ser apartada da política (DASSO JÚNIOR, 2014, p. 408-9).

Para Secchi (2009), a centralidade da nova gestão pública está no sistema de regulação, avaliação e governança embasado em um método de comparação de desempenhos que geram indicadores de ranque e avaliações do processo de avaliação, especialmente no campo educacional brasileiro. Esse processo de avaliação externo aparece como mais um instrumento para a perda da autonomia das instituições de ensino; uma gestão pública que se pretenda a serviço da educação não poderia ser refém desse tipo de mecanismo. Afonso (2009) acredita que exista a possibilidade de uma prestação de contas que não fira a autonomia das instituições de ensino, ao contrário que possa até reforçá-la, como a elaboração de um relatório de autoavaliação que contasse com a participação da comunidade e de avaliadores externos.

De acordo com Azevedo (2016), a Nova Gestão Pública é um instrumento de comparação de políticas e avaliações educacionais entre si. É considerada ainda um instrumento de avaliação do trabalho na esfera pública. A avaliação, por sua vez, configura processos de credenciamento e acreditação de políticas, ações e instituições educacionais.

As políticas educacionais que eram pautadas nos problemas locais percebidos em necessidades e concepções nacionais, passam a ser motivadas pela economia política global. O processo de avaliação educacional baseado na Nova Gestão Pública restringe a complexidade educacional local a indicadores e manuais de “boas práticas” que estão distantes dos sujeitos envolvidos no campo e, de maneira geral, desvinculados dos interesses de uma educação pública e de qualidade para todos (AZEVEDO, 2016). Tal inferência ocorre pela regulação e controle do campo educacional.

Para Azevedo (2016), a Nova Gestão Pública induz a consolidação de indicadores de avaliação fundamentados em ranques internacionais que estabelecem o padrão de qualidade esperado no campo educacional brasileiro. Assim, a regulação, a classificação e a contemplação da qualidade da educação em países desenvolvidos são utilizadas como modelo de comparação de “boas práticas” educativas mundiais que não leva em consideração o estágio da educação no Brasil e recorre a teorias econômicas vinculadas à organização e ao desempenho, o que indica que as “boas práticas” comparadas são inspiradas na concorrência e na concepção mercantil de educação. Mais do que isso, para Afonso (2007), tais avaliações externas ignoram a realidade local ou regional; elas supervalorizam os indicadores quantitativos sem levar em conta os diferentes contextos educacionais e as demais políticas públicas voltadas para a educação.

Como resultado da teoria do capital humano e do neoliberalismo, a Nova Gestão Pública tem como objetivo a flexibilização das relações de trabalho através da regulação e do controle da performatividade, da responsabilização individual (ou local) das políticas do campo da educação.

O processo de avaliação educacional fundamentado na Nova Gestão Pública elabora diversas responsabilidades que podem ser compreendidas com base em Azevedo (2016, p. 1431), nos seguintes atores:

[...] a) do Estado (o campo burocrático), cumprindo o papel de meta-regulador, inclusive por intermédio da avaliação; b) de atores sociais do próprio campo da educação superior, que seriam, potencialmente, defensores da autonomia universitária; e c) de atores de outros campos sociais, “interessados” pelo que oferece o campo da educação superior, em especial, a ciência, a inovação e a formação acadêmica, e, por isso, são inclinados a promover a heteronomia universitária.

Este processo de avaliação educacional se intensifica na década de 1990. Peroni e Adrião (2005) apontam para um movimento, à primeira vista paradoxal, de descentralização da atuação do Estado, concomitantemente com a centralização de outras ações. Assim, ao mesmo tempo em que centralizam as ações sobre a avaliação e currículo, por exemplo, se descentralizam as ações de execução das políticas para o âmbito local, ou seja, criam-se mecanismos de controle para influenciar e determinar questões gerais e estruturantes, delegando às instituições autonomia para executá-las. Lima (2012) salienta as contradições desse discurso no campo da avaliação educacional, destacando que a avaliação é apontada como necessidade para

dar maior autonomia às instituições de ensino. Um modelo de controle estatal dos resultados feito *a posteriori* em substituição ao controle do processo.

O mesmo processo de controle central foi identificado por Afonso (1999, p. 141) nos anos 1980/90 em nível internacional, ao destacar que as novas políticas:

[...] foram marcadas por uma singularidade própria: uma combinação da defesa da livre economia, de tradição liberal, com a defesa da autoridade do Estado, de tradição conservadora. Na base dessa bipolaridade, decisões não intervencionistas e descentralizadoras passaram a coexistir com outras altamente centralizadoras e intervencionistas, revelando a ambiguidade inerente a essa articulação política.

Nesse sentido, consideramos essencial aprofundar a compreensão de tal processo que se constitui como um dos eixos catalisadores de outros elementos de transformação nos sistemas. Sá (2009) afirma que a avaliação tem servido, principalmente, como uma forma de controle sobre o que é trabalhado nas instituições de ensino, um controle sobre o produto final e não sobre o processo; trata-se de uma tendência internacional, configurada, por exemplo, na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que apresenta grande influência sobre as políticas públicas educacionais em diversos países, as quais estão alinhadas aos pressupostos da Nova Gestão Pública (LEMOS, 2014). Segundo a OCDE (2015, p. 12), “os governos associados à OCDE estão construindo suas lições a partir da era da Nova Gestão Pública (1990-2005), para redimensionar e reconstruir um estado mais simples e direcionado ao conceito de custo-benefício.” Entre as suas recomendações, no plano da Nova Gestão Pública, está a consolidação de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), que têm como objetivo construir previsões com base no recolhimento de dados para aprimorar o funcionamento de projetos e programas.

O receituário de atividades da OCDE, de acordo com a Nova Gestão Pública, compreende, de maneira geral, as fases de formulação e implementação e apresentam como ações prioritárias: 1) a definição de papéis e responsabilidades; 2) o planejamento e execução eficiente do orçamento; 3) o desenvolvimento e observância de normas e orientações (OCDE, 2015).

Em consonância com essas medidas, as avaliações institucionais e as informações recolhidas contribuem para o estabelecimento de padrões de referências e de comparação de programas e processos; esse novo modelo de gestão se assemelha à lógica empresarial.

Oriunda do contexto empresarial, o *benchmarking*¹¹ conjuga a ação avaliativa ao estabelecimento de um modelo ou padrão de referência com vistas para comparação. (AZEVEDO, 2016; BRUNO; DIDIER, 2013). Com a utilização de estatísticas ou, como ressaltado em publicação da OCDE (2015), com base em “evidências” que embasam estudos quantitativos, o *benchmark* é o marco de referência a ser seguido.

[...] com a adoção de avaliações baseadas em benchmarking, as (dis) posições tendem a ser reguladas pelo enfoque dominante das agências de avaliação, que, por excelência, são produtoras de classificações, critérios de performance e supostas medidas de qualidade. Assim, no limite, o campo da educação superior sofre imposições (externas) e são influenciadas por princípios baseados em benchmarking, tais como a performatividade, os indicadores, as tabelas de classificações e a adoção de manuais de “boas práticas” (AZEVEDO, 2016, p. 1433).

Em suma, cabe às Entidades Fiscalizadoras Superiores, em conjunto com as instâncias governamentais, planejar, atribuir funções e fiscalizar as ações das instituições, de acordo com sistemas de responsabilização e *accountability*. Assim, a proposta organizacional da Nova Gestão Pública, em especial o controle de resultados e a busca por eficiência, distancia a Administração Pública de sua função democrática, uma vez que o planejamento opera em separado aos processos estabelecidos no interior das instituições (DASSO JÚNIOR, 2014; GRAU, 2004).

Fontes documentais para análise

Nesta seção, apresentamos a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e o levantamento exploratório de documentos a serem analisados na pesquisa. Foram selecionados os sites da Auditoria Interna (AudIn), da Secretaria Geral de Planejamento e Desenvolvimento Institucionais (SPDI) e da Comissão Própria de Avaliação (CPA).

A UFSCar foi criada em 1968 pelo Decreto n. 62.758, após oito anos de embates e entraves políticos. O primeiro nome recebido foi Universidade Federal de São Paulo, na cidade de São Carlos, depois, Fundação Universidade Federal de São Carlos (FUFSCar) e, por fim, UFSCar (BRASIL, 1968; SGUISSARDI, 1993).

1 Benchmarking é um termo derivado da palavra benchmark, que se refere ao estabelecimento de um nível de qualidade que pode ser usado como um padrão de comparação (CAMBRIDGE, 2017).

Os primeiros anos da gestão da Instituição foram marcados pelo perfil autoritário que estava de acordo com o Regime Militar, sendo que parte do Conselho de Curadores da Fundação “tinha ligação direta com Governo Militar, o que impactava diretamente na organização acadêmica” (SANTOS, 2014, p. 57). A comunidade acadêmica ao longo do tempo reivindicou da gestão da Instituição práticas democráticas, autônomas e participativas, que ocasionaram mudanças na gestão e na organização acadêmica (SANTOS, 2014; SGUISSARDI, 1993; UFSCar, 2016).

A Instituição possui quatro *campi* situados nas cidades de São Carlos, *campus* São Carlos; de Araras, *campus* de Araras, criado em 1991; de Sorocaba, *campus* de Sorocaba, criado em 2005 e; de Buri, *campus* Lagoa do Sino, criado em 2013. Existem oito Centros Acadêmicos; neles estão distribuídos 48 Departamentos Acadêmicos (UFSCar, 2016).

Podemos observar o aumento quantitativo nos indicadores da UFSCar durante os anos de 2007 e de 2015 na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Indicadores dos anos de 2007 e de 2015 da UFSCar (continua)

INDICADORES		2007*	2015
1 – GRADUAÇÃO			
1.1	Cursos Presenciais	---	62
1.2	Cursos Oferecidos	35	---
1.3	Cursos PRONERA	---	2
1.4	Números de Alunos Presenciais	6.237	12.867
1.5	Números de Alunos em Educação a Distância (EaD)	---	1.268
1.6	Total de Diplomados – cursos presenciais	1.004	1.430
1.7	Número de Alunos Diplomados (EaD)	---	116
2 – PÓS-GRADUAÇÃO			
2.1	Cursos de Mestrado Acadêmico	24	40
2.2	Número de Alunos de Mestrado Acadêmico	1.061	1.926
2.3	Número de Dissertações	345	639
2.4	Cursos de Mestrado Profissional	---	10
2.5	Número de Alunos do Mestrado Profissional	---	420

INDICADORES		2007*	2015
2.6	Número Dissertações – Mestrado Profissional	---	113
2.7	Cursos de Doutorado	18	28
2.8	Números de Alunos de Doutorado	957	1.800
2.9	Número de Teses	187	333
2.10	Cursos de Especialização <i>lato sensu</i>	---	76
2.11	Total de Estudantes de Pós-graduação (M, D, MP)	---	4.146
2.12	Produção intelectual	3.364	---
3	TOTAL ALUNOS		18.281
4	ATIVIDADES DE EXTENSÃO	763	1.263
5 – NÚMEROS DE SERVIDORES			
5.1	Docentes de 3º grau	687	1.206
5.2	Docentes de ensino básico, técnico e tecnológico	17	13
5.3	Técnico-Administrativos	738	1016
6 – ÁREA CONSTRUÍDA POR CAMPUS (M2 1000)			
6.1	São Carlos	---	187,8
6.2	Araras	---	45,9
6.3	Sorocaba	---	46,2
6.4	Lagoa do Sino	---	6,5
6.5	Área física construída	179.822**	---

Fonte: UFSCar, 2008, 2016; (*) Ao longo do tempo houve adequações nas nomenclaturas dos indicadores; (**) Junção dos *campus* de São Carlos e de Sorocaba.

