

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/333670662>

# DAS CRISES DO CAPITAL ÀS CRISES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL novos e renovados desafios em perspectiva

Book · June 2019

DOI: 10.29388/978-85-53111-53-4-0

CITATIONS

2

READS

228

1 author:



João Dos Reis Silva Júnior

Universidade Federal de São Carlos

155 PUBLICATIONS 640 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



A CONTRIBUIÇÃO DA FAPESP NA RESSIGNIFICAÇÃO DA CIÊNCIA BRASILEIRA EM TECNOCiência POR MEIO DOS PROJETOS TEMÁTICOS ATIVOS NOS ANOS DE 2016-2020 o caso da USP [View project](#)



The funding policy research in Brazil, the production of knowledge and the researcher's work in the context of internationalization of higher education [View project](#)

# **DAS CRISES DO CAPITAL ÀS CRISES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

**novos e renovados desafios em perspectiva**



**João dos Reis Silva Júnior - Vera Jacob Chaves - Celia Otranto - José Carlos Rothen**  
**Organizadores**





João dos Reis Silva Júnior  
Vera Jacob Chaves  
Celia Otranto  
José Carlos Rothen  
Organizadores

DAS CRISES DO CAPITAL ÀS CRISES DA  
EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL - NOVOS E  
RENOVADOS DESAFIOS EM PERSPECTIVA

1ª Edição Eletrônica

Uberlândia / Minas Gerais  
Navegando Publicações  
2019



# Navegando Publicações



NAVEGANDO

[www.editoranavegando.com](http://www.editoranavegando.com)

[editoranavegando@gmail.com](mailto:editoranavegando@gmail.com)

Uberlândia – MG,

Brasil

## Copyright © by autor, 2019.

D2601 – Silva Júnior, João dos Reis, et al. Das crises do capital às crises da educação superior no Brasil - novos e renovados desafios em perspectiva. Uberlândia: Navegando Publicações, 2019.

ISBN: 978-85-53111-53-4

 10.29388/978-85-53111-53-4-0

1. Educação 2. Educação Superior I. João do Reis Silva Júnior; Vera Jacob Chaves; Celia Otranto; José Carlos Rothen. II. Navegando Publicações. Título.

CDD – 370

CDU – 37

---

Revisão/ Diagramação – Lurdes Lucena

## Índice para catálogo sistemático

Educação

370



## Editores

Carlos Lucena – UFU, Brasil

José Claudinei Lombardi – Unicamp, Brasil

José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU, Brasil

## Conselho Editorial

Afrânio Mendes Catani – USP, Brasil

Alberto L. Bialakowsky – Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Ángela A. Fernández – Univ. Autónoma de Sto. Domingo, República Dominicana

Anselmo Alencar Colares – UFOPA, Brasil

Carlos Lucena – UFU, Brasil

Carlos Henrique de Carvalho – UFU, Brasil

Carolina Crisorio – Universidad de Buenos Aires, Argentina

Cílson César Fagiani – Uniube, Brasil

Christian Cwik – University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad & Tobago

Christian Hausser – Universidad de Talca, Chile

Daniel Schugurensky – Arizona State University, EUA

Dermeval Saviani – Unicamp, Brasil

Elizet Payne Iglesias – Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Fabiane Santana Previtali – UFU, Brasil

Francisco Javier Maza Avila – Universidad de Cartagena, Colômbia

Gilberto Luiz Alves – UFMS, Brasil

Hernán Venegas Delgado – Universidad Autónoma de Coahuila, México

Iside Gjergji – Universidade de Coimbra - Portugal

Iván Sánchez – Universidad del Magdalena – Colômbia

João dos Reis Silva Júnior – UFSCar, Brasil

Jorge Enrique Elías-Caro – Universidad del Magdalena, Colômbia

José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU, Brasil

José Claudinei Lombardi – Unicamp, Brasil

José Jesus Borjón Nieto – El Colégio de Vera Cruz, México

José Luis Sanfelice – Univás/Unicamp, Brasil

Lívia Diana Rocha Magalhães – UESB, Brasil

Mara Regina Martins Jacomeli – Unicamp, Brasil

Miguel Perez – Universidade Nova Lisboa – Portugal

Newton Antonio Paciulli Bryan – Unicamp, Brasil

Paulino José Orso – Unioeste – Brasil

Raul Roman Romero – Universidad Nacional de Colombia – Colômbia

Ricardo Antunes – Unicamp, Brasil

Robson Luiz de França – UFU, Brasil

Sérgio Guerra Vilaboy – Universidad de la Habana, Cuba

Silvia Mancini – Université de Lausanne, Suíça

Teresa Medina – Universidade do Minho – Portugal

Tristan MacCoaw – Universit of London – Inglaterra

Valdemar Sguissardi – UFSCar – (Aposentado), Brasil

Victor-Jacinto Flecha – Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguai

Yoel Cordoví Núñez – Instituto de História de Cuba, Cuba



## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Prefácio<br>Carlos Lucena<br>DOI – 10.29388/978-85-53111-53-4-0-f.1-4                                                                                                                                                                               | 1   |
| Da educação utilitária fordista à da multifuncionalidade liofilizada<br>Ricardo Antunes<br>DOI – 10.29388/978-85-53111-53-4-0-f.5-18                                                                                                                | 5   |
| Crise orgânica do capital, recomposição burguesa e intensificação da precariedade do trabalho docente: fundamentos sócio-históricos da (des)configuração do trabalho docente<br>José dos Santos Souza<br>DOI – 10.29388/978-85-53111-53-4-0-f.19-36 | 19  |
| Motivações e tendências na expansão dos Cursos Superiores de Tecnologia (CSTs) no Brasil (1997-2015): percepções dos gestores públicos<br>José Vieira de Sousa<br>DOI – 10.29388/978-85-53111-53-4-0-f.37-62                                        | 37  |
| Entre avanços e retrocessos, a contradição – o Reuni e a expansão da educação superior pública<br>Raísa Maria de Arruda Martins<br>DOI – 10.29388/978-85-53111-53-4-0-f.63-80                                                                       | 63  |
| Internacionalização da educação superior: movimentos e tensionamentos contemporâneos<br>Marlize Rubin-Oliveira - Giovanna Pezarico - Nilson de Farias<br>DOI – 10.29388/978-85-53111-53-4-0-f.81-96                                                 | 81  |
| Expansão e diferenciação da universidade nos novos campi da USP, UNICAMP e UNESP: seleção, acesso e perfil socioeconômico do corpo discente<br>Flávio Batista Ferreira<br>DOI – 10.29388/978-85-53111-53-4-0-f.97-120                               | 97  |
| As redes de governança do fundo de financiamento estudantil (Fies) sob a lente do estado ampliado<br>Aline Veiga dos Santos - Ranilce Guimarães-Iosif<br>DOI – 10.29388/978-85-53111-53-4-0-f.121-138                                               | 121 |

|                                                                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Cotas não, PIMESP sim? Discurso sobre o mérito no acesso à<br>Universidade de São Paulo (USP)<br>Maíra Tavares Mendes<br>DOI – 10.29388/978-85-53111-53-4-0-f.139-154                | 139 |
| Políticas públicas de expansão da educação superior: o caso da<br>Unipampa<br>Viviane Kanitz Gentil - Míriam Pires Corrêa de Lacerda<br>DOI – 10.29388/978-85-53111-53-4-0-f.155-170 | 155 |
| Sobre os autores                                                                                                                                                                     | 171 |





## PREFÁCIO

A análise do impacto entre a educação e o mundo do trabalho constitui-se em grande desafio na atualidade. Os processos reprodutivos do capital manifestam crises econômicas com sérios desdobramentos políticos e sociais perante a sociedade. As crises expressam em si uma contradição. Enquanto adicionam por um lado as iniciativas dos homens de negócios em buscar alternativas para a manutenção de status quo, independente dos custos sociais para esse fim, por outro, manifestam condições concretas para a construção da consciência e resistência às condições de exploração.

As condições objetivas estão postas. Restam aos movimentos e coletivos sociais a construção das condições subjetivas que promovam uma formação político educativa voltada à emancipação.

O embate sobre a educação toma a dimensão de um processo contraditório e de disputas. Como processo humano por excelência e dinâmico da sociedade, ela discorre sobre os debates do seu tempo, produzindo resistências, continuidades e ideologias. Toda educação expressa os embates de um período histórico, pois é em seu interior que estão em disputa os projetos de formação humana, tanto no presente, como para o futuro.

Este livro contribui para esse embate. Quais são os projetos educacionais apresentados em um processo de crise do capitalismo? Quais as tendências escolares manifestas na reprodução e resistência das formas laborais do trabalho abstrato? Como se apresentam as políticas educacionais no Brasil? Quais as possibilidades e limites da educação no país? Os modelos de gestão educacionais impactam os processos de formação humana nas escolas?

Estas e outras questões aqui se apresentam em um conjunto de capítulos que se interligam, dando organicidade ao trabalho que aqui apresentamos. É assim que Ricardo Antunes em “Da educação utilitária fordista à da multifuncionalidade liofilizada” analisa a educação exigida pelos gestores para a formação dos trabalhadores na era da sociedade do automóvel. Estes elementos são utilizados para debater os fundamentos exigidos na educação dos trabalhadores em um processo de acumulação financeirizada do capital. Este questionamento proporciona elementos para um comparativo crítico entre a educação exigida no sistema taylorista e fordista e as novas exigências postas na era toyotista e flexível.

José dos Santos Souza em capítulo intitulado “Crise orgânica do capital, recomposição burguesa e intensificação da precariedade do trabalho docente: fundamentos sócio-históricos da (des)configuração do trabalho docente” aponta as ações governamentais voltadas à pro-

moção da qualidade e da produtividade escolar. Tendo como referência o cotidiano escolar, recupera os novos modelos de gestão implantados nas escolas e como estes potencializam a exploração e precarização do trabalho docente, independente do seu caráter intelectual e imaterial.

José Vieira de Sousa em “Motivações e tendências na expansão dos Cursos Superiores de Tecnologia (CSTs) no Brasil (1997-2015): percepções dos gestores públicos” analisa, conforme afirma o título do capítulo, os Cursos Superiores de Tecnologia no Brasil. Por um lado, sua análise demonstra a dinâmica expansionista dos CSTs como expressão da política governamental para expansão do ensino superior na década de 1990 e seus impactos na sociedade. Por outro lado, recupera as concepções inerentes aos representantes de órgãos públicos e instâncias colegiadas referentes à implantação dos CSTs.

Raísa Maria de Arruda Martins em “Entre avanços e retrocessos, a contradição – o reuni e a expansão da educação superior pública” visa compreender a repercussão na Rede Federal de Universidades do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Toma como referência as contradições existentes no Programa como uma característica inerente ao lulismo.

Marlize Rubin-Oliveira, Giovanna Pezarico e Nilson de Farias no capítulo “Internacionalização da educação superior: movimentos e tensionamentos contemporâneos” tomam como referência os tensionamentos referentes à racionalidade hegemônica que sustentam a internacionalização da educação superior. Para isso, analisam os documentos produzidos pelos organismos internacionais, demonstrando os alinhamentos da política nacional em subordinação a esses interesses. Esses elementos investigativos constatarem as assimetrias entre o centro e periferia do capitalismo e os tensionamentos no âmbito da internacionalização do ensino superior.

Flávio Batista Ferreira em “Expansão e diferenciação da universidade nos novos campi da USP, Unicamp e Unesp: seleção, acesso e perfil socioeconômico do corpo discente” analisa a produção do conhecimento sobre as políticas de expansão do ensino superior no Brasil. Objetiva analisar se os impactos ocorridos em virtude da política de expansão do ensino de graduação pelo governo do estado de São Paulo promoveu diferenciações nas universidades públicas estaduais paulistas, tendo como referência sua missão, modelos de administração e gestão, perfil docente, características dos cursos implantados, entre outros.