Os indicadores da UFSCar evidenciam o crescimento na oferta de cursos, com diversificação nas áreas de atuação e com a inovação de aspectos organizacionais, físicos e ambientais.

2.1 Site Audin

A Auditoria Interna (AudIn) da UFSCar foi criada por meio da Resolução do Conselho Universitário da Universidade Federal de São Carlos (ConsUni), n.º 664, em 11 de dezembro de 2009. As principais finalidades da AudIn são assessorar e orientar os gestores; acompanhar e

avaliar os atos de gestão de forma a fortalecer a gestão, racionalizar as ações de controle; e prestar apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. A AudIn atua na prevenção dentro da Instituição de forma a identificar os riscos, a avaliar e a sugerir correções antes que se tornem um problema de grandes proporções em âmbito do órgão público externo. Os resultados dos trabalhos são apresentados aos gestores em forma de relatórios sugerindo recomendações de melhoria (UFSCar, 2009). A seguir são apresentados nos Quadros 1 ao 6 os documentos selecionados no estudo exploratório.

Quadro 1: Relatórios de Auditorias Internas – 2016

Documentos	Páginas
Prestação de Contas e Análise de Indicadores das IFES	7
Gestão Patrimonial – Bens Móveis (Patrimônio)	11
Controles da Gestão – Almoxarifado	5
Restaurante Universitário (Art. 23º da Lei 12527)	4
Progressão/Promoção do Servidor Docente	6
Concursos Públicos (Editais)	5
Diligência Tribunal de Contas da União (TCU) – Folha de Pagamento	3
Análise Execução, Recursos Exigíveis, Bens Imóveis	4

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 2: Relatórios de Auditorias Internas – 2015 (continua)

Documentos	Páginas
Gestão Operacional – PDI – UFSCar	7
Prestação do Contas e Análise Indicadores das IFES	5
Gestão de Pessoas – Folha de Pagamento	4
Gestão de Transportes (Veículos)	11
Processos Administrativos Disciplinares (CPAD)	7
PPP 201503677 (Prestação de Contas 2014)	3
Gestão de TI – ERP (SAGUI-UFSCar)	4
Gestão Orçamentária, Financeira, Bens e Serviços	4

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 3: Relatórios de Auditorias Internas – 2014

Documentos	Páginas
Prestação de Contas	5
Folha de Pagamento	11
Gestão Orçamentária	6
Gestão de TI	8
Controles Internos – ProEx	5
Transferências Voluntárias	3

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 4: Relatórios de Auditorias Internas – 2013

Documentos	Páginas
Prestação de Contas	5
Gestão de Imóveis	11
Gestão Financeira	5
Convênios	4
Gestão de Suprimentos de Bens e Serviços, Licitações e Contratos	10
Acervo Bibliográfico – BCo – UFSCar	6

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 5: Planejamento Anual da AudIn

Ano	Páginas	Páginas
2017	Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna	20
2016	Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna	8
2015	Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna	7
2014	Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna	9

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 6: Relatório Anual de Atividades da AudIn

Ano	Páginas	Páginas
2016	Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna	16
2015	Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna	40
2014	Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna	49

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Não foram expostos nos Quadros os Planos de Providências Permanentes (PPP), por serem apenas de alguns setores da UFSCar. No site também são disponibilizados Relatórios Externos oriundos do Tribunal de Contas da União (TCU), Notas Técnicas do TCU, Controladoria Regional da União do Estado de São Paulo.

2.2 – Site Spdi

A Secretaria Geral de Planejamento e Desenvolvimento Institucionais (SPDI) da UFSCar foi criada pela Portaria GR nº 1.075, de 29 de novembro de 1995. Entre as suas atribuições destaca-se: coordenar as atividades relativas à elaboração, acompanhamento e avaliação de planos estratégicos institucionais; coordenar as atividades de elaboração e atualização do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para atendimento ao sistema de regulação do e-Mec; responsabilizar-se pela coleta, análise, atualização e produção de publicações oficiais de dados estatísticos e cadastrais da UFSCar e elaborar relatórios institucionais (UFSCar, 2016). Os Quadros 1 ao 6, apresentados a seguir, permitem a visualização dos documentos selecionados.

Quadro 1: Relatório anual de Gestão / Relatório de Atividades

Ano	Páginas	Páginas
2015	Relatório de Atividades	365
2014	Relatório de Atividades	353
2013	Relatório de Atividades	432
2012	Relatório de Atividades	269
2011	Relatório de Atividades	207
2010	Relatório de Atividades	222
2009	Relatório de Atividades	164

Ano	Páginas	Páginas
2008	Relatório de Atividades	230
2007	Relatório de Atividades	162
2006	Relatório de Atividades	110
2005	Relatório de Atividades	82
2004	Relatório de Atividades	78
2003	Relatório de Atividades	69
2002	Relatório de Atividades	48

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 2: Relatório de Prestação de Contas – Tribunal de Contas da União (TCU)

Ano	Páginas	Páginas
2015	Relatório de Prestação de Contas	155
2014	Relatório de Prestação de Contas	163
2013	Relatório de Prestação de Contas	612
2012	Relatório de Prestação de Contas	431
2011	Relatório de Prestação de Contas	341
2010	Relatório de Prestação de Contas	295
2009	Relatório de Prestação de Contas	310

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 3: Plano de Desenvolvimento Institucional da UFSCar (continua)

Ano	Páginas	Páginas
2012	Relatório do grupo de trabalho aspectos organizacionais Tema: Avaliação dos órgãos colegiados superiores e intermediários	112
	Relatório do grupo de trabalho aspectos organizacionais Tema: Caracterização dos órgãos colegiados de base	79
	Relatório do grupo de trabalho aspectos organizacionais Tema: Estrutura multicampi	46

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 4: Tribunal de Contas da União

Ano	Páginas	Páginas
2014	Levantamento de Governança Pública	63

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 5: Relato Institucional

Ano	Páginas	Páginas
2016	Documento elaborado de acordo com a Nota Técnica nº 14, de 2014 – CGACGIES/Daes/ Inep/MEC –, para subsidiar as ações de Avaliação Institucional Externa do SINAES	11

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 6: Serviço ao Cidadão

Ano	Páginas	Páginas
2016	Material de informações sobre as unidades da UFSCar, conforme determinação do Decreto n. 6.932, de 11 de agosto de 2009	108

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

2.3 – Site Cpa

A Comissão Própria de Avaliação (CPA), prevista na legislação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), teve o seu Regimento interno aprovado pelo ConsUni da UFSCar, em agosto de 2009. As atribuições da Comissão são a condução de processos de avaliação internos da UFSCar, a sistematização e a prestação de informações ao Sistema e-MEC, do Inep (UFSCar, 2015). Os Quadros 1 ao 7, apresentados a seguir, relacionam os documentos selecionados.

Quadro 1: Relatório de Autoavaliação Institucional

Ano	Páginas	Páginas
2016	Relatório de Autoavaliação Institucional	167
2015	Relatório de Autoavaliação Institucional	425
2014	Relatório de Autoavaliação Institucional	204
2013	Relatório de Autoavaliação Institucional	263
2012	Relatório de Autoavaliação Institucional	286
2011	Relatório de Autoavaliação Institucional	294
2010	Relatório de Autoavaliação Institucional	330
2006	Relatório de Autoavaliação Institucional	113

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 2: Material de Discussão

Ano	Páginas	Páginas
2015	Material reúne dados da UFSCar para discutir indicadores de avaliação institucional.	165

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 3: Projeto de Avaliação Institucional 2015-2017

Ano	Páginas	Páginas
2015	Atende a Norma Técnica Inep/Daes/Conaes nº065 de 09 de outubro de 2014, triênio de 2015/2017.	47

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 4: Projeto de Autoavaliação Institucional 2011

Ano	Páginas	Páginas
2011	Material reúne dados da UFSCar para discutir indicadores de avaliação institucional.	33

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 5: Projeto de Autoavaliação Institucional 2010

Ano	Páginas	Páginas
2010	Este documento tem o objetivo de reunir dados da Universidade Federal de São Carlos com a finalidade de discutir indicadores de avaliação institucional.	33

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 6: Plano de ação da CPA para 2013

Ano	Páginas	Páginas
2013	Este documento tem o objetivo de apresentar o Plano de Ação da CPA para o ano de 2013	3

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

Quadro 7: Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

Ano	Páginas	Páginas
1994	Projeto de Avaliação do Ensino de Graduação da UFSCar	40

Fonte: Quadro construído pelos autores, 2017.

A seleção dos documentos aqui apresentados é resultado de uma análise preliminar, havendo necessidade de um refinamento.

Considerações Finais

A proposta de pesquisa aqui apresentada tem a lacuna da discussão dos conceitos de performatividade e contratualização, além de não resgatar as políticas brasileiras de contratualização, por exemplo, o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Em momento oportuno também a temática será problematizada. Pensamos ainda como estudo exploratório realizar uma entrevista com a ex-secretária de Planejamento e Desenvolvimento Institucional Luzia Sigoli Fernandes Costa (2012 a 2016), que tem grande conhecimento dos indicadores da UFSCar.

Referências

- ABRÚCIO, F. L. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública**: coletânea. Tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 2010. p. 537-548.
- AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 139-164, 1999.
- _____. Estado, Políticas Educacionais e Obsessão Avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, v. 7, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2007.
- _____. **Avaliação Educacional**: Regulação e Emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.
- AZEVEDO, M. L. N. Educação e Benchmarking: Meta-regulação e coordenação de políticas baseadas em indicadores e nas chamadas ‘boas-práticas’. In: XXIV SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE UNIVERSITAS/BR, 24., Maringá. **Anais...** Acesso em: 05 abr. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Coleção de Leis do Brasil. Decreto nº 62.758, de 22 de maio de 1968. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mai. 1968. Seção 1.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanco da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Brasília: Seminário de 06 a 08 de agosto de 2002, p. 29-35. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2002/02.Desafios_do_capitalismo_Global.pdf>. Acesso em 12 abr. 2017.
- BRUNO, L.; DIDIER, E. Benchmarking: avaliação, arma de destruição em massa. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 01 mai. 2017. Disponível em: <www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1416>. Acesso em: 05 abr. 2017.
- COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C. A Educação Municipal no Contexto da Nova Gestão Pública: Repercussões nas Relações Intergovernamentais do Federalismo Brasileiro. In: VII SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO NORDESTE, 7., 2012, Recife. **Cadernos ANPAE**. Recife: ANPAE, 2012. v. 13.
- DASSO JÚNIOR, A. É. “Nova Gestão Pública” (NGP): A teoria de administração pública do estado ultraliberal. In: XXIII CONGRESSO NACIONAL CONPEDI/UFSC, 23., 2014, Santa Catarina. **Anais Direito e Administração Pública II**. Florianópolis: UFSC, 2014, p. 394-420.