Aline Veiga dos Santos e Ranilce Guimarães-Iosif em “As redes de governança do fundo de financiamento estudantil (Fies) sob a lente do Estado ampliado” debatem as políticas públicas da educação superior no Brasil. Realizam um mapeamento dos atores que contro-

lam o Fies, tendo como referencial epistemológico o conceito de Estado Ampliado desenvolvido por Antonio Gramsci. Apontam o Estado e, conseqüentemente, o Fies, como um palco de contradições e disputas. Trabalham a hipótese através da qual a ampliação do Fies estaria mais associado à manutenção da frequência de estudantes e à conclusão dos cursos do que propriamente à ampliação do acesso a um contingente maior de pessoas.

Maíra Tavares Mendes em “Cotas não, PIMESP sim? Discurso sobre o mérito no acesso à Universidade de São Paulo (USP)” analisa os discursos institucionais que propuseram a adoção do PIMESP na Universidade de São Paulo que acabaram por ser posteriormente rechaçados. Tomando como referência a crítica ao discurso meritocrático, debate os argumentos apresentados pela USP em defesa do PIMESP.

Viviane Kanitz Gentil e Miriam Pires Corrêa de Lacerda em “Políticas públicas de expansão da educação superior: o caso da Unipampa” analisam as dificuldades para a criação desta universidade e sua relevante importância regional. Demonstram que a instituição teve seu modelo gerencial centrada nos princípios da gestão democrática. Apontam a instituição como exemplificação do modelo de expansão do ensino superior no Brasil. Ao recuperarem os pressupostos de inovação pedagógica por ela desenvolvidos, demonstram que para além do que está determinado nos documentos legais, existe o verdadeiro significado das políticas se materializarem no âmbito local, sujeito à ação dos seres humanos e os diferentes contextos locais e culturais existentes.

Para aqueles interessados em compreender a educação em um contexto maior manifesto em suas mediações e contradições com a sociedade encontrarão neste livro um poderoso aliado para uma análise para além aparência e em busca da essência da educação e seus impactos sociais.

Carlos Lucena  
Universidade Federal de Uberlândia  
Editor da Navegando Publicações



# DA EDUCAÇÃO UTILITÁRIA FORDISTA À DA MULTIFUNCIONALIDADE LIOFILIZADA

Ricardo Antunes

## I

Qual foi a educação exigida pelos gestores e formuladores do capital ao longo da chamada era da sociedade do automóvel? Se a educação da era taylorista-fordista teve estes contornos que se expandiram ao longo de todo o século XX, quais são os fundamentos da propositura de educação na fase de vigência da *acumulação financeira e flexível*?

Para indicar alguns pontos capazes de auxiliar nas respostas a estas perguntas, o presente texto pretende explorar um dos tantos aspectos envolvidos neste tema crucial: qual foi o tipo de formação da força de trabalho que as empresas elegeram como pertinentes sob a predominância deste sistema de taylorista e fordista de organização do trabalho?

E por que, nas últimas décadas, este projeto está sendo profundamente alterado? Quais são os elementos estruturais que impulsionam essa mudança? Que interesses, que valores e que concepções elas representam? Que conexões estas mutações têm com as metamorfoses que atingem o mundo do trabalho e do capital, na era toyotista e flexível?

## II

Sabemos que capitalismo do Século XX, de base tayloriano-fordista teve como meta principal a usurpação pela gerência capitalista dos saberes-fazeres historicamente elaborados e preservados pela classe trabalhadora, com o intuito de reformulá-los e impô-los como normas aos/às trabalhadores/as, dentro da unilateralidade e da unidimensionalidade típicas do trabalho abstrato e alienado.

Este fora o sentido do *one best way* de Taylor e ele o exprimiu da maneira mais rude não apenas quando afirmou em seus escritos que existem seres humanos de tipo “bovino”, mas quando apregooou que a gerência de uma empresa ou instituição jamais deveria contar com a “iniciativa” de um/a trabalhador/a. Um desprezo total e declarado com a subjetividade da classe-que-vive-do-trabalho.

Sabemos que o taylorismo-fordismo buscou reduzir toda atividade de trabalho a “tarefas” rotinizadoras e, com isso, logrou rebaixar o valor da força de trabalho em geral – muito embora Taylor e mesmo

Ford jamais abrissem mão de um quadro qualificado de gerentes assalariados/as. As finalidades não eram apenas atacar os saberes-fazer da classe trabalhadora e suas formas historicamente constituídas de reprodução social, mas atacar o seu poder de barganha frente ao capital, permitindo aos gestores manter a rotação (*turn over*) nos quadros de trabalhadores/as quando necessário.

Tratava-se, portanto, de uma qualificação com base em uma especialização limitadora, tanto do conhecimento teórico, quanto das atividades práticas de trabalho. Uma qualificação marcada pela divisão entre teoria e prática, sendo ambas racionalizadas internamente e reduzidas a “tarefas” em suas execuções. Uma qualificação de tipo parcelar, fragmentada e que só poderia ser construída tendo por base ciências também *especializadas*.

Por isso, o taylorismo-fordismo colocou como horizonte um projeto de educação baseado em escolas técnicas ditas “profissionalizantes”, cujo mote é formar os/as estudantes para o trabalho assalariado, ou melhor, formar a sua força de trabalho para o mercado, sendo que esse conhecimento deveria ser consumido pelas empresas como *capital variável*, como *trabalho concreto* urdido em *trabalho abstrato*.

Dentro dessa finalidade, o capitalismo concebido pelo desenho tayloriano-fordista colocou como horizonte à educação uma *pragmática da especialização fragmentada*. Uma educação moldada por uma concepção técnica que direciona a qualificação do trabalho nos limites da coisificação e da fragmentação impostas pelo processo de trabalho capitalista (ANTUNES, 2009a). A “escola ideal” para essa qualificação é a que promove o desmembramento entre conceito, teoria e reflexão (o *trabalho intelectual*), de um lado, e prática, aplicação e experimentação (o *trabalho manual*), de outro.

Uma escola que, além disso, enaltece muito mais a prática, a aplicação e a experimentação *em detrimento* do conceito, da teoria e da reflexão. Razão instrumental, de um lado; trabalho parcelar, fragmentado e coisificado, de outro.

Afinal, nesse sistema, é o assalariamento e o consumo da força de trabalho no espaço subordinado e heterônomo da fábrica que, segundo Ford, deveriam conformar a verdadeira “escola”. O papel social da educação básica em instituições de ensino deve, portanto, e quando muito, proporcionar uma ginástica mental que prepare o cérebro como “músculo”, um órgão mecânico, para posteriormente suportar as intervenções do *one best way* e da rotinização da linha de série. (PINTO, 2013)

Assim, a educação taylorista-fordista configurou-se, a partir do mundo da fábrica do automóvel, como uma educação puramente parcelar, hierarquizada e perpetuadora da nefasta divisão social entre trabalho intelectual e trabalho manual. Quem a elabora? A gerência capitalista, que se autodenomina “científica”. Toda a concepção é da

administração das empresas, onde estão os/as que “pensam” e “elaboram”.

A execução é responsabilidade dos/as trabalhadore/as. Separe-se, como se nisso houvesse alguma “ciência”, um grupo de pessoas como *homo sapiens* e outro como *homo faber*. Esta é a concepção da gerência “científica” tayloriana. Com Ford e, posteriormente, com Fayol, com Elton Mayo e demais nomes das escolas da administração, em maior ou menor escala essa mesma disjuntiva foi mantida.

As instituições de ensino deveriam preservar, na estrutura de seus conteúdos curriculares e com seus métodos e ferramentas de ensino e de aprendizagem, a formação de uma subjetividade calcada nos princípios da “economia de mercado” e da “hierarquia do trabalho”. Vale recordar aqui a excelente crítica de Maurício Tragtenberg (1982, p. 61):

[Com a manufatura,] há um deslocamento do conhecimento do trabalhador individual ao coletivo e deste ao capital, que culmina com a indústria moderna, onde a ciência aparece como força independente do trabalho e a serviço do capital. A qualificação para o trabalho passa a ser controlada por este. Na medida em que o capital detém o conhecimento, ele funda uma distribuição diferencial de saber que legitima a existente na esfera do poder. Constituindo-se em qualificações genéricas, a força de trabalho pode ser formada fora do processo produtivo: na escola.

Deve-se ressaltar que a crítica que Tragtenberg faz às instituições de ensino (em seus variados níveis, da educação básica à pós-graduação) perpassa desde o papel destas instituições na reprodução de seres que ocuparão posições típicas na estratificação social capitalista, até a subordinação passiva dos indivíduos à sociabilidade imposta pelo capital, em um processo que definiu como “socialização à subordinação”, ou seja, “a transmissão ao jovem de valores compatíveis com o seu futuro papel de subordinado” (TRAGTENBERG, 1982, p. 53).

As “cargas horárias”, as “avaliações”, o conteúdo programático das “disciplinas”, procuram tendencialmente moldar os estudantes nos limites de uma subjetividade alienada e estranhada, pré-formada e pré-disposta à divisão social do trabalho. Os diplomas e titulações obtidos, por sua vez, conferem reconhecimento social a este processo e legitimam, ética e politicamente, essa desigualdade como obra do mérito individual ou mesmo da técnica (TRAGTENBERG, 1982, p. 41-42).

A síntese de Tragtenberg é direta e certa:

[...] o taylorismo intelectual, a divisão do conhecimento em compartimentos estanques definidos pelos nomes das disciplinas contidas nos Programas de Curso, transforma o professor, o trabalhador do ensino, num tipo social tão premido pela divisão social do trabalho intelectual quanto o trabalhador do vidro ou metalúrgico, premido pela divisão material do trabalho (TRAGTENBERG, 1980, p.56)<sup>1</sup>.

Se a educação da era taylorista-fordista teve estes contornos que se expandiram ao longo de todo o século, XX, o século do *americanismo*, quais são, então, alguns dos fundamentos da proposta de educação em nossos dias, na fase de vigência da *acumulação flexível, do neoliberalismo e da financeirização do capital*?

### III

A revisão profunda por que passa a educação (e em particular a universidade) tem que ser compreendida no universo mais amplo da crise que atingiu o capitalismo nos inícios da década de 1970. Como não há espaço aqui para tratarmos de todos os elementos sociais, econômicos e políticos que levaram à crise do taylorismo-fordismo, podemos dizer, de modo breve, que a chamada crise do padrão de acumulação taylorista/fordista é, em verdade, manifestação de uma *crise estrutural do sistema de capital*, segundo Mészáros (2002) – que desencadeou um amplo processo de reestruturação produtiva e dominação política, sob a condução do mundo financeiro, que visava, por um lado, recuperar seu ciclo reprodutivo e, ao mesmo tempo, repor seu projeto de hegemonia, que fora então confrontado pelas lutas operárias especialmente em 1968. Lutas estas que questionaram alguns dos pilares da sociedade do capital e de seus mecanismos de controle social (MÉSZÁROS, 2002; ANTUNES, 2015b).

*Desde que se deu o desenlace daquelas lutas, com a derrota do movimento operário e social, combinado com a queda da taxa de lucro que passou a caracterizar a nova fase do capitalismo, em que se desenvolveu um monumental processo de reestruturação do capital, em escala global. Segundo as indicações de Mészáros, o sistema de capital (e em particular o capitalismo), depois de vivenciar a era dos ciclos de ascensão e crise, adentrava em uma nova fase, inédita, de crise estrutural, marcada por um continuum depressivo que alteraria em profundidade a fase cíclica anterior. Embora pudesse haver alteração em o seu epicentro, a crise se mostraria longa e duradoura, sistêmica e estrutural. (MÉSZÁROS, 2002)*

---

<sup>1</sup> No livro *A delinquência acadêmica: o poder sem saber e o saber sem poder*, Tragtenberg (1979) aprofunda essa análise crítica sobre a universidade. Os dois primeiros capítulos desse livro foram republicados em Tragtenberg (1982).

*Expansionista* na busca crescente e desmedida de mais-valor, *destrutivo* na sua processualidade pautada pela superfluidade e descartabilidade, o sistema de capital tornava-se, no limite, *incontrolável*. Depois de um longo período dominado pelos ciclos, sempre segundo a formulação de István Mészáros, o movimento do capital em crise passava a uma forma, de *crise endêmica, cumulativa, crônica e permanente*, o que recoloca, como imperativo vital de nossos dias, dado o espectro da destruição global, a busca de uma alternativa societal visando à construção de um novo *modo de produção* e de um novo *modo de vida* cabal e frontalmente contrário à lógica destrutiva do capital hoje dominante.

Dentre tantos aspectos destrutivos, como o ambiental, a eclosão de guerras sucessivas, o quadro de *crise estrutural e sistêmica* tem outro componente vital, dado pela corrosão do trabalho. Depois da intensificação do quadro crítico nos EUA e demais países capitalistas centrais, estamos presenciando profundas repercussões no mundo do trabalho em escala global. O trabalho relativamente contratado e regulamentado, herdeiro da era taylorista e fordista, que foi dominante no século XX – resultado de uma secular luta operária por direitos sociais – está sendo substituído pelas diversas formas de “empreendedorismo”, “cooperativismo”, “trabalho voluntário”, “trabalho atípico”, “intermitente”, formas que acentuam a superexploração do trabalho, configurando o que denominei como *tendência crescente à precarização estrutural da força de trabalho em escala global*.

Contra a rigidez vigente nas fábricas do século XX, o mundo do capital informacional-digital vem impondo sua trípole destrutiva em relação ao mundo do trabalho: neoliberalismo, reestruturação produtiva incessante e financeirização. Mas é imperioso registrar que, em nosso entendimento, a hegemonia financeira não significa somente a expansão do capital fictício, mas uma complexa simbiose entre o capital diretamente produtivo que se funde inicialmente com o bancário, criando o capital financeiro, que não pode prescindir da força de trabalho, mas pode intensificar quase ilimitadamente as formas de extração da mais valia.

Vivenciamos, desde então, uma ampliação exponencial de novas (e velhas) modalidades de (super)exploração do trabalho, *desigualmente* impostas e *globalmente combinadas* pela nova divisão internacional do trabalho. Tudo isso sob a impulsão de uma *contrarrevolução burguesa de amplitude global* que afetou todos os espaços produtivos do mundo, da China ao México, dos EUA à Índia, do Brasil à Coreia, etc.

“Sociedade do conhecimento”, “capital humano”, “trabalho em equipe”, “times ou células de produção”, “salários flexíveis”, “envolvimento participativo”, “trabalho polivalente”, “colaboradores”, “pj” (pessoa jurídica, denominação falsamente apresentada como “tra-

balho autônomo”), “empreendedorismo”, “economia digital”, “trabalho digital”, “trabalho *on line*”, esse tornou-se o novo léxico do mundo do capital corporativo. Sempre impulsionados por “metas” e “competências”, que se tornaram o novo cronômetro da era digital. Comandados pela lógica da financeirização, a técnica, o tempo e o espaço se metamorfosearam, sendo que a demolição dos direitos do trabalho tornou-se exigência inegociável.

O resultado é pavoroso: *terceirização, informalidade, flexibilidade, desemprego, desemprego por desalento (que não entra nas estatísticas) e pauperização amplificada*. Do Japão dos *operários encapsulados* aos *ciberrefugiados* que dormem nos cibercafés para procurar um trabalho contingente no dia seguinte. Da Inglaterra para o mundo se esparrama o “contrato de zero hora”, onde o trabalho se torna intermitente e sem direitos. Na Itália explodiu o trabalho ocasional, pago por *voucher*, sendo que muitos já falamos em *uberização* do trabalho como tendência crescente no mundo empresarial. O trabalho *on line* desmoronou a separação entre o tempo de vida *no* trabalho e *fora* do trabalho, e se ampliam as formas “modernas” de escravidão digital.

O mundo do capital passa a desenvolver, então, uma nova empresa que carece de trabalho “multifuncional”, “polivalente”, que nasceu com o toyotista e se esparramou pela empresa flexível em escala planetária. Emerge a fábrica “lioofilizada”<sup>2</sup>.

Nesse universo da nova “empresa flexível”, *lioofilizada*, alterou-se, em muitos pontos, os mecanismos do padrão de acumulação do capital. E isso teve consequências, também, na própria subjetividade do/a trabalhador/a e nas distintas manifestações do fenômeno da alienação.

Quem conhece uma fábrica da era taylorista-fordista e vê uma fábrica hoje percebe que a diferença é visível no seu desenho espacial, de trabalho, de organização técnica e de controle do trabalho. Não há mais as divisórias. Não há o restaurante do “peão” e o da gerência. É uma fábrica que seduz com o “encantamento” de um espaço de trabalho mais “participativo”, “envolvente” e menos despótico, ainda que apenas na *aparência*, como analisou Lima (2004). Em verdade, o toyotismo converte o/a trabalhador/a em *déspota de si mesmo* (ANTUNES, 2015a).

A *empresa flexível* só pode existir, então, com base no envolvimento, na expropriação do intelecto do trabalho. Por isso passou a ser comum exigir-se dos/as trabalhadores/as não apenas a execução de

---

<sup>2</sup> Como a liofilização, expressão utilizada por Juan J. Castillo, não é um termo das Ciências Sociais, cabe aqui uma explicação rápida: na Química, liofilizar significa, em um processo de temperatura baixa, secar as substâncias vivas. O leite em pó é um leite liofilizado. Nos referimos, portanto, aqui, à secagem da substância viva que, na empresa, é o trabalho vivo, que produz coisas úteis, riqueza material e valor, e que contraditoriamente se reduz no capitalismo.

variadas tarefas (operação e manutenção dos equipamentos, limpeza e organização do local de trabalho, controle de qualidade etc.), como ainda a responsabilidade de se reunir continuamente com a gerência sugerindo melhorias nos processos de maneira a cortar estoques e elevar a produtividade.

É neste novo universo produtivo que se reconfigura o problema da educação nesta nova fase do capital. Qual é, então, o projeto de educação que o capital vem desenhando neste início do século XXI?

## IV

Expandindo-se pelas principais potências capitalistas no contexto de crise que se instalou mundialmente após a década de 1970, o toyotismo e a empresa flexível passam a demandar uma série de qualificações profissionais, educacionais e comportamentais.

As instituições de ensino e pesquisa, conjuntamente às empresas, dado esse novo contexto, marcado pela crise estrutural mundial e pela necessária reestruturação produtiva do capital, assimilaram e “adequaram” essas reivindicações ao discurso do capital. Segundo Kuenzer: a aprendizagem flexível surgiu, então, “como uma das expressões do projeto pedagógico da acumulação flexível, cuja lógica continua sendo a distribuição desigual da educação, porém com uma forma diferenciada” (2016, p. 03).

Isso levou a que uma nova concepção de “educação instrumental” fosse concebida. Ainda nas palavras da autora:

Assim é que o discurso da acumulação flexível sobre a educação aponta para a necessidade da formação de profissionais flexíveis, que acompanhem as mudanças tecnológicas decorrentes da dinamicidade da produção científico-tecnológica contemporânea, ao invés de profissionais rígidos, que repetem procedimentos memorizados ou recriados por meio da experiência. (2016, p. 03)

E acrescenta:

Para que esta formação flexível seja possível, torna-se necessário substituir a formação especializada, adquirida em cursos profissionalizantes focados em ocupações parciais e, geralmente, de curta duração, complementados pela formação no trabalho, pela formação geral adquirida por meio de escolarização ampliada, que abranja no mínimo a educação básica, a ser disponibilizada para todos os trabalhadores (2016, p. 03).

Em termos de uma educação formal, habilidades intelectivas como selecionar e relacionar informações em vários níveis de comple-

xidade, desenvolver conhecimento por simbolização, acesso a recursos de informática e o domínio, ao menos básico, de línguas estrangeiras, passaram a ser exigências à medida que o uso de equipamentos de alta precisão técnica foi cada vez mais difundido. Daí a importância da ampliação da escolaridade em nível básico e mesmo em nível superior, complementada por cursos de capacitação que ofereçam saberes-fazeres técnicos específicos demandados pelo mercado de trabalho, geralmente oferecidos nas modalidades à distância. Em termos de qualificação profissional, passou a ser demandada aos/às trabalhadores/as maiores experiências práticas nas atividades, o chamado “conhecimento tácito”.

A maior novidade entre as qualificações demandadas pela gestão toyotista recaiu, contudo, nos aspectos informais ou comportamentais. A criatividade e a fácil adaptação às mudanças constantes de tarefas, de objetivos e de tecnologias, passaram a ser demandadas aos trabalhadores. É a chamada capacidade de “aprender a aprender”. Maior “autonomia”, no sentido de tomar decisões rápidas, sempre em plena identidade com os “valores das empresas”, estar atento a prevenir problemas e reagir a imprevistos, tudo isso tornou-se “obrigação”, ainda que sob a forma “voluntária”.

A capacidade de atuar em (e mesmo liderar) uma equipe, de assumir riscos em atividades organizadas na forma de projetos e cujos resultados são postos como metas, uma proatividade em atualizar-se e aperfeiçoar-se continuamente e, sobretudo, de envolver-se com os objetivos empresariais, passaram a ser requisitos cada vez mais procurados e incentivados aos/às trabalhadores/as.

Tragtenberg (1982, p. 35-36), pioneiramente, já identificava essas características na educação ofertada pelas instituições de ensino nos países pioneiramente industrializados:

No século XIX a introdução da técnica, ampliação da divisão do trabalho com o desenvolvimento do capitalismo, leva à necessidade da universalização do saber ler, escrever e contar. *A educação já não constitui ocupação ociosa e sim uma fábrica de homens utilizáveis.* Hoje em dia a preocupação maior da educação consiste em formar indivíduos cada vez mais adaptados ao seu local de trabalho, porém capacitados a modificar seu comportamento em função das mutações sociais. *Não interessa, pelo menos nos países industrialmente desenvolvidos, operários embrutecidos, mas seres conscientes de sua responsabilidade na empresa e perante a sociedade global [itálicos nossos].*

Há, portanto, uma combinação de perfis de qualificação pela qual, se uma formação educacional diferenciada é cada vez mais exigida, isso não significa que conhecimentos básicos e científicos sejam

imediatamente úteis ao trabalho. Daí a importância das qualificações comportamentais.

Nas palavras de Kuenzer (2016, p. 04):

[...], o mercado de trabalho passa a reger-se pela lógica dos arranjos flexíveis de competências diferenciadas. [...] Se há combinação entre trabalhos desiguais e diferenciados ao longo das cadeias produtivas, há também demandas diferenciadas, e desiguais, de qualificação dos trabalhadores, que podem ser rapidamente atendidas pelas estratégias de aprendizagem flexível, o que permite que as contratações sejam definidas a partir de um perfil de trabalhador com aportes de educação geral e capacidade para aprender novos processos, e não a partir da qualificação.

O trabalho em equipe constitui, portanto, um desafio à parte aos/às trabalhadores/as e lhes demanda algo a mais que seus conhecimentos técnicos. A equipe ou “time de trabalho” reafirma como nunca as ações “cooperativas”, em contraposição ao isolamento dos postos na organização taylorista-fordista. Mas, dadas as condições do assalariamento, esse arranjo estimula e se aproveita de um nefasto espírito de competição que se instala entre os membros e os próprios times, pois a avaliação gerencial pelo cumprimento de metas recai sobre o coletivo, cabendo aos membros encaminharem internamente, como “pares”, as soluções diante das cobranças.

Uma escola *ampla* no *restrito* espaço do ideário e da pragmática burguesa, uma educação moldada pelos “valores do mercado”, por sua “filosofia” utilitarista, eis a nova dogmática da educação da era do capital flexível.

A organização toyotista, neste sentido, possibilitou uma intensificação no consumo da força de trabalho pelo capital que está difuso por todos os ramos da economia, da produção industrial aos serviços e até mesmo na construção civil (ROSSO, 2008). Em grande parte essa intensificação resultou da readmissão, pela administração empresarial, da estratégia (outrora tão criticada por Taylor) de contar com a “iniciativa” dos/as trabalhadores/as, posto que os requisitos de qualificação formal (a experiência, as habilidades, conhecimentos gerais e específicos etc.) somente podem ser explorados plenamente se obtidos por meio dos requisitos de qualificação informal ou comportamental, como o comprometimento com os ideais da empresa, a autonomia e a autodisciplina individuais. Daí estes passarem ao primeiro plano de escopo das gerências de “recursos humanos”.