LEMOS, V. V. **A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal**. 2014. 266 f. Tese (Doutorado em Educação) – ISCTE-IUL, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014.

LIMA, L. C. Elementos de análise organizacional das políticas e práticas de avaliação escolar. In: WERLE, F. O. C. **Avaliação em larga escala**: questões polêmicas. Brasília: Liber Livros, 2012.

LÜCK, H. **Gestão educacional**: uma questão paradigmática. Petrópolis: Editora Vozes, 2006.

NEAVE, G. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, v. 23, n. 1/2, p. 7-23. 1988.

OCDE. **Entidades Fiscalizadoras Superiores e boa governança: supervisão, visão e previsão. Tradução parcial do original**: Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight. 2015. 33p. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/SAIs-and-Good-Governance-Highlights_Preliminary-PT.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2017.

PETERS, B. G; PIERRE, J. Introdução. In: _____ (Org.). **Administração pública**: coletânea. Tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 2010. p. 15-29.

PERONI, V. M. V; ADRIÃO, T (Org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

ROTHEN, J. C. **L'université dans le « supermarché » et dans les « Champions League »** : Une approche entre l'organisation de l'enseignement supérieur brésilienne et française. Strasbourg, 2017, mimo.

SÁ, V. A (auto) avaliação das escolas: “virtudes” e “efeitos colaterais”. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 87-108, jan./mar. 2009.

SANTOS, J. **Avaliação institucional**: o caso da UFSCar. 2014. 170 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.02, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SGUISSARDI, V. **Universidade, fundação e autoritarismo**: o caso da UFSCar. São Paulo: Estação Liberdade, 1993.

TOONEN, T. A. J. Reforma Administrativa: analítica. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração pública**: coletânea. Tradução Sonia Midori

Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 2010. p. 473-490.

UFSCAR. Universidade Federal de São Carlos. **Relatório anual de atividades 2015**. São Carlos: UFSCar, 2016. 363p.

_____. **Relatório Anual de atividades 2007**. São Carlos: UFSCar, 2008. 162p.

_____. **Relatório Anual de Atividades: 2015**. São Carlos: UFSCar, 2016. 365 p.

_____. **Relatório de Autoavaliação Institucional**. São Carlos: UFSCar, 2015. 425p.

_____. **Resolução ConsUni nº 664, de 11 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o Regimento da Auditoria Interna da Fundação Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSCar, 2009.4p.

Avaliação dos cursos superiores de tecnologia: uma análise sob a perspectiva dos gestores

GIRLENE RIBEIRO DE JESUS

JOSÉ VIEIRA DE SOUSA

Resumo: O objetivo do presente estudo é analisar a percepção dos gestores dos Cursos Superiores de Tecnologia (CST) em relação ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Para tanto, foram entrevistados 15 gestores de Instituições de Ensino Superior (IES) que ofertam CST, provenientes de instituições públicas e privadas. Os resultados evidenciaram que os gestores veem de forma negativa a equiparação da avaliação dos cursos de graduação. A existência de um instrumento único, padronizado para todos os cursos de graduação, é indicada como um aspecto que não agrega valor ao CST, pois seus propósitos formativos e desdobramentos políticos-pedagógicos específicos não são destacados no processo de avaliação. Verificou-se também que ainda é a demanda do mercado de trabalho que influencia quais áreas de conhecimento serão privilegiadas para a abertura ou manutenção de cursos pelos CST e não propriamente os resultados obtidos nas avaliações. Entre as quinze instituições pesquisadas, um total de treze apontam que para realizar a oferta de cursos em determinadas áreas de conhecimento, bem como expandir os cursos, buscam perceber qual é a demanda do mercado de trabalho. Dessa forma, pode-se concluir que o processo avaliativo empreendido pelo Sinaes ainda necessita ser aprimorado, a fim de acompanhar a diversidade e demandas dos CST.

Palavras-chave: Avaliação; Cursos Superiores de Tecnologia; Gestores.

Este trabalho discute os resultados parciais de uma pesquisa que teve como objeto as tendências e controvérsias do processo de expansão dos Cursos Superiores de Tecnologia (CST) no Brasil, na fase pós-Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996). Tendo por recorte temporal o período entre 1997 e 2012, a investigação foi desenvolvida pelo Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior (Gepaes), vinculado à Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE), do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade de Brasília (UnB).¹

1 A pesquisa contou com o financiamento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

Situado no escopo mais amplo da mencionada pesquisa, este artigo tem por objetivo examinar os sentidos atribuídos pelos gestores de instituições públicas e privadas de educação superior (IES) à política do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) aos CST, considerando o contexto mais amplo da oferta desses cursos no país, no período citado.

A reflexão aqui proposta compartilha a premissa de que o campo da educação superior configura-se como um fenômeno plurifacetado da sociedade contemporânea, combinando uma diversidade crescente de instituições, docentes, alunos, propostas, funções e orientações. (SOUSA, 2013b). No Brasil, são marcas distintivas desse campo a diversidade e a heterogeneidade institucionais, as quais acabam por repercutir na diversificação de oferta de cursos de graduação. É nesse cenário que os CST têm conquistado expressivo destaque, notadamente no período pós-LDB nº 9.394/96, levando em conta, sobretudo, a flexibilização que esse dispositivo legal apresentou para a dinâmica da educação superior no país.

Esse cenário mostra a importância e pertinência de pesquisas sobre as motivações e tendências que têm orientado a expansão da educação superior do país, nas esferas pública e privada, de maneira geral e, de forma particular, do CST, em períodos mais recentes. Assim, é relevante compreender o fenômeno expansionista desses cursos considerando, de um lado, a dinâmica das IES que os ofertam, bem como a ação dos sujeitos que as dinamizam – no caso, seus gestores, interlocutores da pesquisa ora relatada.

Considerando o exposto, o estudo dos CST ganha relevância, à medida que eles traduzem a opção de diferentes segmentos institucionais pela oferta dessas graduações. Paralelamente, é importante compreender a percepção dos gestores das IES públicas e privadas sobre a política do Sinaes, instituído pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004a), buscando entender a dinâmica criada entre o processo de expansão e a avaliação desses cursos.

Estruturalmente, o artigo está dividido em três partes, além das considerações iniciais e finais. A primeira parte explicita o percurso metodológico do estudo. A segunda apresenta referências importantes para a compreensão dos processos de instalação, expansão e avaliação dos CST no

– Edital Chamada Universal – MCTI/CNPq nº 14/2013. Do ponto de vista temático, tomou como referência as políticas definidas para a educação superior brasileira, com ênfase no processo de expansão dos CST, no período 1997-2012. Esse recorte temporal de quinze anos traduz a preocupação do estudo em examinar a dinâmica assumida pela oferta desses cursos na fase posterior à publicação da LDB nº 9.394/96, considerando a flexibilização apontada por essa lei para a diversificação de instituições e cursos superiores no País.

campo mais amplo da educação superior brasileira. A terceira e última parte do texto apresenta e analisa as percepções dos gestores das IES públicas e privadas da amostra sobre os processos de avaliação e regulação desses cursos, à luz da política do Sinaes.

Metodologia do estudo

Para mapear o objeto procedeu-se a um levantamento bibliográfico sobre temas relevantes para a compreensão da inserção dos CST na educação superior do país, bem como dos marcos regulatórios para a expansão desses cursos, à luz da política definida para o setor.

O estudo apresentou um caráter exploratório e descritivo, considerando uma amostra composta por quinze IES, escolhidas a partir do critério do maior número de matrículas nos CST, no ano de 2012, em cada região geográfica do País², com base no Censo da Educação Superior (INEP, 2014) no Sistema de Fluxo dos Processos de Regulação e Avaliação da Educação Superior – e-Mec³. Do total de IES, seis são públicas – quatro federais e duas estaduais –, enquanto nove são vinculadas ao setor privado. A amostra contou com três Universidades, três Centros Universitários, três Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia⁴ e seis Faculdades. As Unidades da Federação onde as IES se localizam são: Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo. Ao longo do texto as IES são identificadas por códigos, atendendo ao acordado com os sujeitos, mediante assinatura de termo de consentimento livre e esclarecido, visando garantir o anonimato deles e de suas instituições.

-
- 2 No caso das IES multicampi, optou-se por trabalhar com um *campus* específico, no qual fosse registrado o maior número de matrículas em CST, em cada região do país.
 - 3 Conforme Griboski (2014), o Sistema de Fluxo dos Processos de Regulação e Avaliação da Educação Superior – “e-MEC é uma ferramenta que permite ao Inep implementar critérios de designação segundo os perfis de avaliadores necessários a cada processo de avaliação e de modo automático, fazendo uma escolha aleatória dos perfis de avaliadores para a participação nas comissões *in loco*. Além de ser uma fonte de consulta de dados sobre instituições de educação superior e seus cursos, o Cadastro e-MEC informa dados da situação de regulação das instituições e dos cursos por elas oferecidos, endereços de oferta e indicadores de qualidade obtidos nas avaliações do MEC” (p. 99).
 - 4 De acordo o Art. 2º da Lei 11.892/2008, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia “são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas”. (BRASIL, 2008).

Os sujeitos da pesquisa, em um total de 25 (vinte e cinco), foram os gestores das IES selecionadas – Reitor, Pró-Reitor de Ensino de Graduação, Diretor Geral/Acadêmico ou, ainda, Coordenador de Cursos de Graduação – contatados previamente por meio de carta de apresentação, e-mail e telefonema. Desse total, seis (27%) gestores atuam em universidades, cinco (20%) trabalham em centros universitários, outros cinco (20%) desempenham suas funções em institutos federais, e nove (37%) em faculdades. Em relação à categoria administrativa, dez (10) deles atuam em IES públicas e quinze (15) em IES privadas. Os cargos de gestão desses sujeitos são ocupados, em sua grande maioria, por mulheres – 15 ou 60%, enquanto os homens são dez (40%). Quase metade dos sujeitos (12) possui título de doutor (dois com pós-doutorado), dez são mestres e outros três têm pós-graduação *lato sensu*.

Os dados da pesquisa foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas e de consultas a documentos relativos à política de educação superior, com ênfase naquela que vem orientando a oferta dos CST, no período pós-LDB nº 9.394/96. Visando uma melhor apreensão do objeto, em seis IES da amostra foi entrevistado um gestor, em outras oito delas isso foi feito com dois gestores e em uma delas chegou-se a entrevistar três desses sujeitos.