A automação, por sua vez, se provoca uma severa obsolescência de qualificações acumuladas pela classe trabalhadora, demanda outras. O trabalho vivo assume um papel estratégico na acumulação de capital junto ao avanço do trabalho morto. Atividades que envol-

vem a programação dos equipamentos, sua manutenção preventiva, diagnósticos e reparos de falhas, colocam grande dose de responsabilidade aos/às trabalhadores/as. Contraditoriamente, entretanto, a automação é planejada a fim de também restringir ao máximo a intervenção humana, predeterminando as operações predominantemente para evitar “erros humanos”. Ao menos nas fábricas e empresas tecnologicamente avançadas.

De tal modo que a automação dos controles supervisórios dos processos (com a introdução de alarmes e mecanismos de parada automática das máquinas na ocorrência de defeitos e incidentes) responde não somente à necessidade da polivalência, mas da “conservação” dos próprios equipamentos pela via da autonomização do seu funcionamento frente à ação do trabalho humano, o que, como já citado, acaba por deslocar o trabalho vivo e rebaixar o seu valor.

Ainda segundo Kuenzer (2016, p. 05):

Esta forma de consumo da força de trabalho ao longo das cadeias produtivas aprofunda a distribuição desigual do conhecimento, onde, para alguns, dependendo de onde e por quanto tempo estejam integrados nas cadeias produtivas, se reserva o direito de exercer o trabalho intelectual integrado às atividades práticas, a partir de extensa e qualificada trajetória de escolarização; o mesmo não ocorre com a maioria dos trabalhadores, que desenvolvem conhecimentos tácitos pouco sofisticados, em atividades laborais de natureza simples e desqualificada e são precariamente qualificados por processos rápidos de treinamento, com apoio nas novas tecnologias e com os princípios da aprendizagem flexível.

Sob a vigência do taylorismo-fordismo, as instituições de ensino, sobretudo as de ensino técnico ou profissionalizante, pautavam-se por currículos que primavam pela especialização; sob a vigência do toyotismo e sua organização flexível, o ensino deve ser baseado na desespecialização “multifuncional”.

É por isso que, no contexto atual, as instituições de ensino (sobretudo o ensino técnico, mas também o superior, principalmente se voltado às engenharias) têm buscado adaptar seus currículos a um contexto no qual os trabalhadores/as devem ser mais flexíveis, “polivalentes”, ao operarem equipamentos cada vez mais avançados, com ênfase nas tecnologias digitais e de informação.

A educação requisitada atualmente pelo capital deve ser “ágil”, “flexível” e “enxuta”, como são as empresas flexíveis. Não foi por acaso que as grandes corporações inventaram a “universidade corporativa”. Se as universidades públicas, ao menos em seus espaços mas críticos e humanistas, ainda procuram resistir e avançar na discussão das possibilidades e da necessidade premente de uma sociedade

baseada em outro modo de produção e de vida, as corporações privadas desenharam, por sua vez, sua própria universidade para forjar trabalhadores/as dentro dos seus *valores empresariais*.

Feito o experimento da “universidade corporativa”, é hora de propagá-lo para todo espaço da educação formal, em todos os seus níveis, do ensino básico à pós-graduação.

Há, então, uma nova pragmática da educação do capital nos dias atuais. No ensino superior, por exemplo, expandem-se os cursos “flexíveis”. Propõe-se um núcleo básico para um nivelamento de competências ditas generalistas e para efetivar uma formação agilizada e com o menor custo possível. Expandem-se as estruturas de ensino não-presencial, ofertando cursos à distância e sob métodos “tutoriais”, atingido não apenas a formação técnica de caráter esporádico e profissionalizante, mas cursos de graduação, inclusive licenciaturas, e de pós-graduação nas mais diversas áreas.

Os/as professores/as (acompanhados/as de tutores/as, monitores/as etc.) se dirigem a centenas e mesmo milhares de discentes com um mínimo ou nenhum contato presencial. Prolifera uma pragmática educacional “flexível” para uma sociedade “liofilizada”. Uma educação “enxuta” para empresas que contam com cada vez menos trabalhadores/as.

Da pragmática da especialização hierárquica e estática sob a variante taylorista-fordista, rumou-se à pragmática da liofilização e da flexibilização “multifuncional”, alcunhada “generalista”, sob o comando da empresa flexível e da hegemonia financeira.

É neste contexto que se desenvolve a “teoria do capital humano”, uma forma de reprodução ideológica que concebe a pedagogia a partir da economia utilitarista e neoliberal. A força de trabalho, segundo os que fazem apologia dessa corrente, teria deixado de ser apenas uma capacidade homogênea de operar equipamentos e executar tarefas. Ela compreende um conjunto de saberes-fazeres específicos, de habilidades, destrezas, conhecimentos teóricos e práticos que podem e devem ser desenvolvidos previamente pelos/as trabalhadores/as a fim de serem aplicados e consumidos produtivamente por quem os compra, ou seja, os que são detentores da riqueza e dos meios de produção. Trata-se, então, de uma nova fase da educação que se quer pragmática, utilitarista e desenhada segundo a lógica da razão instrumental. E que, para tanto, carece de novas *personificações do capital*.

A educação torna-se, então, também um “investimento”, um negócio. E a teoria do capital humano acaba por equalizar o/a vendedor/a e o/a comprador/a de força de trabalho como meros/a comerciantes de uma mercadoria em comum, transacionada por dinheiro enquanto equivalente geral. Neste truque, o/a trabalhador/a assalariado/a se equipara ao/a capitalista, como se ambos/as tivessem os mesmos objetivos.

Essa é a moldura que as chamadas “reformas da educação” trazem embutidas em sua concepção: uma escola (e uma “educação”) flexibilizada para atender as exigências e os imperativos empresariais; uma formação volátil, superficial e adestrada para suprir as necessidades do mercado de trabalho “polivalente”, “multifuncional” e flexível.

Não é difícil perceber que a “educação” instrumental do século XXI, desenhada pelos capitais em sua fase mais destrutiva, não poderá desenvolver nenhum sentido humanista e crítico, que deveria singularizar as *ciências humanas*; ao contrário, poderá concebê-las como *decalque* das ciências exatas, como um prolongamento residual quiçá desnecessário.

## V

Se a educação desenhada pelo capital sustentou-se e consolidou-se com base no fortalecimento da divisão perversa entre *trabalho intelectual* e *manual*, entre *homo sapiens* e *homo saber*, quais seriam, então, os pilares básicos de uma educação emancipada, *para além dos constrangimentos do capital*? Haverá algo mais vital hoje do que pensar em um outro mundo onde a produção e a reprodução da humanidade efetivem-se através da criação de bens materiais e simbólicos *sociamente úteis*, sejam materiais, artísticos, estéticos, simbólicos, interativos, contrários à lógica da produção destrutiva e seu sistema de metabolismo sócio-reprodutivo hoje dominantes? Uma nova forma de sociabilidade, livre das engrenagens e dos constrangimentos do capital, que possa se erigir e ser tecida a partir da *associação de indivíduos livres*, na conhecida formulação de Marx presente em *O Capital*?

Com homens e mulheres capazes de exercer seu trabalho *autônomo* e *autodeterminado*, voltado para a produção de *bens socialmente úteis* e na qual o trabalho, educação, o tempo de vida, a preservação da natureza sejam vitais?

Onde o controle social e coletivo da propriedade (incluindo a propriedade intelectual) encontre vigência efetiva? Onde as dimensões de gênero, étnico-raciais, geracionais, dentre tantos outros temas *vitais*, possam ser efetivamente contempladas, em sintonia com o ser social omnilateral e emancipado?

Assim, um novo sistema de metabolismo social *para além do capital*, por certo, encontra na educação um papel de relevo, do mesmo modo que o sistema de capital estrutura e concebe a educação ao seu modo. Mas é bom recordar que se “uma instituição formal, por maior que seja, não engendra a partir de si um sistema social como um todo” (visto que “a escola não cria o sistema do capital”), do mesmo modo, “tampouco ela tem possibilidade de *sozinha* confrontá-lo” (ANTUNES, 2016, p. 156).

Se “o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens”, o “objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo” (SAVIANI, 2003, p.13).

Mészáros (2005, p. 49) vai ao ponto central:

Contra uma concepção tendenciosamente estreita de educação e da vida intelectual, cujo fim obviamente é manter o proletariado “no seu lugar”, Gramsci argumentou, enfaticamente, há muito tempo, que “Não há nenhuma atividade humana da qual se possa excluir qualquer intervenção intelectual – o *homo faber* não pode ser separado do *homo sapiens*. Também fora do trabalho, todo homem desenvolve alguma atividade intelectual; ele é, em outras palavras, um “filósofo”, um artista, um homem com sensibilidade; ele partilha uma concepção do mundo, ele tem uma linha consciente de conduta moral, e portanto *contribui para manter ou mudar a concepção do mundo*, isto é, para estimular novas formas de pensamento.

Em um texto precioso em que *contesta* vivamente a educação *industrialista* de seu tempo, Gramsci asseverou:

A escola profissional não deve se tornar uma incubadora de pequenos monstros aridamente instruídos para um ofício, sem ideias gerais, sem cultura geral, sem alma, mas só com o olho certo e a mão firme (GRAMSCI, 2004, p. 75).

Individualidade omnilateral e não unilateral, livre e não instrumental, emancipada e não alienada: eis os pontos de partida de uma *outra educação*. Tudo ao contrário do que fez, faz e quer continuar fazendo a escola do capital em sua incessante e tenaz destruição.

## Referências

ANTUNES, Caio Sgarbi. **A escola do trabalho**: formação humana em Marx. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2016 (no prelo pela Ed. Papel Social).

\_\_\_\_\_. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2015a. [Edição Comemorativa de 20 Anos]

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a negação e a afirmação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015b.

\_\_\_\_\_. Da pragmática da especialização fragmentada à pragmática da liofilização flexibilizada: as formas da educação no modo de produção capitalista. **Germinal:** marxismo e educação em debate, Londrina, PR, v. 1, n. 1, p. 25-33, jun. 2009a.

ANTUNES, Ricardo; PINTO, Geraldo Augusto. **A fábrica da educação:** da especialização taylorista à flexibilização toyotista. São Paulo: Cortez, 2017.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v. 1.

KUENZER, Acácia Zeneida. Trabalho e escola: a aprendizagem flexibilizada. XI Anped Sul – Reunião Científica Regional da Anped: educação, movimentos sociais e políticas governamentais, UFPR, Curitiba, **Anais...**, Curitiba, 24-27 jul. 2016 [Eixo 21 – Educação e trabalho: trabalho encomendado]. Disponível em: <<http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-21-Educacao-e-Trabalho.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

LIMA, Eurenice de Oliveira. **O encantamento da fábrica:** toyotismo e os caminhos do envolvimento no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

MÉSZÁROS, István. **Educação para além do capital,** São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

\_\_\_\_\_. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século 20:** taylorismo, fordismo e toyotismo. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

ROSSO, Sadi dal. **Mais trabalho!** A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica:** primeiras aproximações. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

TRAGTENBERG, Maurício. **A delinquência acadêmica:** o poder sem saber e o saber sem poder. São Paulo: Rumo, 1979.

\_\_\_\_\_. O conhecimento expropriado e reapropriado pela classe operária: Espanha 80. **Educação & Sociedade,** São Paulo, v. 2, n. 7, p. 53-62, set. 1980.

\_\_\_\_\_. **Sobre educação, política e sindicalismo.** São Paulo: Autores Associados, Cortez, 1982. p. 35-54.

# **CRISE ORGÂNICA DO CAPITAL, RECOMPOSIÇÃO BURGUESA E INTENSIFICAÇÃO DA PRECARIEDADE DO TRABALHO DOCENTE: FUNDAMENTOS SÓCIO-HISTÓRICOS DA (DES)CONFIGURAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE**

José dos Santos Souza

## **Introdução**

Mudanças substantivas vêm sendo promovidas pelos governos para garantir a qualidade e a produtividade do trabalho escolar, tendo no novo modelo gerencial sua referência para implementação de estratégias de controle de resultados e de racionalização de recursos humanos e materiais, impondo uma nova realidade à gestão do trabalho e da produção escolar. Essa conjuntura demanda a necessidade de análise mais aprofundada acerca do impacto dessas mudanças no cotidiano das escolas. Para isto, tomar como referência empírica os processos de implementação do novo modelo de gestão educacional por inúmeros governos estaduais e pelo governo federal é providencial. A partir da realidade do cotidiano das escolas, é preciso explicitar a relação concreta entre a implantação desse novo modelo de gestão e a (des)configuração do trabalho docente.