Com a finalidade de atender princípios éticos da pesquisa, a cada sujeito foi solicitada permissão para gravar a entrevista, obtendo-se a autorização de todos eles, por meio de gravação de áudio e da assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, documento assinado tanto pelo gestor como pelo entrevistador.

No caso da análise documental, foram consultadas fontes diversas, como: (i) documentos norteadores da política para a educação superior brasileira no período estudado, com ênfase nos CST; (ii) relatórios e sinopses da educação superior produzidos pelo Inep; (iii) Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia (MEC, 2010).

Em sua interpretação, os dados foram submetidos à técnica da análise de conteúdo, de forma a levar à construção de categorias e eixos temáticos que foram cruzados com a análise documental. Para tanto, buscou-se apoio na análise de conteúdo proposta por Bardin (2004), que, nas palavras da própria autora, consiste em

[...] técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens. (p. 44)

Instalação, expansão e avaliação dos CST na educação superior

No Brasil, o campo da educação superior tem lidado com políticas que revelam a tendência histórica de restrição do setor público e de estímulo ao setor privado (SOUSA, 2006, 2013a). Nesse contexto, situa-se o debate sobre a implantação, expansão e avaliação dos CST. De acordo com Brandão (2007), é importante analisar a implantação desses cursos, na década de 1960, como parte das decisões de cunho econômico e político, tomadas pelo Estado brasileiro, que produziu um discurso de modernização atrelado não apenas à economia, mas principalmente à ciência, à tecnologia e ao sistema educacional. À época, o Brasil contou com um expressivo aparato legal que apresentou referências básicas para a instalação e evolução dos CST no País, com destaque para a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases – Lei nº 4.024/61 (BRASIL, 1961), que respaldou as IES na criação de cursos diferenciados.

O desenvolvimento da educação superior tecnológica tem suas raízes na Reforma Universitária, instituída pela Lei nº 5.540/1968 (BRASIL, 1968). Assim, os CST surgem com base na proposição desse dispositivo legal para a instalação e o funcionamento de cursos profissionais de curta duração. Com um dos desdobramentos dessa reforma, no período compreendido entre 1973 e 1975, houve uma expansão dos cursos de curta duração, ministrados em 19 (dezenove) IES, sendo a maioria deles em universidades e instituições federais. Quanto aos cursos, havia 28 (vinte e oito), sendo dois na Região Norte, oito na Região Nordeste, nove na Região Sudeste, três na Região Sul e seis na Região Centro-Oeste.

No novo movimento assumido na formação para educação tecnológica, em 1977 é extinto o curso de Engenharia de Operação, pioneiro no campo da educação profissional e tecnológica de nível superior, a partir do disposto no Parecer CFE nº 05/77 (BRASIL, 1977).

Entre os fatores que concorreram para isso, destaca-se a resistência dos meios acadêmicos que acabou por inibir a expansão desses cursos, alegando que seria necessária ampla pesquisa de mercado para comprovar a necessidade dos profissionais formados pelo referido curso.

Almeida (2005) esclarece que, em nível nacional, na década de 1980, a expansão dos CST no setor privado nem sempre ocorreu por vocação institucional, mas da transformação de IES menores em universidades. Em 1988, um total de 53 instituições de ensino ofertava esses cursos, das quais aproximadamente 60% pertenciam ao setor privado (BRASIL, 2001).

Na década de 1990, ocorrem a reorganização e reformulação dos CST, no contexto da reforma da educação superior promovida no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso/FHC (1995-1998), tendo como duas principais diretrizes a racionalização administrativa e a eficácia quantitativa. A partir da promulgação da LDB nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), a educação profissional recebeu destaque como uma modalidade educacional associada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia (art. 39). De forma bastante sucinta, apresentou a proposta de educação profissional, o acesso, a articulação com os demais níveis e a diplomação em tecnologia. Na visão de Brandão (2007), essa lei regulamentou a educação profissional em termos genéricos, separando essa modalidade da educação escolar e permitindo a organização de qualquer estrutura. Em 2002, foram instituídas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Tecnológico, por meio da Resolução CNE/CP nº 3/2002 (BRASIL, 2002).

Paralelamente a esse aparato legal, a sociedade tem dado respostas ao crescimento da oferta dos CST por meio da rápida absorção do tecnólogo no mercado de trabalho (BERTE, 2013). Tal oferta tem sido legitimada nos últimos anos pela regulamentação do MEC e pela sua crescente aceitação social, fatos que corroboram para explicar sua expansão. Além disso, é razoável supor que esses cursos ganharam destaque no cenário nacional, em virtude de apresentarem características distintas dos demais cursos de graduação.

No período 1997-2002, embora bastante significativo, o número absoluto dos CST conseguiu apenas triplicar, visto que passou de 194 para 636, correspondendo a 228%. Porém, observa-se, entre 2007 e 2012, um declínio nesse percentual, chegando a 57%, visto que o total de cursos, considerando sua oferta presencial e a distância, passou de 3.803 para 5.969.

Apesar desse movimento aparentemente oscilante no ritmo de crescimento da oferta dos CST, no período analisado, em números absolutos, o incremento na quantidade deles foi sempre positivo. No quinquênio 2007-2012, o aumento foi de 2.166 cursos, traduzindo um percentual de 57% do total existente em 2007 (3.803). Com isso, os dados sugerem que a expansão da oferta de CST, no período 1997-2012, ainda não atingiu a estabilidade, embora o seu ritmo tenha diminuído proporcionalmente, pela própria ampliação da oferta.

No que tange à avaliação e regulação dos CST, as políticas definidas para o setor ocorrem no contexto da publicação do Decreto Federal nº 5.224 de 2004 (BRASIL, 2004b). Antes a competência de supervisão e regulação da educação profissional tecnológica tinha sido atribuída à Secretaria de

Educação Profissional e Tecnológica (Setec), cujo nome anterior era Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação (Semtec). Em 2006, o Decreto nº 5.773 (BRASIL, 2006) especificou essas funções. Na prática, além de tratar da regulamentação, ele também abordou a avaliação. Cabe mencionar que, anteriormente, o Decreto nº 3.860/2001 (BRASIL, 2001) tratava da avaliação de cursos e IES.

No que se refere às avaliações institucionais externas dos CST presenciais e a distância, a Portaria Inep nº 31/2005 (BRASIL, 2005) estabeleceu os procedimentos para sua organização e execução. Em 2008, o Ministério da Educação determinou que esses cursos seriam avaliados pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), conforme consta na Portaria Normativa nº 3/2008 (BRASIL, 2008b). Em 2011, a regulação e a supervisão desses cursos tornaram-se competências da Seres nas duas modalidades já citadas.

O novo formato no qual se insere a educação tecnológica num modelo de educação superior validada por marcos regulatórios é ainda muito novo. Na visão de Takahashi e Amorim (2008), isso causa desconfiância e até mesmo dificuldade de clareza sobre o melhor caminho a ser seguido pelos CST, como se depreende da citação a seguir.

O acompanhamento de todas as mudanças experimentadas pelas IES permite inferir que estas funcionam sob uma forte tensão entre a inovação e a regulação. Por um lado, foi aberto um campo para oferta de novos cursos, com novos formatos e duração, novas tecnologias como as permitidas pela educação a distância e novos conteúdos. Por outro, e na mesma proporção de intensidade, há a preocupação com a regulação deste novo campo que se identifica através das seguidas alterações dos marcos legais destes cursos na busca de mecanismos confiáveis e ágeis de avaliação dos mesmos (p. 222).

Avaliação e regulação dos CST na visão dos gestores

Nesta parte do artigo são descritos e analisados os resultados do estudo, coletados em campo junto aos vinte e cinco gestores das IES entrevistados, de maneira cruzada com a literatura que trata dos CST e a legislação pertinente à sua implementação no cenário mais amplo da educação superior brasileira.

No marco do Sinaes, a avaliação de cursos de graduação se faz, desde 2004, com o objetivo de identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial àquelas relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica, mediante a utilização

de procedimentos e instrumentos diversificados. A partir desse sistema, a avaliação dos CST para fins de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento integra a regulamentação padrão para os demais cursos de graduação no Brasil, formalizada na Portaria Inep nº 31/2005 (BRASIL, 2005). Nesse contexto, os CST compartilham com os outros cursos de graduação o mesmo processo avaliativo.

Esse arranjo sistêmico é apreciado, com ressalvas, por 15 dos 25 gestores participantes do estudo, notadamente no aspecto da unificação dos procedimentos e instrumentos de avaliação externa, os quais servem para IES com organizações administrativas e acadêmicas bem diferentes, como ilustram os depoimentos a seguir.

O Sistema de Avaliação Nacional [Sinaes] que temos foi construído para avaliar os cursos superiores ofertados pelas universidades. Quer dizer, nós somos avaliados de igual forma que uma universidade brasileira [...] Então, eu vejo que há muito ainda que se fazer para aproximar a avaliação do que de fato é um curso tecnológico de nível superior, sob o ponto de vista de avaliação (Informações fornecidas por D – IFCentro-Oeste).

O mesmo peso para todas as IES pesa. Não é em vão que as faculdades menores estão sendo abolidas (Informações fornecidas pela D – IFNordeste). Você podia ter um instrumento um pouco mais focado na característica do curso de tecnologia. Instrumento de avaliação do ensino [da educação] superior unificado, pode perder um pouco do resultado disso [...] (Informações fornecidas pela FP1Norte).

Na prática, a equiparação dos cursos de graduação no processo avaliativo pelo Estado é questionada pelos gestores. A descon sideração do contexto no qual os CST são ofertados, as diferenças institucionais e peculiaridades relativas ao processo de criação e funcionamento de um curso de graduação implicam assumir determinadas atribuições que pesam na dinâmica de trabalho da instituição.

Os depoimentos apresentados indicam que os participantes da pesquisa demandam uma avaliação que considere o que é singular nos CST, bem como um instrumento específico de avaliação para fins de regulação nacional desses cursos, capaz de melhor apreender sua natureza e organização didático-pedagógica.

Todavia, ainda que identifique fragilidades no processo de avaliação de cursos para fins de regulação nacional, notadamente no instrumento, a

maioria dos entrevistados também destaca a importância desse processo para os cursos de graduação como uma ação diagnóstica das condições de sua oferta. Esse grupo indica que, por meio da avaliação, o curso pode avançar, melhorar, mediante as observações realizadas pelas comissões externas. Nesse sentido, a regulação é abordada como mecanismo de induzir a melhoria da qualidade dos cursos. Fica, assim, subjacente à percepção desses atores que a regulação nacional cumpre sua finalidade, na medida em que suas normas e regras são assumidas para o autocontrole.

Ademais, no que diz respeito à avaliação de cursos pelo Enade, alguns CST inauguraram a participação de estudantes no exame, componente curricular obrigatório para cursos de graduação do País, desde 2008, conforme Portaria Normativa MEC nº 3/2008 (BRASIL, 2008b).

Na década de 2000, ainda que com variação de crescimento ano a ano, o movimento expansionista dos CST trouxe inúmeros desafios para as IES. O investimento em sua diversificação para atrair novos estudantes, a ininterrupta oferta dos cursos existentes e o peso da concorrência entre IES são situações imbricadas no impacto da avaliação para fins de regulação nacional.

Para Brandão (2007), Lima Filho (1999) e Takahashi (2010), a implementação dos CST, a oferta de cursos e sua expansão possuem forte consonância com os condicionantes econômicos e políticos de cada momento histórico. Destacam, ainda, que isso está na origem desses cursos quando, nos anos 1960, período do chamado Estado desenvolvimentista, houve a necessidade de acelerar o processo de industrialização, atendendo às demandas de um novo mercado de trabalho que passava a existir.

As declarações apresentadas pelos coordenadores das IES pesquisadas vão ao encontro da afirmação desses autores, pois evidenciam que ainda é a demanda do mercado de trabalho que influencia quais áreas de conhecimento são privilegiadas para a abertura ou manutenção de cursos pelos CST e não propriamente os resultados obtidos nas avaliações. Treze das quinze instituições pesquisadas apontam que, para realizar a oferta de cursos em determinadas áreas de conhecimento, bem como expandir os cursos, buscam perceber qual é a demanda do mercado de trabalho, como pode ser percebido nas falas a seguir.

[...] Para a abertura da faculdade foi feita uma entrevista com os comerciários, com empreendedores, para saber quais eram as necessidades e eles foram apontando esses cursos (Informações fornecidas por D – FP2Centro-Oeste).

A demanda de mercado, embora oscilante, tem sido decisiva na oferta de CST [...] (Informações fornecidas por D – IFNordeste).
 [...] indubitavelmente a expansão dos cursos de tecnologia vai estar muito ligada à questão econômica das cidades (Informações fornecidas por D – FPSul).

Os dados apresentados evidenciam que há uma especificidade na forma de oferta da educação superior pelos CST, visto que o foco dos cursos está na demanda empresarial local e no mercado de trabalho em geral. Podemos, então, dizer que as IES pesquisadas valorizam a relação direta entre os cursos que ofertam e o mercado de trabalho. Dessa forma, reforçam que a avaliação realizada pelo Sinaes acaba não abarcando as especificidades dos cursos pesquisados e, possivelmente, a regulação dela decorrente fique comprometida.

Frente à necessidade dos CST de atenderem às expectativas de um mercado de trabalho local, os entrevistados declaram que para abrir ou fechar determinados cursos é preciso comprovar a existência de efetiva demanda.

A abertura dos cursos no CST tem que ter uma consulta pública à comunidade. Faz parte da instrução do próprio processo do projeto pedagógico do curso, que eles anexem as atas de consulta à sociedade do entorno, naquele determinado município onde está o campus [...] é a sociedade que tem que dizer (Informações fornecidas por D – IFSul). Nós temos aqui na instituição um setor chamado de observatório do mundo do trabalho, que tem uma equipe que faz um levantamento tanto para a oferta quanto para a substituição de um curso ou fechamento definitivo. (Informações fornecidas por D – IF Centro-Oeste).

Para abrir um curso, são considerados principalmente o feedback dos egressos quanto à empregabilidade, a vocação e desenvolvimento econômico da região, arranjo produtivo local e o nível de satisfação dos profissionais formados [...] (Informações fornecidas por D – IFNordeste).

Diante desses relatos, pode-se dizer que, por um lado, as IES que ofertam CST em conformidade com as demandas locais acabam tendo como retorno a maior aceitação social, o que também pode explicar a expansão dos cursos. Por outro lado, os dados evidenciam o alinhamento existente entre as novas configurações econômicas, o mundo produtivo e a necessidade de formação de mão de obra específica. Assim, podemos considerar uma forte relação entre educação e trabalho e, ainda, tal como sugere Saviani (2005), que no cenário educacional brasileiro ainda prevalece uma “concepção produtivista de educação” (p. 19).

Tendo em vista que o foco das IES está em ofertar cursos para atender determinada demanda do mercado de trabalho local, há uma variedade de cursos sendo ofertados. Dentre as 15 (quinze) IES pesquisadas, oito delas possuem cursos na área de Tecnologia da Informação, sete na área de Gestão e Negócios e outras cinco investem no campo da Saúde. A forma como lidam com definição dos CST é comentada por alguns dos gestores:

[...] nós tínhamos muitas áreas aqui dentro da região extremamente amadoras na informática. A gente fez algumas pesquisas com empresas [...] quando você chegava nessas organizações via que os gestores não tinham formação [...] A partir dessa busca pela formação, eles começaram a cobrar isso dos próprios funcionários, então [a oferta] foi meio de um fluxo contínuo. (Informações fornecidas por D – FP1Norte). [...] a área de gestão, principalmente, é a que mais cresce hoje [...] por conta do perfil do mercado daqui (Informações fornecidas por D – FP2Norte).

[...] de 10 anos para cá nós temos uma grande evolução, especialmente na parte de Imagem, mas voltada para a parte de Ressonância Magnética. (Informações fornecidas por D – FP1Centro-Oeste).

Ainda em relação à avaliação dos CST, outro aspecto que se depreende a partir da fala dos entrevistados é que, nas IES privada, para a oferta e continuidade de determinado curso, existe uma preocupação com a competitividade do setor, em primeiro lugar. Equacionada esta questão é que os resultados do processo avaliativo ganham certa visibilidade, ainda esse processo também seja objeto de preocupação dos gestores. Na prática, as IES buscam ofertar cursos a partir de pesquisas, para bem conhecer qual a real necessidade do mercado, os cursos ofertados pelas concorrentes e possibilidades de expansão e a potencialidade de se atrair estudantes. As declarações, a seguir, explicitam esses aspectos.

[...] quando você encontra outra instituição de ensino ofertando o mesmo curso, com uma qualidade inferior que nem sempre o aluno conhece, mas com uma mensalidade que, às vezes, chega a ser um terço, é difícil concorrer! [...] avaliar o que minha concorrente está fazendo dentro dessa área e, a partir daí, procurar discutir com a direção para avaliar propostas e se há realmente viabilidade (Informações fornecidas por D – FP1Norte).

[...] Concorrência. Quando [o CP2Nordeste] surgiu com esses cursos, ele vê que mudou o mercado todo, ele abriu uma porta para aquele que, em outras, não conseguiria entrar (Informações fornecidas por D – CP2Nordeste)

[...] a gente tem uma área de mercado bem estruturada, tem pessoas que cuidam do acadêmico, mas tem gente que cuida da área de mercado. [...] a gente sabe, com um bom grau de precisão, quantos alunos entraram em cada uma das instituições concorrentes (Informações fornecidas por D – FP1Norte).

Considerando que a educação superior promovida após a promulgação da LDB nº 9.394/1996 tem como uma de suas características o incentivo à competitividade entre as instituições e seu autofinanciamento, podemos dizer que os relatos apresentados são expressão dessa realidade no cenário desse nível educacional no País, o que cria forte tensão com os processos de avaliação e regulação definidos para todo o território nacional. Sendo assim, de um lado os CST se constituem como uma oportunidade de negócio para as IES privadas e, de outro, há a possibilidade de o mercado contar com uma mão de obra qualificada e mais barata, pois existirão mais candidatos a um posto de trabalho.

Por fim, refletimos se a educação propiciada pelos CST tem como norte a formação do sujeito para o trabalho, compreendida como prática social e histórica, ou se o seu núcleo se subordina às necessidades do mercado, treinando os indivíduos para assumirem suas atividades laborais. Nessa polarização, são tensionados os processos de avaliação e regulação.

Considerações finais

Este artigo teve como objetivo geral analisar as percepções dos gestores de um conjunto de quinze IES públicas e privadas, distribuídas nas cinco regiões brasileiras, a respeito da avaliação dos CST, à luz da política do Sinaes, tendo como recorte temporal o período entre 1997 e 2012. Para tanto, apoiou-se na literatura da área, em análise documental e na interpretação das informações fornecidas pelos vinte e cinco gestores selecionados, visando compreender como esses sujeitos encaram a avaliação dos CST pelo Sinaes.

Com a promulgação da LDB/1996, ocorreu a reordenação do marco político educacional do País para o contexto atual. Isso permitiu que os CST fossem ofertados na modalidade de graduação, com vistas a garantir a formação geral e profissional dos estudantes, tornando-os aptos a exercerem plenamente sua profissão por meio de uma formação reconhecida legalmente como equiparável aos cursos de graduação.

No plano da política educacional, a variedade na oferta dos CST, como debate Lima Filho (1999), expressa esses cursos como um modelo de educação

superior alternativa ao universitário. Trata-se de um tipo de curso com tempo de duração menor e com flexibilidade curricular, de maneira a atender às demandas empresariais em desenvolvimento.

Os avanços do Sinaes são desafios atuais para garantir a igualdade nos processos de avaliação entre os CST e os bacharelados. Reservadas as especificidades das áreas, as dimensões, indicadores e critérios de análise correspondentes a esses cursos nos instrumentos de avaliação, já deveria estar pacificada a discussão sobre a importância da avaliação e os méritos de realizá-la. Todavia, não é isso o visto no contexto dos cursos pesquisados.

No que tange à avaliação dos CST, os sujeitos da pesquisa compreendem a necessidade de regulação via Ministério da Educação. Nessa direção, compreendem o Sinaes como um conjunto de indicadores que, de certa forma, orientam os projetos pedagógicos dos cursos, porém nem sempre seus resultados representam melhoria de qualidade. Isto porque algumas IES têm o foco pontual nos resultados da avaliação para fins de obtenção dos atos regulatórios e não alteram os processos administrativos e pedagógicos que conduziram à melhoria da qualidade.

Todavia, a existência de um instrumento único, padronizado para todos os cursos de graduação, é indicada como um aspecto que não agrega valor aos CST, pois seus propósitos formativos e desdobramentos político-pedagógicos específicos não são destacados no processo de avaliação regulatória. Na visão dos gestores entrevistados, a avaliação ofusca a identidade própria de um curso quando os indicadores são generalistas, comuns a todos os cursos.

Referências

- ALMEIDA, F. O. Flexibilidade da oferta de cursos em nível superior: Cursos Superiores de Tecnologias e Cursos Sequenciais. **Trabalho Necessário**, Niterói: Neddate-UFF, n. 3, p. 1-15, 2005.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BERTE, R. S. Cursos Superiores de Tecnologia: análise do contexto, do crescimento e da qualidade de cursos oferecidos no Brasil. **Competência**, Porto Alegre, v.6, n.2, p. 97-115, jul./dez. 2013.
- BRANDÃO, M. Cursos superiores de tecnologia: democratização ao acesso ao ensino superior? **Trabalho Necessário**, Niterói, ano 5, n. 5, 2007.
- BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961: estabelece as Diretrizes da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1961, retificado em 28 dez. 1961.

_____. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 nov. 1968. Seção 1, p. 10.369.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Ano CXXXIV, nº 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27.833.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004a. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 72, 15 abr. 2004. Seção I, p. 3-4.

_____. Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008a. Institui a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2008. Seção 1, p. 1.