Nessa perspectiva, tomamos como referência teórica o conceito de precarização social do trabalho para explicar as consequências das transformações sofridas pela rede de ensino investigada – a Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro – no ofício docente. Diante dessa referência empírica, temos como foco central os aspectos que caracterizam os afazeres docentes realizados nas instituições de ensino dessa Rede como mais uma expressão concreta da precariedade social do trabalho, mesmo se tratando de um tipo de trabalho de caráter intelectual, de natureza imaterial, que se desenvolve predominantemente em condições formais de trabalho, distinto de outras formas de trabalho mais vulneráveis existentes na sociedade.

A propósito, nossa compreensão acerca da precariedade social do trabalho segue na linha analítica de Antunes (2011), que aponta a intensificação da precariedade social do trabalho como decorrência de certo processo de estranhamento e/ou de alienação do trabalhador, o qual promove seu embrutecimento e perda da sua dimensão humana, tanto no segmento considerado estável do mercado de trabalho, quanto nos segmentos mais vulneráveis – obviamente, muito mais penalizados por esses efeitos da recomposição do capital. A esse respeito, Antunes (2011, p. 128) afirma:

[...] se o estranhamento permanece e mesmo se complexifica nas atividades de ponta do ciclo produtivo, naquela parcela aparentemente mais “estável” e inserida da força de trabalho que exerce o trabalho intelectual abstrato, o cenário é ainda mais intenso nos estratos precarizados da força humana de trabalho, que vivenciam as condições mais desprovidas de direitos e em condições de instabilidade cotidiana, dada pelo trabalho *part-time*, temporário, precarizado, para não falar nos crescentes contingentes que vivenciam o desemprego estrutural. Sob a incerteza e a superfluidade dadas pela condição da precarização ou de risco do desemprego, o estranhamento pode assumir formas ainda mais intensificadas e mesmo brutalizadas, pautadas pela perda (quase) completa da dimensão de humanidade [...].

O objetivo deste trabalho, portanto, é explicitar o fato de que a implantação de novos modelos de gestão em sistemas públicos de ensino, tendo como diretriz o receituário da “*Nova Gestão Pública*” (Cf.: SOUZA, 2016), implica necessariamente a (des)configuração do trabalho docente, intensificando sua precariedade. Para concretizar nosso objetivo, primeiro apresentamos uma breve consideração acerca da crise orgânica do capital e da recomposição burguesa que busca a retomada regular de suas bases de acumulação em condições renovadas. *A partir dessa consideração, avançamos na definição do que consiste a “Nova Gestão Pública”*. Posteriormente, partimos para a explanação de como e porque esse receituário se propaga na gestão dos sistemas públicos de ensino, e como isto se materializou na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro. Por fim, concluímos o trabalho demarcando as consequências dessa reforma gerencial e como tal reforma (des)configura o trabalho docente e intensifica sua precariedade.

## **Crise do Capital e Recomposição Burguesa**

Inúmeras são as mudanças promovidas no trabalho e na produção desde os anos 1970 para atender às demandas de produtividade e competitividade das empresas em um mercado mundializado. A inserção cada vez mais intensa de ciência e tecnologia na produção, combinada com a adoção de novos modelos de gestão empresarial, tem propiciado redução substantiva do trabalho vivo, diminuição dos tempos mortos e maior flexibilidade nos processos produtivos. Pautadas no paradigma da produção enxuta e legitimadas pelas apologias do receituário neoliberal mediado pela Terceira Via, essas mudanças visam proporcionar maior produtividade das empresas, ao mesmo tempo

em que corrompem a dinâmica das relações de produção (SOUZA, 2015), na medida em que aperfeiçoam os mecanismos de subsunção real do trabalho ao capital, dando materialidade ao fenômeno que Alves (2000) denomina de “*captura da subjetividade operária*”.

Embora esse regime renovado de acumulação flexível de capital comporte inúmeras inovações beneficiadas pelo avanço da informática e da microeletrônica, ele também conserva vários elementos típicos do moribundo regime de acumulação rígida de capital adotado no período pós-Guerra – taylorismo/fordismo. Exemplo disso são as evidências de que, mesmo em um contexto de mudanças tecnológicas no trabalho e na gestão da produção, as estratégias de extração de mais-valia absoluta se intensificaram, bem como a complexificação da divisão social do trabalho, de modo que o regime de acumulação, na atualidade, comporta impressionante flexibilidade para a convivência de formas “arcaicas” de organização produtiva com formas absolutamente inovadoras em um mesmo ramo produtivo (Cf.: ANTUNES; ALVES, 2004).

Como dimensão estrutural do modelo de desenvolvimento hegemônico, este regime de acumulação flexível de capital exige um modo de regulação social a ele coerente, de modo a conferir-lhe institucionalidade na dimensão superestrutural. Isto significa um Estado mais racional na gestão do fundo público, de modo a desonerá-lo gradativamente de gastos com políticas sociais, garantindo-lhe maior potencial para estabilizar a moeda, controlar a inflação e atender demandas imediatas das grandes empresas. Para isto, é resgatada de modo mais agressivo a cultura do individualismo, da competitividade e do mérito individual como fator de desenvolvimento social e econômico. O fomento ao empreendedorismo e a apologia ao desenvolvimento sustentável e à empregabilidade e o desenvolvimento de estratégias de formação do capital social são acionados como ideologias capazes de garantir a harmonia social e formar para o consenso em torno da validade do argumento da lógica do mercado como elemento suficiente para a regulação da sociedade.

Nesse contexto, o Estado combina ações de uso do fundo público para a garantia da estabilidade das grandes empresas, controle da balança cambial e estabilização da inflação, com o fomento a iniciativas de arranjos produtivos locais capazes de gerar emprego e renda sem ônus público – fomento à geração de Capital Social. Para os segmentos mais vulneráveis que se encontram em risco social, em lugar de políticas de pleno emprego e de assistência social consistente, o Estado dispensa programas sociais compensatórios que, a pretexto de garantir-lhes empregabilidade, assumem a função de ofuscar a percepção dos trabalhadores da causa real do desemprego estrutural e da condição de vida precária. O protagonismo social, a participação cidadã e solidária e a concertação social são ideias acionadas para promover

maior participação da sociedade civil nas decisões estatais, sem que isso implique maior controle social sobre tais decisões, mas simplesmente garanta maior consenso em torno das diretrizes do modelo de desenvolvimento hegemônico. Neste aspecto, o Estado renova sua pedagogia política para educar a sociedade civil para o consenso, conformando-a ética e moralmente ao conjunto de mudanças em curso. Assim, sob condições renovadas, o Estado media o conflito entre as classes sociais, combinando consenso e coerção, embora nessas condições prevaleça seu potencial persuasivo.

## **O Receituário da “Nova Gestão Pública”**

Para fazer referência à “*Nova Gestão Pública*”, a literatura da área de ciências humanas tem utilizado mais frequentemente o termo “*Gerencialismo*” ou mesmo “*Reforma Gerencial*”<sup>1</sup>. Considerando o contexto sócio-histórico mais amplo, a “*Nova Gestão Pública*” é decorrência da contrarreforma burguesa para redefinir o papel do Estado e sua relação com a sociedade, com vistas na superação da crise fiscal herdada do modelo de desenvolvimento do capital baseado no regime de acumulação fordista e no modo de regulação social keynesiano. Essa crise fiscal é, na realidade, expressão da crise orgânica da ordem capitalista de produção e reprodução social da vida material, conforme apontado por Harvey (1992), Chesnais (1996), Mészáros (2002), Hobsbawm (2008) e Antunes (2000), dentre outros. Como expressão da contrarreforma burguesa, a “*Nova Gestão Pública*” consiste em um modelo de gestão inerente ao receituário neoliberal implantado desde os Governos de Margaret Thatcher, Primeira Ministra da Inglaterra (1979 a 1990), e de Ronald Reagan, presidente dos Estados Unidos (1981-1989). A partir de então, a “*Nova Gestão Pública*” passou a ser preconizada pelos neoliberais como estratégia fundamental para aplacar ao que apontavam ser o efeito destrutivo de uma velha e ineficiente burocracia herdada do Estado de Bem-Estar Social, marcada pela rigidez, excesso de procedimentos burocráticos, baixa produtividade e má gestão de recursos materiais e financeiros, além de baixa responsabilização dos gestores frente ao sistema político e à sociedade.

---

<sup>1</sup> Segundo Dasso Jr. (2016), quem primeiro cunhou a expressão “*Nova Gestão Pública*” foi Messenet (1975), ao estabelecer em sua obra uma crítica à administração pública burocrática, embora tenha sido Hood (1991) quem a consagrou, com a publicação do artigo “*A public management for all seasons?*”, em 1991. A partir desses autores, a difusa expressão “*Nova Gestão Pública*” assumiu na literatura variantes tais como: “*Gerencialismo*”, “*Novo Gerencialismo*”, “*Nova Gerência Pública*”, “*Gerência Baseada no Desempenho*” ou “*Reforma Gerencial*”, dentre outros.

Nesse sentido, a “*Nova Gestão Pública*” institui-se como um movimento político e ideológico que se propõe a ir além do serviço burocratizado, pautado na mera execução de tarefas, segundo normas e procedimentos rígidos. A pretexto de aumentar a qualidade do serviço público, a finalidade deste movimento é estabelecer um conjunto de procedimentos mais flexíveis e menos normatizados, orientados por dados mais precisos sobre os resultados alcançados.

Talvez a maior inovação da “*Nova Gestão Pública*” não seja exatamente a ênfase dada à eficiência, uma vez que essa característica já existia no modelo burocrático ao qual se contrapõe. Por suposto, sua maior inovação consiste na preocupação com o grau de alcance dos resultados – eficácia; e com os impactos gerados para a sociedade – efetividade. Nesta perspectiva, para a obtenção de melhores resultados, a “*Nova Gestão Pública*” toma como referência a ideia de *accountability*, ou seja, a ideia de que a administração pública deve pautar-se pela responsabilidade social, imputabilidade e obrigatoriedade de prestação de contas à população. Tudo isso se daria por meio de estratégias de mensuração de resultados do serviço prestado, de modo a permitir o cálculo preciso da satisfação dos clientes por intermédio de índices estabelecidos a priori, segundo critérios da Lei de Mercado, tendo como pressuposto um conjunto de metas estabelecidas pelos governantes, segundo critérios tecnocráticos.

A visibilidade interna e externa de procedimentos adotados e resultados alcançados é outra característica da “*Nova Gestão Pública*”. Por meio da publicização dos procedimentos e resultados, esse novo gerencialismo sugere o efetivo controle do processo e do produto, não só por parte dos servidores públicos (efetivos ou contratados), mas também pela população em geral, a pretexto de promover a participação e o controle social por parte dos usuários (ou clientes) do serviço público.

Ainda como característica do gerencialismo, percebem-se esforços explícitos para flexibilizar o direito administrativo aos limites mais amplos possíveis. Seu propósito, na realidade, é desregulamentar a administração pública ao nível de ter somente a lógica do mercado como forma de regulação. Ao que parece, o único limite para esse esforço são as resistências de segmentos da sociedade civil organizados em defesa dos interesses de caráter popular e democrático.

Também é característica da “*Nova Gestão Pública*” a pulverização de tipos de vínculo institucional dos servidores públicos, dando maior ênfase à terceirização e ao contrato temporário de trabalho. A terceirização, dá-se por contratação de empresas privadas ou através de parcerias público-privadas entre o Estado e organizações sociais ou instituições filantrópicas; a contratação temporária de servidores públicos, por meio de seleção simplificada, em detrimento de concurso público de provas e títulos.