_____. Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001c. (Revogado pelo Decreto nº 5.773, de 2006). Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Seção 1E, p. 67.

_____. Decreto nº 5.224, de 1º de outubro de 2004b. Dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 out. 2004. Seção 1, p. 3

_____. Decreto nº. 5.773, de 9 de maio de 2006a. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União** Brasília, DF, 10 mai. 2006. Seção 1, p. 6.

_____. CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (CFE). **Documenta**, Brasília. nº 195, fev. 1977c. Parecer 05/77. Revoga o currículo mínimo do curso de Engenharia de Operação.

_____. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). CONSELHO PLENO. Resolução CNE/CP nº 3, de 18 de dezembro de 2002b. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a organização e o funcionamento dos cursos superiores de tecnologia. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 23 de dezembro de 2002, Seção 1, p. 162.

_____. CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Parecer CNE/CES nº 436, de 05 de abril de 2001. Trata dos Cursos Superiores de Tecnologia – Formação de Tecnólogos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6 abr. 2001. Seção 1E, p. 67.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Portaria **Inep** nº 31, de 17 de fevereiro de 2005b. Estabelece os procedimentos para a organização e execução das avaliações externas das Instituições de Educação Superior (IES) para fins de credenciamento e credenciamento e dos cursos

superiores de graduação, tecnológicos, sequenciais, presenciais e a distância, para fins de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, em consonância com os princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

_____. **Censo da Educação Superior 2012**. Brasília: INEP, 2014.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Portaria Normativa nº 3**, de 1º de abril de 2008b. Determina as áreas e os cursos superiores de tecnologia que serão avaliados pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) no ano de 2008 e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/Setec/arquivos/pdf_legislacao/superior/port03_01abr08.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2016.

GRIBOSKI, C. M. **Regular e/ou induzir qualidade**. Os cursos de pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. 2014. 482 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2014.

LIMA FILHO, D. L. Formação de Tecnólogos: Lições da Experiência, Tendências Atuais e Perspectivas. **Boletim Técnico SENAC** v. 25, n. 3, p. 1-15, set/dez 1999.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia**. Brasília: MEC, 2010.

SAVIANI, D. **As concepções pedagógicas na História da Educação Brasileira**. Campinas: HISTEDBR, 2005. Disponível em <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_036.html> Acesso em 12 abr. 2007.

SOUSA, J. V. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: SILVA, M. A; SILVA, R. (Org.). **A ideia de universidade: rumos e desafios**. Brasília: Liber Editora, 2006. p. 139-178.

_____. **Educação superior no Distrito Federal: consensos, conflitos e transformações na configuração de um campo**. Brasília: Liber Livro/Faculdade de Educação-Universidade de Brasília, 2013a.

_____. Expansão dos Cursos Superiores de Tecnologia no Brasil entre 1997 e 2011. In: SOUSA, J. V. (Org.) **Educação superior: cenários, impasses e propostas**. Campinas/SP: Autores Associados; Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília, 2013b. p. 183-218.

TAKAHASHI, A. R. W. Cursos superiores de tecnologia em gestão: reflexões e implicações da expansão de uma (nova) modalidade de ensino superior em administração no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 385-414, 2010.

_____. AMORIM, W. A. C. Reformulação e expansão dos cursos superiores de tecnologia no Brasil: as dificuldades da retomada da educação profissional. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n.59, p. 207-228, set./dez. 2008.

BIODATAS

ADEILDO TELLES DA SILVA (UNIFAP) – Email: adeildotelles@gmail.com – Graduado em Sistema de Informação e Especialista em Gestão e Docência do Ensino Superior pela Faculdade Atual. Especialista em Engenharia de Sistemas pela Escola Superior Aberta do Brasil – ESAB. Professor da Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, onde desenvolve estudos na área da Engenharia de Software no curso de Ciência da Computação. Participa do Grupo de Estudos e Pesquisa Marxismo, Trabalho e Políticas Educacionais (GEMTE) onde desenvolve estudos sobre Expansão e Financiamento da Educação Superior Pública nos Estados do Amapá e Pará.

ADENIZE COSTA ACIOLI (CESMAC) – E-mail: adenize.acioli@gmail.com – Licenciada em Pedagogia pelo CESMAC. Especialista em Supervisão e Administração Escolar e Mestre em Educação pela UFAL. Doutora em Linguística Aplicada pela PUC-Minas. Professora da UNEAL e do CESMAC. Assessora técnica da Pró-reitoria de Graduação do CESMAC. Vice-coordenadora do Curso de Pedagogia da UNEAL. Tem experiência em docência e gestão educacional na educação básica e na educação superior.

ANA LÚCIA CUNHA DUARTE (UEMA) – E-mail: duarte_ana@hotmail.com – Licenciada em Pedagogia pela UFMA. Mestre em Educação pelo IPLAC. Mestre em Educação pela UCB. Doutora em Educação pela UnB. Professora do curso de Pedagogia da UEMA e Diretora do Centro de Educação, Ciências Exatas e Naturais (CECEN). Tem experiência na área de educação, com ênfase em política educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão da educação; formação de professores; avaliação institucional e projetos pedagógico.

ANA LYDIA VASCO DE ALBUQUERQUE PEIXOTO (UNEAL/ CESMAC) – E-mail: analydiavet@gmail.com – Bacharel em Medicina Veterinária pela FCAP. Mestre e Doutora em Ciência Veterinária pela UFRPE. Professora Titular da UNEAL, onde desenvolve estudos sobre educação superior, com ênfase em avaliação, e gestão acadêmica. Autora de diversas publicações científicas sobre avaliação da educação superior. Desenvolve pesquisa pelo OBEDUC/CNPq.

ANDRÉ RODRIGUES GUIMARÃES (UNIFAP) – E-mail: andre@unifap.br – Licenciado em Pedagogia pela UFPA. Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNIFAP. Doutor em Educação pela UFPA. Professor do Departamento de Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da UNIFAP. Desenvolve pesquisas e possui publicações em política de educação superior, com foco na expansão, financiamento e trabalho docente.

ANDRÉA ARAUJO DO VALE (UFF/OBEDUC/CAPES) – E-mail: andrearaujodovale@gmail.com – Bacharel em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela (UFF). Mestre em Comunicação e Cultura pela Escola de Comunicação da UFRJ. Doutora em Políticas Públicas e Formação Humana, pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPFH/UERJ). Docente na Escola de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Serviço Social UFF.

ANDRÉIA CUNHA MALHEIROS SANTANA (UEL) – E-mail: andreiacunhamalheiros@gmail.com – Licenciada e Bacharel em Letras pela UNESP. Mestre e doutora em Educação Escolar pela mesma universidade. Pós-Doutora pelo Programa de Educação na UFSCAR, tendo sido bolsista da FAPESP durante este período. Professora na UEL, onde desenvolve estudos sobre formação de professores, com ênfase em formação inicial, currículo e avaliação. Atualmente, atua em dois programas de pós-graduação, sendo coordenadora do Mestrado Profissional em Letras (ProfLetras).

ARLETE DE FREITAS BOTELHO (UEG) – E-mail: arletebotelho@uol.com.br – Licenciada em Pedagogia pelo UNICEUB e em Geografia pela UEG. Especialista em Gestão da Educação Superior. Mestre em Economia Ambiental e Doutora em Políticas Públicas da Educação, ambas pela UnB. Pós-doutoranda em Políticas de Educação, Saúde Coletiva e Inclusão pela UFG. Professora da UEG, Campus de Formosa onde desenvolve estudos sobre educação superior, com ênfase em Avaliação Institucional. Pró-Reitora de Administração da UEG (2005/2009). Vice-Presidente da Comissão Própria de Avaliação (CPA) e Coordenadora da Avaliação Institucional Interna da UEG (2017). Diretora do Campus de Formosa (2018 a 2021).

CLAUDIA MAFFINI GRIBOSKI (UnB) – E-mail: cgriboski4@gmail.com – Licenciada em Pedagogia. Especialista em Gestão Escolar e Mestre em Engenharia da Produção na Área da Qualidade da Gestão Escolar pela UFSM. Doutora em Educação pela UnB. Professora da UnB. Diretora de Avaliação e Informações Gerenciais do Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional da UnB e Pesquisadora Institucional da UnB. Tem

experiência em gestão de políticas e avaliação de sistemas educacionais e docência da educação básica e superior. Desenvolve estudos e pesquisas sobre interprofissionalidade e tecnologias de educação em saúde, educação especial, acessibilidade, projetos pedagógicos, currículo e avaliação institucional.

CLÁUDIO AMORIM DOS SANTOS (UnB) – E-mail: claudioamorin@gmail.com – Licenciado em História pelo UniCEUB e em Pedagogia pela UNICESP. Mestre em Educação pela UnB. Pesquisador da UnB, bolsista do UNIVERSITAS/BR. Integra o Grupo de Pesquisa em Avaliação da Educação Superior (GEPAES) na UnB. Professor da Secretaria de Educação do Distrito Federal, atua e pesquisa sobre autoavaliação institucional das instituições de educação superior (públicas e privadas). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em administração e legislação educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: Credenciamento e Recredenciamento de IES, Autorização e Reconhecimento de cursos, Comissão Própria de Avaliação (CPA), Secretária Acadêmica/Geral de IES.

DANIEL AZEVEDO PALMA (UnB) – E-mail: danielazevedopalma@hotmail.com – Bacharel em Ciências Contábeis pela FECAP. Especialização em Gestão escolar pela FACOS. Mestre em Controladoria e Contabilidade Estratégica pela FECAP. Doutorando em Educação pela UnB na linha de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE). Supervisor Administrativo Financeiro na Faculdade CNEC/Unai, responsável pela execução e supervisão dos procedimentos de avaliação institucional e de cursos, além de atividades de gestão administrativa e financeira. Professor de Controladoria no Curso de Ciências Contábeis na Faculdade CNEC Unai.

DIANA CRUZ RODRIGUES (UNAMA) – E-mail: dicruzrodrigues@gmail.com – Bacharel em Administração pela UFPA. Mestre e doutoranda em Administração pela UNAMA. Desenvolve pesquisa na temática de governança e políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), com especial interesse sobre enfoques de desigualdades, justiça distributiva e desenvolvimento social.

EMERSON DUARTE MONTE (UEPA) – E-mail: edm489@gmail.com – Licenciado em Educação Física pela UEPA. Mestre e Doutor em Educação pela UFPA. Vice-líder do Grupo de Pesquisa Ressignificar. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior (GEPES) da UFPA e membro do Grupo de Pesquisa de Economia Política da Educação e Formação Humana (GEPEFH) da UFSCar, ambos vinculados ao Grupo Universitas/BR. Coordenador do Curso de Especialização em Pedagogia da Cultura Corporal na UEPA. Atua nos temas: mundo do trabalho, formação de

professores em educação física, história da educação física, estágio supervisionado, políticas públicas educacionais e do esporte, trabalho docente, financiamento da educação superior, expansão da educação superior, carreira do magistério superior.