Por fim, a promoção da competição entre sujeitos e instituições mediante a simulação de um ambiente concorrencial, de modo a incitar os servidores a obterem melhores resultados, é mais uma característica da “*Nova Gestão Pública*”. A estratégia mais comum nesses casos é a premiação, tanto por intermédio de liberação de recursos para as organizações com melhores resultados, quanto por meio de pagamento de bônus diretamente aos servidores, sempre tomando como referência os indicadores pré-estabelecidos de forma heterônoma.

No Brasil, o gerencialismo ganha materialidade mais expressiva a partir da condução de Bresser-Pereira ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1999), quando implanta o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (FALCÃO *et alli*, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2008; MOREIRA NETO, 2006; BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999).

Apesar dessa reforma gerencial ter criado raízes nas diferentes esferas da administração pública, estendendo-se até aos governos Lula da Silva e Dilma Rouseff, tudo leva a crer, que apesar de ter avançado a *accountability*, não há evidências de que isso tenha garantido maior qualidade do serviço público. Tampouco se percebe grandes alterações no que tange à baixa capacidade de controle social sobre a administração pública. Por outro lado, a implementação do receituário da “*Nova Gestão Pública*” tem sido eficaz na redefinição da relação entre Estado e sociedade, na capacidade de mediação do conflito de classes e no redirecionamento do uso do fundo público.

## **Reforma Gerencial em Sistemas Públicos de Ensino**

Diante do processo de recomposição burguesa em curso, o empresariado brasileiro passou a empreender esforços para ajustar a formação para o trabalho no Brasil, com vistas à formação do trabalhador de novo tipo, mais adaptado às demandas do mercado. A preocupação é redimensionar o sistema educacional brasileiro para atender de modo mais imediato às demandas de produtividade e competitividade das empresas instaladas no país. Mas, além disso, há também a necessidade de ajustar o ambiente escolar, seus currículos, sua estrutura organizacional e seus profissionais aos códigos atuais de conformação ética e moral da sociedade civil, mais coerentes com a reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes em curso. Isto implica promover ampla reforma na Educação Básica, na Educação Superior e na Educação Profissional brasileira, diante do surgimento de novas demandas de qualificação do trabalhador<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Nessa perspectiva, Macedo e Lamosa (2015), abordam a reforma gerencial na educação brasileira e seus desdobramentos sobre o trabalho docente, estabelecendo relações de causalidade entre a implementação do novo modelo de gestão do trabalho e a in-

A reforma educativa promovida para atender às novas demandas de formação/qualificação do trabalhador brasileiro ganha contornos mais nítidos a partir dos anos 1990, especialmente no decurso do governo de Fernando Henrique Cardoso. Trata-se de um conjunto de mudanças no planejamento e gestão educacional e nos processos pedagógicos que se estenderam desde esse governo, passando pelo governo Lula da Silva, tendo continuidade no governo Dilma Rousseff. Esse processo atinge de modo contundente o trabalho educativo realizado por instituições de ensino da Educação Básica e da Educação Profissional. Percebe-se certo esforço do empresariado e do Estado, mediado por inúmeros intelectuais orgânicos seus, para conferir ao trabalho pedagógico das diversas redes de ensino estaduais e municipais, bem como da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, um caráter mais “*interessado*”, mais preocupado em atender de forma mais imediata às demandas de produtividade e competitividade das empresas.

Assim, a concepção da relação entre ciência e vida, entre trabalho e educação, entre empresa e escola que passa a predominar na gestão do trabalho escolar ganha um caráter mais pragmático, mais de acordo com a lógica mercantil, mais coerente com os princípios neoliberais de competitividade como fator de qualidade, conforme as indicações de Friedman (1985) e de Mello (2005), dentre outros. Obviamente, essas ideias, à medida que passam a dar direção à vida cotidiana das escolas, reforçadas por campanhas ideológicas e programas de qualificação docente, provocam certo reordenamento dos princípios éticos e morais que norteiam o trabalho escolar, dando novos significados às relações pedagógicas e políticas ocorridas no cotidiano das escolas, de modo a instituir certa mudança na cultura da escola com o intuito de conservar, em condições renovadas, o potencial da escola como instituição privilegiada de mediação do conflito de classes e de propagação do consenso em torno da concepção de mundo burguesa. Em um contexto de reestruturação produtiva e de reforma do Estado, a gestão do trabalho escolar é (des)configurada de modo a garantir a renovação das condições objetivas e subjetivas para, na conjuntura atual, manter a escola como aparelho privado de hegemonia burguesa.

Nesse contexto, muitos profissionais da educação apresentam relativa conformação às novas condições de trabalho emanadas dessas transformações. As poucas manifestações de resistência perceptíveis partem dos sindicatos. Por outro lado, é possível que existam outras manifestações de resistência não tão perceptíveis, mas, justamente

---

tensificação dos processos de desprofissionalização e proletarização do trabalho docente. Ainda nessa mesma linha analítica, Macedo (2015) aborda as políticas de formação para o trabalho docente da UNESCO que, por meio do discurso da educação ao longo da vida, fragmenta e aligeira a formação de professores da educação básica, em nível superior.

pela dinâmica instituída pelas reformas gerenciais do Estado e da gestão do trabalho escolar, essas manifestações normalmente se dão de forma fragmentada, atomizada, sem articulação coletiva, distanciadas do movimento sindical. Entretanto, sejam essas resistências perceptíveis ou não, frequentemente, elas se expressam de modo desconexo, sem qualquer vinculação ao estágio atual do desenvolvimento do capital. O efeito mais perverso deste fenômeno é a intensificação da precariedade social do trabalho desenvolvido pelos profissionais que atuam nessas escolas.

Para melhor elucidação desta realidade, trataremos adiante a forma como ela se materializa no cotidiano da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro.

### **O Programa Gestão Integrada da Escola (GIDE) da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro**

Conforme descrição do Governo do Estado do Rio de Janeiro, o programa Gestão Integrada da Escola (GIDE) “é um sistema de gestão que contempla os aspectos estratégicos, políticos e gerenciais inerentes à área educacional com foco em resultados. Tem como objetivo melhorar significativamente os indicadores da educação, tendo como referência as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estabelecidas pelo Ministério da Educação” (SEEDuc, 2011a, p. 01).

A GIDE, na realidade, é um pacote de procedimentos e condutas para gestores educacionais e docentes formulado por uma empresa privada de consultoria de gestão que, a partir de outubro de 2012, passou a chamar-se Falconi Consultores de Resultado. Idealizada há mais de 15 anos pela professora Maria Helena Godoy, a GIDE já foi aplicada em diversas redes públicas de ensino do Brasil. Hoje, esse conjunto de clientes engloba as redes estaduais do Ceará, Pernambuco, Sergipe, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Mato Grosso. A versão original desta ideia nefasta de gestão de sistemas públicos de ensino foi revista em 2011, de modo que, a pretexto de torná-la ainda mais abrangente, robusta e apta a produzir resultados rápidos, rebatizaram-na de “*GIDE Avançada*”, que passou a abranger aspectos pedagógicos, estratégicos e gerenciais, sempre tendo como foco a melhoria de resultados sem, contudo, esclarecer exatamente de que forma esses resultados devem ser definidos, tampouco por quem (Cf.: FDG, 2014, *texto em html*). Ao que tudo indica, a GIDE se propõe a ser exatamente esta forma de ordenar e de estabelecer resultados, ou seja, “a GIDE é o modelo de gestão proposto pela secretaria [SEEDuc] para alcançar esses resultados esperados” (SEEDuc, 2011b) ou, conforme a imagem a seguir bem expressa, a GIDE é

o caminho para a escola chegar aonde quer. Só não fica muito claro quem estabelece o ponto de partida e o de chegada. Uma vez que o próprio caminho já está prescrito, supõe-se que alguém já estabeleceu esses dois pontos, que tanto poderia ser o Governo Estadual do Rio de Janeiro ou, mais precisamente, a própria empresa contratada para gerir o processo. Veja o que a Falconi aponta nesse sentido:

"Os projetos são definidos de acordo com as necessidades específicas de cada cliente. Nosso diferencial é orientar, acompanhar e participar ativamente da implementação do novo sistema de gestão. Durante o processo, o maior desafio a ser alcançado é fazer com que a própria organização aprenda a conduzir sozinha sua nova gestão" (FALCONI, 2016b).

Vejamos. Se as necessidades da SEEduc foram apresentadas à Falconi sem participação efetiva dos docentes, está claro que as necessidades específicas nas quais esta empresa de consultoria foca seu trabalho a fim de alcançar resultados não são as necessidades desses docentes, muito menos dos estudantes e de seus pais. A GIDE, portanto, é algo que se interpõe entre a SEEduc e outro grupo formado por docentes, estudantes e seus pais. Nesse aspecto, a GIDE funciona como perfeito mecanismo de mediação do conflito de classe.

Pelo que se pode apreender dos documentos disponibilizados pela SEEduc (2011a), o programa da GIDE se inicia com o desenvolvimento de marcos referenciais, os quais consistem em se estabelecer o que se tem, o que se quer e quais as diretrizes para se chegar aonde se quer. Desse modo, chega-se a determinado resultado que deve ser analisado com base em dados quantitativos e esta análise deve subsidiar tomadas de decisão acerca da correção de rumos e/ou identificação e conservação das “boas práticas”, sempre tendo como referência o ponto de chegada estabelecido à revelia dos sujeitos envolvidos diretamente na execução do trabalho pedagógico e, talvez, inclusive dos que gerem este trabalho. A propósito, os valores que norteiam a eleição dessas “boas práticas” não são claros. Ao contrário, os documentos apontam que “as escolas vêm, ao longo do tempo, mostrando sua preocupação com a formação da cidadania e com a responsabilidade social. Porém, há lacunas na mensuração da sua eficiência nestes objetivos”. Para permitir a mensuração do alcance da formação integral do aluno<sup>3</sup>, a GIDE estabelece o Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social (IFC/RS). Segundo a SEEduc, reproduzindo os

---

<sup>3</sup> Ao que parece, por formação integral, a GIDE concebe a formação para a cidadania com responsabilidade social. Ocorre que sequer existe uma discussão sobre o que se entende por formação integral. A ideia de escola unitária, de omnilateralidade, de politecnia, por exemplo, são simplesmente ignoradas. Nem mesmo uma concepção de formação integral contraposta é apresentada. Em seu lugar fica uma ideia vaga e pouco consistente de formação integral.

“conhecimentos” repassados pela Falconi, “este indicador é um diagnóstico que fornece à escola informações necessárias a uma análise consistente e profunda sobre seus resultados e meios que influem nesses resultados”. Para a SEEduc, “o IFC/RS mede o desempenho da escola nos resultados tangíveis no cumprimento da sua missão” (SEEduc, 2011a, p. 01). Falta, no entanto, o convencimento de que esses parâmetros estabelecidos de forma tão heterônoma possam de fato levantar resultados capazes de mobilizar e satisfazer docentes, estudantes e seus pais para um comprometimento efetivo com o trabalho pedagógico das escolas.

Na realidade, o plano estratégico em que a GIDE consiste, nada mais é do que uma pedagogia política para educar a gestão escolar para as práticas gerenciais flexíveis e controladas de modo centralizado. Essa pedagogia política visa conformar as comunidades escolares nos limites circunscritos pela SEEduc, ao mesmo tempo em que busca direcionar esforços dos sujeitos dessas comunidades escolares para o cumprimento de determinadas metas estabelecidas a sua revelia, com a finalidade de alcançar resultados quantitativos, partindo do pressuposto de que tais quantidades, em si, expressam determinada qualidade. Isso fica bastante claro quando se observa os elementos que compõem o IFC/RS. Da mesma forma, quando se observa a dinâmica de trabalho proposta pela GIDE, percebe-se que a SEEduc, ao estabelecer um protocolo de ações padronizadas, seu maior mérito é muito menos os resultados propriamente ditos do que o controle do cotidiano das escolas e de seus profissionais. Este é o sentido mais concreto dessa burocratização de novo tipo. A dinâmica para isto é simples:

"A Escola deverá analisar bimestralmente seus resultados e, quando necessário, identificar as causas do mau desempenho. Quando os resultados não são alcançados, a escola deve identificar os desvios de resultado em relação às metas, reunir os professores para encontrar as causas do mau desempenho e definir contramedidas necessárias para reverter o fato. Quando as escolas obtiverem bons resultados, é importante também identificar e registrar as práticas que levaram ao bom desempenho" (SEEduc, 2011a, p. 03).

O caminho utilizado pela GIDE para ajudar as escolas a alcançarem metas que sequer estabeleceram, bem como resolver problemas que jamais se colocam, parece ser o do controle e da vigilância disfarçado por um aparato tecnológico sofisticado, assim como o principal elemento de conformação dos sujeitos parece ser a promoção da competitividade entre si. Deve-se observar também que tudo que não se enquadra no que está estabelecido a priori como “boa prática”, ou seja, tudo o que não leva a resultados favoráveis ao alcance de metas pré-estabelecidas é considerado como desvio que precisa ser tratado.

Por outro lado, tudo o que favorece o alcance das metas, ou seja, as ações consideradas bem-sucedidas, precisam ser padronizadas e conservadas. O curioso é que não se discute a meta em si em momento algum.

Segundo a Falconi (2016b), sua estratégia é diretamente com seus clientes, “com o objetivo de identificar presencialmente os problemas e suas causas”. Seu método de atuação baseia-se no PDCA, também chamado de Ciclo de Deming ou Ciclo de Shewhart, difundido em todo o mundo. Trata-se de uma ferramenta de gestão que visa a promoção de melhoria contínua de processos por meio da execução de quatro ações: planejar (plan), fazer (do), checar (check) e agir (act):

“PLAN – Identificamos junto com os clientes os problemas prioritários da organização, analisamos suas causas fundamentais e traçamos um plano de ação adequado.

DO – ajudamos o cliente a colocar o plano em prática, fornecendo o conhecimento e apoiando a execução das ações planejadas.

CHECK – Ajudamos o cliente a acompanhar todas as ações planejadas e a verificar se as metas foram atingidas.

ACT – Ajudamos o cliente a elaborar planos adicionais para garantir que as metas preestabelecidas sejam atingidas, além de padronizar as melhores práticas”. (FALCONI, 2016b).

A partir do que está expresso nos documentos consultados, observamos que todas as ações seguem no sentido de educar sujeitos da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro para um padrão de conduta tal que atenda aos interesses de racionalização de aplicação de recursos, ao mesmo tempo em que estabeleça novo tipo de conformação ética e moral dos docentes, mais de acordo com os interesses do estágio atual de desenvolvimento do capital, especialmente no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade. Fazem parte desta pedagogia política: a conformação e a despolitização do trabalho pedagógico, concebido como prática social híbrida, passível de ser harmonizado, onde não há espaço para o debate acerca do conflito de classes.

Conforme a empresa define, sua forma de trabalho consiste em transferir conhecimento gerencial com foco em resultados por meio da implementação de um sistema de gestão onde cada profissional deve conhecer seu papel para que os resultados sejam obtidos (FALCONI, 2016a). Dizem eles que essa forma de trabalho envolve as pessoas no estabelecimento de metas desafiadoras de modo que o resultado é muito mais consistente e duradouro, pois baseia-se no crescimento e desenvolvimento da equipe do cliente, no decorrer do projeto. O que não fica claro é o juízo que se faz de crescimento e de desenvolvimento da equipe, considerando que esta equipe é um conjunto de docentes. Isso fica ainda mais obscuro quando afirmam que

seus projetos possuem objetivo ligado a determinado indicador financeiro. Segundo esta empresa, o que capacita a equipe para solucionar problemas é justamente a transferência de conhecimento dos consultores para os sujeitos da escola: gestores e docentes. Ao que parece, a atuação da empresa é justamente dizer exatamente o que todos devem fazer: “A Falconi não entrega somente relatórios, trabalha de forma conjunta com a equipe do cliente na implementação das ações para atingir o resultado” (FALCONI, 2016a).

Ora, o problema central da GIDE não consiste na proposta de estabelecer um marco referencial para fundamentar um bom diagnóstico, e posteriormente, traçar metas, estabelecer planos de ação, executá-lo, acompanhar seus resultados, para depois proceder uma avaliação bem fundamentada, e por fim, tomar decisões. O problema da GIDE é tudo isso ser estabelecido sob pressupostos positivistas, permeado de uma postura conservadora, pouco aderente às práticas verdadeiramente democráticas.

Independente da pertinência de alguns dos elementos que compõem o IFC/RS, é fato que tanto os docentes, quanto estudantes e seus pais não participaram da formulação deste índice, tampouco da definição dos elementos que devem constituir-lo, nem do peso de cada um deles no cálculo do índice. Cremos, inclusive, que nem mesmo os diretores de escolas tiveram oportunidade de participar da elaboração desses elementos componentes do IFC/RS.

No estado do Rio de Janeiro, a GIDE conta ainda com uma espécie de “capataz” que figura como inspetor escolar que zela pelo bom andamento da implantação e desenvolvimento do método de trabalho criado pela Falconi. Trata-se do Agente de Acompanhamento da Gestão Escolar (AAGE), uma função gratificada preenchida exclusivamente por servidores públicos efetivos integrantes das carreiras do Magistério da SEEduc, com carga horária semanal de 40 horas, das quais 32 são dedicadas à visita às escolas e as oito horas restantes para planejamento e reuniões. Sua principal atribuição é de preparador e integrador das ações ligadas à GIDE junto às escolas. Nesse sentido, cabe ao AAGE criar um clima de cooperação entre as pessoas levando as escolas a interagirem na busca de metas e resultados sem que, contudo, esse profissional tenha autonomia para interferir na formulação de tais metas, nas estratégias de ação, tampouco na metodologia de levantamento de resultados. Tudo isso está prescrito pelo método estabelecido pela Falconi. No processo de desenvolvimento da GIDE, são atribuições do AAGE: I) treinar docentes e gestores escolares para que executem as ações prescritas nos planos pedagógicos e ambiental, normalmente construídos segundo a orientação da SEEduc; II) repassar para docentes e gestores escolares os conhecimentos disponibilizados pelos consultores da GIDE, de modo a dar-lhes suporte metodológico, por meio de realização de atividades de apoio e sistematização dessas

atividades; III) orientar gestores escolares, docentes, estudantes e seus pais na identificação dos problemas da escola, levando-os à definição de metas e elaboração de planos de ação para melhoria dos resultados. O AAGE também deve acompanhar a execução e eficácia das ações propostas nos planos de ação, segundo os critérios estabelecidos pela Falconi, com vistas ao alcance das metas estabelecidas à priori pela implantação do IFC/RS. Por fim, também cabe ao AAGE orientar, segundo os critérios da Falconi, a definição de ações corretivas para os desvios identificados, bem como orientar o registro (conservação) e a disseminação das práticas bem-sucedidas (Cf. SEEduc, 2014).

Assim, à revelia do que pensam ou almejam docentes, estudantes e seus pais ou até mesmo os gestores de unidades escolares, a partir da implantação da GIDE, a Falconi passa a implantar um modelo de gestão educacional na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro que se encaixa perfeitamente no que foi indicado pela CEPAL, a UNESCO e o MEC:

"[...] medir o desempenho, alocar recursos com maior eficiência e avaliar os resultados. É necessário pensar em políticas dirigidas à profissionalização e ao desempenho dos educadores, que passem por uma elevação de suas responsabilidades, incentivos, formação permanente e avaliação de seu mérito; em políticas de compromisso financeiro da sociedade com a educação, com a capacitação e com o esforço científico-tecnológico, que incluam financiamento de diversas fontes, e também considerem a ideia de uma revitalização dos bancos de desenvolvimento, que desempenharam um papel importante na expansão latino-americana nas décadas passadas, e que hoje poderiam retomar esse papel, voltando sua ação para as tarefas de formação de recursos humanos e para o desenvolvimento do potencial científico tecnológico" (CEPAL. UNESCO. MEC, 1993, texto em html).

À medida que a GIDE se institui como uma proposição de melhoria do desempenho das escolas da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro na avaliação do SAEB, é natural que um número considerável de docentes e gestores educacionais depositem nela alguma esperança, aderindo a proposta. Entretanto, muitas vezes essa adesão não ultrapassa o nível de um pensamento desprovido de consciência crítica, que se desenvolve de maneira desagregada e ocasional, sem organicidade. Seria um comportamento típico de quem participa de uma concepção de mundo “imposta” mecanicamente pelo ambiente exterior – uma ordem de pensamento do senso comum.

## Conclusão

As reformas gerenciais do Estado e seu impacto na gestão do trabalho escolar, na medida em que traduzem para a Educação Básica os princípios norteadores da produção enxuta, também promovem novas condições de captura da subjetividade docente, de modo a educá-lo para o consenso acerca da (des)configuração, por meio de certa pedagogia política, o que, em última análise, implica a precarização do trabalho pedagógico nestas instituições de ensino. Isto é o que nos conduz, inevitavelmente, ao que Senett (2004) chamou de corrosão do caráter, quando observamos as mudanças em curso na gestão do trabalho escolar, de acordo com o receituário da “*Nova Gestão Pública*”.

A GIDE, enquanto planejamento estratégico de gestão do trabalho pedagógico aplicado a toda a Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, tem se encarregado de formular determinada norma de conduta, determinado padrão de procedimentos técnico-administrativos e determinado sistema de controle do trabalho que sintetizam a concepção de mundo burguesa e sua forma de reagir, à crise orgânica do capital na atualidade, no âmbito do aparelho de Estado, traduzindo para uma linguagem bem mais palatável ao ambiente escolar os princípios fundamentais da “*Nova Gestão Pública*”. Em última análise, a GIDE concretiza a concepção de mundo burguesa e suas demandas atuais para a mediação do conflito de classe na forma do senso comum, levando gestores escolares, docentes, estudantes e seus pais a interiorizarem seu projeto de gestão escolar, com seus valores e normas, de modo a assegurar, por meio da combinação equilibrada de persuasão e coerção, o esquema de dominação que a GIDE concretiza por meio da direção política que dá à gestão escolar. De acordo com Freitag (1980, p. 41), isto ocorre porque:

Sendo a sociedade política o lugar do direito e da vigilância institucionalizada, será ela a encarregada de formular a legislação educacional, de impô-la e fiscalizá-la. Ao fazê-lo, ela absorve a concepção do mundo da classe dominante, a interpreta e a traduz para uma linguagem adequada, para que seja legalmente sancionada. Assim, em um certo sentido, a legislação educacional já é uma das formas de materialização da filosofia formulada pelos intelectuais orgânicos da classe dominante. Toda classe hegemônica procura concretizar sua concepção de mundo na forma do senso comum, ou seja, fazer com que a classe subalterna interiorize os valores e as normas que asseguram o esquema de dominação por ela implantado. Um dos agentes mediadores entre a transformação da filosofia da classe hegemônica em senso comum da classe subalterna é o sistema educacional, dirigido e controlado pelo Estado.

A propósito, o senso comum é o campo mais profícuo para as ideologias e o ambiente escolar é um dos agentes centrais utilizados pela burguesia para formar o conjunto da sociedade civil, e assim, manter sua hegemonia não somente pelo exercício da direção política, mas pela dominação. Nesse aspecto, a GIDE traduz os interesses da contrarreforma burguesa diante da crise estrutural do capital, à medida que imprime no ambiente escolar uma determinada forma de interpretar os problemas educacionais e suas soluções de acordo com a perspectiva da redefinição do papel do Estado e da reorientação do uso do fundo público, tornando-a senso comum. Assim, a partir da GIDE, as rotinas típicas do gerencialismo passam a naturalizar-se no ambiente escolar, como uma pedagogia política que educa o senso comum e constrói o consenso.

[...] o Estado, depois de formular as leis o nível da sociedade política, se encarrega também de sua materialização na sociedade civil, fazendo com que haja as condições materiais e pessoais de sua implantação e que a mesma concepção do mundo absorvida em lei agora se reflita nos conteúdos curriculares, na seriação horizontal e vertical de informações filtradas, na imposição de um código linguístico (o das classes dominantes), nos mecanismos de seleção e canalização de alunos, nos rituais de aprendizagem impostos ao corpo discente pelo corpo docente, etc. (FREITAG, 1980, p. 42 – grifos da autora).