FABIOLA ATAÍDE DE MATOS (UNIFAP) – E-mail: matos.fab19@gmail.com – Licenciada em Pedagogia pela UNIFAP.

FABÍOLA BOUTH GRELO KATO (UFPA) – E-mail: fabiola_kato@hotmail.com – Licenciada em pedagogia pela UFPA. Especialista em Políticas de Gestão e Financiamento da Educação pela UFPA. Mestre e Doutora em Educação pela UFSCar. Professora da UFPA no Programa de Pós-graduação em Educação na linha de pesquisa Estado, Políticas públicas da educação e Formação Humana; Fundamentos da Educação dentro da temática de políticas para educação superior.

FERNANDO ALVES RAMOS (UNIFAP) – E-mail: fernando.ramos.unifap@gmail.com – Graduando no curso de História da UNIFAP. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Marxismo, Trabalho e Políticas Educacionais da UNIFAP. Tem experiência na área de História.

GIRLENE RIBEIRO DE JESUS (UnB) – E-mail: girlene@unb.br – Bacharel em Psicologia pela UFPB. Mestre em Psicologia, com ênfase em Avaliação Educacional, pela UnB e Doutorado pela UnB, com ênfase em validação e normatização de testes. É coautora do teste não-verbal de inteligência SON-R 2 1/2 a 7 anos. Professora do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da UnB. Interesses de pesquisa: política e avaliação da educação básica e superior, monitoramento e avaliação de programas educacionais e sociais, indicadores e metas educacionais, matrizes de referência e validade das medidas educacionais.

GISELLE DOS SANTOS RIBEIRO (UFPA) – E-mail: giribeiroef@hotmail.com – Licenciada em Educação Física e especialista em Pedagogia da Cultura Corporal pela UEA. Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA. Foi bolsista do Observatório da Educação – OBEDUC, Projeto de pesquisa – Políticas da Expansão da Educação Superior. Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Educação Superior (GEPES/UFPA) desenvolvendo pesquisas sobre políticas de financiamento da educação superior.

ILMA DE ANDRADE BARLETA (UNIFAP) – Email: ilmabarleta@bol.com.br – Licenciada em Pedagogia e Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNIFAP. Doutora em Educação pela UFPA. Professora no Departamento

de Educação da UNIFAP. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais; Gestão e Financiamento da Educação Básica; Trabalho Docente.

IVELY GUIMARÃES ABDALLA (UNIFESP) – E-mail: ively.abdalla@unifesp.br – Bacharel em Psicologia pela UNIP. Especialista em Avaliação pela UnB e em Educação e Saúde pela UNIFESP. Mestre em Educação pela UNIP. Mestre em Ciências pela Universidade Federal de São Paulo. Doutora em Ciências pela UNIFESP. Docente do Programa de Pós Graduação Educação em Saúde/CEDESS/UNIFESP. Pesquisadora/CEDESS. Pesquisadora do projeto Redes de Formação Docente em Saúde: experiências e saberes. Pesquisadora do projeto Avaliação, Expansão e Qualidade da Educação Superior no século XXI: uma análise sobre o conceito de qualidade nos cursos de graduação no período pós-SINAES – 2004/2012. Pesquisa inserida no Observatório da Educação (OBEDUC) – Políticas da Expansão da Educação Superior. Experiência na área de Psicologia Educacional, com ênfase em Psicologia do Ensino e da Aprendizagem, e na área de Educação em Saúde.

JANDERNAIDE RESENDE LEMOS (UEG) – E-mail: janrlemos@gmail.com – Licenciada em educação física pela UEG. Mestre em educação física pela San Francisco State University (USA). Professora efetiva da UEG, onde desenvolve estudos e pesquisas na área da educação, com ênfase em avaliação institucional. Co-autora de artigos sobre educação superior, além de desenvolver estudos e pesquisas na área de políticas de educação superior (programas, projetos e ações). Integrante da Rede Universitas/Br.

JOÃO RIBEIRO DOS SANTOS FILHO (UFPA) – E-mail: jonhpb@yahoo.com.br – Licenciado em Matemática pela UEMA, bacharel em Direito pela Estácio/FAP) e tecnólogo em Gestão Pública pelo IFPA. Mestre e Doutor em Educação pela UFPA. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior – Gepes/UFPA, no qual desenvolve pesquisas sobre Políticas de Financiamento da Educação Superior no Brasil e Orçamento Público. Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União (TCU).

JOELMA DOS SANTOS BERNARDES (UFSCar) – E-mail: joelma.santos833@gmail.com – Licenciada em Pedagogia e especialista em Pedagogia Empresarial Organizacional pela UFU. Mestra e doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFSCar. Mobilidade Internacional na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (FPCE) da Universidade do Porto (U. Porto). Membro dos grupos de pesquisa: Economia Política da Educação, Estética e Formação Humana (GEPEFH) e Observatório e Pesquisa das Políticas de Avaliação da Educação

Superior (POW1), ambos da UFSCar; Estudos e Pesquisas em Políticas, História e Avaliação da Educação Superior (GEPPHAES) da USP; e Grupo de Análise de Políticas Educativas (GAPE) da FPCE da U. Porto. Investiga na área de políticas educativas e avaliação educacional.

JOSÉ ALMIR BRITO DOS SANTOS (UNIFAP) – E-mail: prof.almir@ymail.com – Licenciado em Ciências Biológicas e Especialista em Política Educacional pela UNIFAP. Mestre em Educação pela UNIFAP. Desenvolve estudos relativos à implantação da Pós-graduação Stricto Sensu, formação de professores de Ciências Biológicas e política da expansão e financiamento da Educação Superior. Professor no Governo do Estado do Amapá. Foi bolsista OBEDUC/CAPES no projeto Política de Expansão da Educação Superior no Brasil. Participou da pesquisa, Expansão e Financiamento da Educação Superior pública no estado do Amapá.

JOSÉ AUGUSTO EWERTON DE SOUSA (UFPA) – E-mail: jaesousa@yahoo.com.br – Bacharel em Direito pela UFPA. Advogado e Assistente administrativo na Secretaria de Estado de Educação do Pará e Secretário legislativo na Câmara Municipal de Belém. Atua nas áreas de direitos humanos, políticas públicas, assessoria jurídica e política.

JOSÉ CARLOS ROTHEN (UFSCar) – E-mail: jcr3219@yahoo.com.br – Licenciado em Filosofia. Mestre em filosofia. Doutor em Educação. Professor associado da Universidade Federal de São Carlos. Foi coordenador da Comissão Própria de Avaliação da UFSCar de 2013 a 2015, Coeditor da Revista Cadernos da Pedagogia. Foi membro da Comissão de Pós-graduação em Educação (CPG – UFSCar) de 09/2010 a 02/2013. Atuou como professor da Educação Básica. Desenvolve pesquisas nos seguintes temas: Avaliação da Educação Superior, Políticas Públicas e História da Educação Superior: Reforma Universitária de 1968, Imprensa, Revistas e Impressos Educacionais. Coordenou o projeto de pesquisa: Avaliação, expansão e qualidade da educação superior no século XXI: uma análise sobre o conceito de qualidade nos cursos de graduação no período pós-SINAES 2004/2012: o qual faz parte do OBEDUC “Políticas da Expansão da Educação Superior.

JOSÉ VIEIRA DE SOUSA (UnB) – E-mail: sovieiral@gmail.com – Licenciado em Pedagogia pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal e em Letras pela UnB. Mestre em Educação e doutor em Sociologia pela mesma universidade. Professor da UnB, onde desenvolve estudos sobre educação superior, com ênfase em avaliação, expansão e democratização de acesso. Autor de livros e diversos capítulos de livros e artigos sobre avaliação da educação superior, além de desenvolver pesquisas financiadas pelo Conselho Nacional de

Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) acerca desse tema. Organizador da Coleção Políticas Públicas de Educação, juntamente com Célio da Cunha e Maria Abádia da Silva, publicada pela Editora Autores Associados, em 2011, 2013 e 2014, e pela Líber Livro, em 2012.

JULIA FLAVIA ARAUJO CARVALHAES (UFMG) – E-mail: julia.carvalhaes@feluma.org.br – Licenciada e bacharel em Ciências Biológicas pela PUC Minas. Especialista em Auditoria em Saúde e Gestão da Qualidade pela Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais (FCMMG). Mestranda em Educação pela UFMG. cursando Licenciatura em pedagogia pela UNIUBE. Membro do grupo de pesquisa POW1, vinculado ao Observatório e pesquisa das políticas de avaliação da educação superior– Rede Universitas/ Br. Tem experiência na área de avaliação da educação superior e tutoria EaD.

LEILA MARIA COSTA SOUSA (UFPA) – E-mail: leila2867@hotmail.com – Licenciada em Pedagogia pela UFPA. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA na linha de políticas públicas educacionais. Possui experiência como Assistente Administrativa pela SEDUC. Foi Bolsista de Iniciação Científica OBEDUC/ CAPES. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior (GEPES -UFPA).

LETÍCIA BORTOLIN (UFSCar) – E-mail: leticia_bortolin@hotmail.com – Licenciada em Pedagogia e Mestre em Educação pelo programa de Pós-Graduação da UFSCar. Especialista em Alfabetização e Letramento pela Faculdade da Aldeia de Carapicuíba. Professora de Educação Básica com atuação na Educação Infantil e Ensino Fundamental I.

LIDIA RUIZ-MORENO (UNIFESP) – E-mail: lidia.ruiz@unifesp.br – Licenciada e Bacharel em Ciências Biológicas pela Universidade Nacional de Córdoba, Argentina; Doutora em Ciências Biológicas pela UNC/Argentina. Professora aposentada da UNIFESP. Professora credenciada no Programa de Pós-Graduação Mestrado Ensino em Ciências da Saúde. Colaboradora nas disciplinas de Formação Didático-Pedagógica em Saúde e na disciplina: Práticas de atenção plena para a promoção da saúde integral: base na espiritualidade e neurociência. Responsável pelo convênio de intercâmbio entre a Unifesp e a Universidade Nacional de Córdoba.

LÍVIA BEZERRA BUENO (CESMAC) – E-mail: liviabbuenoa@gmail.com – Bacharel em Direito pelo CESMAC. Graduanda no Curso de Medicina Veterinária no CESMAC. Tem experiência na área de Direito Privado.

LUCIANA RODRIGUES FERREIRA (UNAMA) – E-mail: lucianarofer@gmail.com – Licenciada em Pedagogia pela UFPA. Mestre em Educação pelo

Programa de Pós-graduação em Educação da UFPA. Doutora em Educação na linha de Estado, Política e Formação Humana, pela UFSCar. Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da UNAMA. Coordenadora do Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Estratégicos em Governança Pública da Escola de Governança Pública do Estado do Pará. Editor Científico da Revista Amazônia, Organizações e Sustentabilidade. Desenvolve atividades orientadas para a Gestão Pública, Formação e Trabalho, além de estudos sobre a Pós-Graduação no Brasil e o investimento na Ciência e na Produção de Conhecimento.

LUIZ FERNANDO REIS (UNIOESTE) – E-mail: reislui fernando@gmail.com – Bacharel em Ciências Contábeis e Licenciado em Pedagogia pela UNIOESTE. Mestre em Educação pela UEM. Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana UERJ. Professor do Curso de Enfermagem da UNIOESTE – campus de Cascavel. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social – GEPPES (Unioeste/CNPq) e da Rede de Pesquisas Universitas/BR. Desenvolve estudos sobre dívida pública e financiamento da educação superior.

MAÍSA APARECIDA DE OLIVEIRA (UEMG) – E-mail: maisavrb@hotmail.com – Licenciada em Pedagogia pela UFV. Mestre e Doutora em Educação pela UFSCar. Professora da UFV. Membro dos Grupos de Pesquisas: sociologia, trabalho e educação; Observatório e pesquisa das políticas de avaliação da educação superior (POW1); Educação, conhecimento e processos educativos. Foi bolsista FAPESP desenvolvendo pesquisas sobre os impactos da produtividade/produtivismo acadêmica(o) na formação do estudante da graduação e da pós-graduação, bem como o processo de produção de conhecimento científico. Membro-pesquisadora da Rede Universitas/BR.

MARCOS EDUARDO DOS SANTOS ALVES (UNIOESTE) – E-mail: marcos_edu1996@hotmail.com – Graduando do Curso de Enfermagem da UNIOESTE.

MARGARETH GUERRA DOS SANTOS (UNIFAP) – E-mail: margarethguerraunifap@gmail.com – Licenciatura em Pedagogia pela UEPA. Especialização em Docência no Ensino Superior na FACATUAL. Mestre e Doutora em Educação pela UFRGS. Docente do Departamento de Educação da UNIFAP. Pesquisadora dos grupos INOVAVAL (UFRGS), do Grupo GEMTE (UNIFAP) e da Rede UNIVERSITAS (BRASIL). Atua nas áreas de políticas para Educação Básica e Superior (Educação), com pesquisas voltadas para Sistemas de Avaliação da Qualidade da Educação Superior e Básica, Internacionalização da Educação Superior e Redes de

Acreditação e Avaliação. Autora de capítulos de livros e artigos na área da avaliação e acreditação.

MARIA ANTONIETA ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA (UFAL) – E-mail: mariaantonietta07@gmail.com – Doutora em Educação pela PUC/SP e mestre em Administração de Sistemas Educacionais pelo IESAE/FGV/RJ. Aposentada da Universidade Federal de Alagoas – UFAL e pesquisadora da Rede UNIVERSITAS/BR com linha de pesquisa sobre Ensino Superior, especificamente atuando na investigação sobre avaliação e expansão do ensino superior. Possui livros e artigos publicados, sendo o mais recente um capítulo no livro Educação Superior: as diversas faces da expansão, pela editora da Universidade Estadual de Maringá/PR.

MARIA CRISTINA DA SILVEIRA GALAN FERNANDES (UFSCar) – E-mail: mcsgfernandes@gmail.com – Bacharel em Ciências Sociais pela UNESP/Araraquara. Mestre em Ciências Sociais pela PUC/SP. Doutora em Educação Escolar pela UNESP. Professora Associada da UFSCar, onde desenvolve estudos sobre educação superior e sociologia da educação, com ênfase em trabalho docente, práticas pedagógicas, produção de conhecimento, avaliação, expansão e democratização da universidade. Autora de artigos e capítulos de livros sobre os temas estudados.

MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS TAVARES (UNIRIO) – E-mail: graccatavares@uol.com.br – Licenciada em Pedagogia pela UFAL. Mestre em Administração de Sistemas Educacionais pelo IESAE/FGV. Doutora em Educação Brasileira pela UFRJ. Pesquisadora da UERJ. Pesquisadora visitante da UFSCar. Professora aposentada da UFRJ. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação Superior, atuando principalmente nos seguintes temas: educação superior, política educacional, gestão democrática, extensão universitária e avaliação educacional.

OTILIA M L B SEIFFERT (UNIFESP) – E-mail: otiliaseiffert@gmail.com – Bacharel em Psicologia pela University of Texas/Austin/USA. Mestre em Educação. Doutora em Psicologia da Educação pela PUCSP. Docente aposentada colaboradora da UNIFESP. Integrante a Rede Universitas/Br. Desenvolve pesquisas sobre a Educação Superior no Brasil. Autora de livros, capítulos de livros e artigos sobre educação superior e avaliação da educação superior, com foco em avaliação, expansão, democratização de acesso e formação em saúde. Tem experiência no campo da Educação e Saúde, atuando principalmente com formação e desenvolvimento docente para a educação superior, educação permanente em saúde, planejamento estratégico situacional, avaliação de programas e projetos em saúde.

PAMELA CRISTINA BOTIGLIERI PASCHOALIN (UFSCar) – E-mail: pam_botiglieri@hotmail.com – Licenciada em Pedagogia pela UFSCar. Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da mesma universidade, desenvolvendo pesquisa inserida na linha de Estado, Política e Formação Humana, referente ao tema da avaliação educacional.

PAOLA MATOS DA HORA (UnB/INEP) – E-mail: paollamatos@gmail.com – Licenciada em Pedagogia, especialista em avaliação escolar, mestre e doutoranda em Educação pela Universidade de Brasília. Pesquisadora-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Membro do grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior – Gepaes e do Observatório e Pesquisa das Políticas de Avaliação da Educação Superior (POW1), ligado à Rede Universitas. Tem experiência na elaboração de matrizes, diretrizes e do instrumento de prova do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

PATRICIA L D ABENSUR (UNIFESP) – E-mail: patricia.abensur@unifesp.br – Licenciada em Pedagogia pela UFPE. Mestre e doutora em Educação pela PUC-SP. Técnica em assuntos educacionais do Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde (CEDESS/UNIFESP), onde desenvolve estudos sobre educação superior, com ênfase em formação didático-pedagógica em saúde e pedagogia freireana. Integrou no período de 2011 a 2017 a rede Universitas de pesquisadores, na qual participou de pesquisa sobre o tema da avaliação, expansão e democratização de acesso do ensino superior. Autora de capítulos de livros e artigos sobre avaliação da educação superior, formação didático-pedagógica em saúde e pedagogia freireana.

PRISCILA DE PAULO ULIAM MARTINS (UFSCar) – E-mail: priscilauliam@gmail.com – Licenciada em Pedagogia e Mestre em Educação pela UFSCar. Bacharel em Ciências Biológicas pela UNIOESTE. Tem experiência na área de Educação como Professora da Educação Básica-I atuando nos anos iniciais do Ensino Fundamental pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Publicou trabalhos em anais de eventos, capítulo de livro e periódico referente a políticas públicas de avaliação para a educação básica na perspectiva docente. Atualmente participa do grupo de pesquisa Sociologia Trabalho e Educação e do Observatório e Pesquisa das Políticas de Educação Superior ambos da Universidade Federal de São Carlos, trabalhando com os seguintes temas: Avaliação Institucional, SAEB, SARESP e REUNI.

REGILSON MACIEL BORGES (UFSCar) – E-mail: regilsonborges@gmail.com – Bacharel e Licenciado em Filosofia pela PUC-Campinas. Mestre em Educação pela mesma universidade. Doutor em Educação pela UFSCar. Bolsista no Programa de Pós-Graduação em Educação na UEPG. Autor e coautor de publicações sobre o tema da avaliação educacional, incluindo artigos indexados na Scientific Electronic Library Online (SciELO). Participa do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas, História e Avaliação da Educação Superior (GEPPHAES) da USP, do Observatório e Pesquisa das Políticas de Avaliação da Educação Superior (POW1) da UFSCar e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Avaliação (GEPPEA) da UEPG.

ROBERTO ANTONIO DEITOS (UNIOESTE) – E-mail: rdeitos@uol.com.br – Licenciado em Pedagogia pela UNIOESTE. Mestre e Doutor em Educação pela UNICAMP, na área de história, filosofia e educação. Pós-Doutorado em Educação pela UEM. Professor da UNIOESTE no Campus de Cascavel no Curso de Pedagogia e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social – GEPPEs. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas sociais, política educacional brasileira, organismos internacionais, ensino médio e educação profissional e estado.

TAYANNE DE FÁTIMA ALMEIDA TABOSA DOS REIS – E-mail: tayannetabosa@outlook.com – Licenciada em Pedagogia e mestranda em Educação na linha de Políticas Públicas Educacionais do Programa de Pós-Graduação da UFPA. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior – GEPES/UFPA e da Rede Universitas/Br. Atualmente, participa do projeto: “Financeirização e Expansão do Ensino Superior Privado-Mercantil no Brasil”.

THIENE RAIANNE OLIVEIRA RODRIGUES (UnB) – E-mail: thiene91@hotmail.com – Licenciada em Pedagogia pela UnB. Linha de pesquisa: Avaliação na Educação Superior/Sinaes – Políticas Públicas. Atua como professora na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF).

VALERIA SILVA DE MORAES NOVAIS (UFPA/UEAP) – Email: valmoraes25@hotmail.com – Licenciada em Pedagogia pela UFPA. Mestre em Educação e Doutora em Educação pela mesma universidade. Professora da UEAP, onde desenvolve estudos sobre expansão e financiamento da educação superior, políticas para a educação de jovens e adultos e gestão da

educação básica. Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Política Educacional e Gestão (GEPPEG).

VERA LÚCIA JACOB CHAVES (UFPA) – E-mail: veraluciajacob@gmail.com – Bacharel em Ciências Sociais e licenciada em Pedagogia pela UFPA. Mestre em Educação e Políticas Públicas pela UFPA. Doutora em Educação: conhecimento e inclusão social pela UFMG. Pós-doutorado em Educação pela Universidade de Lisboa e Pós-Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ. Professora da UFPA e no Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED. Vice-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA. Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior – GEPES/UFPA. Desenvolve pesquisas na área de Políticas Públicas, com ênfase em Educação Superior, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas de gestão; financiamento da educação e trabalho e carreira docente, com vários artigos e livros publicados. Integra a rede de pesquisadores Universitas/Br. É bolsista produtividade do CNPq nível 2.

SOBRE O LIVRO

Formato:	16x22,5cm
Tipologia:	Adobe Garamond Pro
Papel de Miolo:	Off-Set 90g
Papel de Capa:	Triplex 250g
Número de Páginas:	476
Suporte do livro:	E-book

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
BR-153 – Quadra Área, Km 99 – 75. 132-903 – Anápolis-GO
www.ueg.br / Fone: (62) 3328-1181

2018
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Os textos apresentados na obra traduzem resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Integrado "Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil"/OBEDUC, estruturado em sete subprojetos. Em cada um desses subprojetos foram apresentados artigos, selecionados previamente por um Comitê Científico, designado pela Coordenação Local do evento. Considerando o elevado número e a qualidade dos artigos produzidos a partir da temática central "Direito à Educação Superior Pública no Contexto da Crise Brasileira", os trabalhos apresentados durante o Seminário foram organizados na presente publicação, que está estruturada em cinco e-books.