Uma reação consistente à GIDE dificilmente teria origem no interior das escolas. Isso seria necessariamente uma tarefa do partido político comprometido com os interesses históricos da classe trabalhadora, de modo que seus intelectuais estivessem em um movimento cultural unitário com o conjunto dos trabalhadores em educação, pensando seus problemas concretos, em especial aqueles problemas decorrentes da intensificação da precariedade do trabalho escolar decorrente das reformas gerenciais. Para Gramsci (1989, p. 18),

[...] a organicidade de pensamento e a solidez cultural só poderiam ocorrer se entre os intelectuais e os simplórios se verificasse a mesma unidade que deve existir entre teoria e prática, isto é, se os intelectuais fossem, organicamente, os intelectuais daquela massa, se tivessem elaborado e tornado coerentes os princípios e os problemas que aquelas massas colocavam com a sua atividade prática, constituindo assim um bloco cultural e social.

Seria central para esse partido político formular a crítica à GIDE, em particular, e à “*Nova Gestão Pública*”, em geral, situando-a no contexto sócio-histórico, de modo a explicitar a relação dialética

entre esta estratégia gerencialista do Governo do estado do Rio de Janeiro e a contrarreforma do Estado. Mas este movimento cultural só poderia originar uma reação à “*Nova Gestão Pública*” se houvesse o compromisso dos intelectuais desse partido com a tarefa de instrumentalizar o senso comum que paira no cotidiano das escolas com elementos teóricos e práticos capazes de subsidiar docentes ou, até mesmo, gestores escolares para a construção de uma visão crítica, a ponto de propiciar-lhes uma consciência de si e de seu trabalho no desenvolvimento de procedimentos e condutas prescritos pela GIDE, de modo a dar-lhes organicidade de pensamento.

## Referências

ALVES, Giovanni. **O Novo (e precário) Mundo do Trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2000. 365 p.

ANTUNES, Ricardo. Os exercícios da subjetividade: as reificações inocentes e as reificações estranhadas. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. espec. 01, p. 121-131, 2011.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2000. 264 p.

\_\_\_\_\_; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educ. Soc.**, Vol.25, nº. 87, p. 335-351, Ago 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995**. Trabalho escrito para ser publicado em livro organizado por Maria Ângela d’Incao. 2008. Disponível em: <<http://www-resserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.PassosReformaGerencial.pdf>> acesso em: 06 jan. 2009.

\_\_\_\_\_; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 15-48.

CEPAL. UNESCO. MEC. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade (uma visão sintética). 1993. Brasília: MEC/ Inep, 1993. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001682.pdf>, acesso em: 23 set. 2016.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996. 335 p

DASSO Jr., Aragon Érico. **“Nova Gestão Pública” (NGP)**: a teoria de administração pública do estado ultraliberal. S/l, 2016. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>> acesso em: 16 nov. 2016.

FALCÃO, Joaquim; GERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael (Orgs.). **Administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

FALCONI CONSULTORES DE RESULTADO. **Como trabalhamos**. Belo Horizonte: 2016a. Disponível em: <<https://www.falconi.com/quem-somos/como-trabalhamos/>> acesso em: 23 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **O método PDCA**. Belo Horizonte: 2016b. Disponível em: <<https://www.falconi.com/quem-somos/o-metodo-pdca/>> acesso em: 23 set. 2016.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e sociedade**. São Paulo: Moraes, 1980. 135 p.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. 2ª Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. 187 p.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL – FDG. **Conheça a GIDE Avançada**. Nova Lima (MG): 2014. Disponível em: <<http://www.fdg.org.br/gide-avancada/>> acesso em: 23 set. 2016.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. **Informativo GIDE**. Rio de Janeiro: SEEduc, 2011a. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/553225/DLFE-37306.pdf/InformativoGIDE.pdf>> acesso em: 23 set. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **O que é a GIDE**. Rio de Janeiro: SEEduc, 2011b(?). Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/veresaber/o-que-e-a-gide>> acesso em 23 set. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Processo n.º: E-03/001/500, de 17 de janeiro de 2014**. Edital de processo seletivo interno com vistas ao provimento da função gratificada de Agente de Acompanhamento da Gestão Escolar. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <<https://www.concurso.ceperj.rj.gov.br/concursos/2014/seeducpsi/docs/agente.pdf>> acesso em: 23 set. 2016.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção Dialética da História**. (8a Edição). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989. 341 p.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Trad. de Adail Ubirajara Sobral. 14. ed. São Paulo: Loyola, 1992.

HOBSBAWN, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX**. Trad. de Marcos Santarrita. 10. ed. Rio de Janeiro: Cia. das Letras, 2008.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, United Kingdom, Vol. 69, p. 3-19, Spring/1991.

MACEDO, Jussara Marques de. A UNESCO e as políticas de formação para o trabalho docente: aproximações entre 1966 e 1961. **Revista Movimento**, Ano II, nº 02, pp. 01-21, 2015.

\_\_\_\_\_; LAMOSA, Rodrigo. A regulação do trabalho docente no contexto da reforma gerencial da educação. **Revista Contemporânea de Educação**, vol. 10, n. 20, p. 133-152, julho/dezembro de 2015.

MASSENET, Michel; GÉLINIER, Octave. **La Nouvelle gestion publique**: pour un État sans bureaucratie. Paris, France: Éditions Hommes et Techniques, 1975.145 p.

MELLO, Guiomar Namó de. **Cidadania e competitividade**: desafios educacionais do terceiro milênio. 10ª Ed. São Paulo: Cortez, 2005. 204 p.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Trad. de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo: Campinas: Edunicamp, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter**. Rio de Janeiro: Record, 2004. 204 p.

SOUZA, José dos Santos. A formação do trabalhador no contexto da reconfiguração do trabalho, da produção e dos mecanismos de mediação do conflito de classe. **Revista Contemporânea de Educação**, Vol. 10, n. 20, pp. 273-290, jul.-dez./2015.

\_\_\_\_\_. Gerencialismo. In: Stella Cecilia Duarte Segenreich. (Org.). **Organização Institucional e Acadêmica na Expansão da Educação Superior**: glossário. 1ed. Rio de Janeiro: Publit, 2016, v. 1, p. 132-135.

# **MOTIVAÇÕES E TENDÊNCIAS NA EXPANSÃO DOS CURSOS SUPERIORES DE TECNOLOGIA (CSTs) NO BRASIL (1997-2015): PERCEPÇÕES DOS GESTORES PÚBLICOS**

José Vieira de Sousa

## **Introdução**

O objetivo do artigo é descrever e analisar resultados parciais de pesquisa mais ampla<sup>1</sup> realizada sobre as principais tendências e motivações da expansão dos Cursos Superiores de Tecnologia (CSTs)<sup>2</sup>, no Brasil, compreendendo o período entre 1997 e 2015. O recorte mostrado nesse texto focaliza, de um lado, a dinâmica do processo expansionista dos CSTs, no plano nacional, considerando a política definida para a educação superior<sup>3</sup>, a partir da segunda metade da década de 1990, e sua articulação com as demandas da sociedade brasileira, no período. De outro, examina o olhar de representantes de órgãos públicos e instâncias colegiadas, responsáveis pela implementação da política dos cursos mencionados.

O recorte temporal de dezoito anos traduz a preocupação do estudo em examinar a dinâmica assumida pela oferta desses cursos na

---

<sup>1</sup>Essa investigação mais ampla foi desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior (GEPAES), vinculado à Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB). A pesquisa foi financiada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Edital Chamada Universal – MCTI/CNPq nº 14/2013 – Processo 485336/2013-8.

<sup>2</sup>Na Língua Portuguesa não há regras rígidas ou convenção firmada a respeito da formação do plural de siglas. Na prática, está consagrado o uso de um “s” minúsculo depois da sigla. De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), siglas fazem o plural com a desinência “s”, sem apóstrofo, como, por exemplo: PMs, CPIs, IP-VAs, Ufirs e CPAs. Assim, no artigo grafaremos Cursos Superiores de Tecnologia como CSTs, Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefets), Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) etc.

<sup>3</sup>A partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/1996 (BRASIL 1996), a terminologia “educação superior” passou a substituir a expressão “ensino superior”, mudança que ultrapassa a questão semântica, considerando a diferença entre ensino e educação. Esta última é concebida na lei como uma prática social que abarca, além do contexto de formação e exercício da cidadania, o campo da profissionalização, enquanto o ensino refere-se à transferência de informação sem alcançar a ideia de valor. Nesse artigo, as duas terminologias são usadas em conformidade com o momento histórico no qual cada uma ganhou concretude e é descrita na literatura e nos documentos que as aborda.

fase posterior à publicação da Lei de Diretrizes e Bases – LDB nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), considerando a flexibilização dessa lei para a diversificação de instituições e cursos superiores no território nacional.

A reflexão proposta no texto focaliza a realidade dos CSTs e os elementos que concorrem para a compreensão das razões do seu expressivo crescimento, partindo de duas premissas básicas. A primeira considera que no interior do campo da educação superior “os atores e as instituições lutam, considerando as regras definidoras da disputa, os diferentes níveis de força e as possibilidades de sucesso” (SOUSA, 2013a, p. 85). Esse nível de compreensão contribui para reconhecê-lo – com seus subcampos público e privado – como um dos setores vitais para a adequação do projeto político nacional à nova ordem mundial e um espaço que tem sofrido grandes alterações em sua configuração, destacando-se a diversificação da oferta dos cursos de graduação.

A segunda premissa considera que esse mesmo campo revela uma realidade extremamente diferenciada com instituições que evidenciam vocações distintas e distribuição espacial variada. No caso do Brasil, sua investigação demanda uma postura investigativa que contribua para combater o discurso, muitas vezes, “acentuadamente ideologizado que insiste em tratá-lo como ‘único’, quando, na verdade, ele revela, em seu interior, uma dinâmica extremamente complexa, em função da diversidade que o compõe”. (SOUSA, 2003, p. 2). Considerando suas múltiplas realidades, ele requer sua compreensão como um complexo espaço que comporta uma pluralidade de atores e grupos de atores – instituições de educação superior (IES) com missões bastante distintas, Estado, *policy makers*, reitores, docentes, estudantes, organismos internacionais, associações de dirigentes de IES públicas e privadas, entidades acadêmicas, agências de fomento à pesquisa, centros de estudos, sindicatos patronais e de trabalhadores. Em um cenário bastante heterogêneo como esse, a investigação dos CSTs ganha relevância, à medida que eles traduzem a opção de diferentes segmentos institucionais pela expansão de sua oferta, na fase pós-LDB nº 9.394/96.

Estruturalmente, o texto está organizado em três partes. A primeira tem como propósito caracterizar os sujeitos da pesquisa e indicar dos órgãos e colegiados públicos nos quais eles atuam, bem como os procedimentos e instrumentos de coleta de dados. A segunda aborda a origem e trajetória dos CSTs no Brasil dos anos de 1960 ao contexto da Reforma da Educação Profissional e Tecnológica ocorrida no País, na década de 1990, destacando as políticas formuladas para o setor e dados quantitativos sobre esses cursos, referentes ao período 1999-2016. A terceira e última parte analisa e interpreta as informações obtidas por meio das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa, buscando compreender a reconfiguração e expansão dos

CSTs, no recorte temporal do estudo. Além disso, analisa os fatores que justificam essa expansão nos segmentos público e privado, os aspectos que influenciam o seu reconhecimento pela sociedade e as especificidades de seu crescimento no processo expansionista mais amplo da educação superior brasileira, nas últimas duas décadas.

## 1. Aspectos metodológicos do estudo

Com o propósito de conhecer as motivações para a expansão dos CSTs, no período 1997-2015, foram auscultados os sujeitos indicados a seguir pelos códigos pelos quais são identificados, ao longo do texto.

### Quadro 1 – Códigos e órgãos/colegiados públicos dos sujeitos da pesquisa

| <b>Código</b>     | <b>Órgão/Instância Colegiada</b>                                                                                               |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>R – Conaes</b> | Representante da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)                                                  |
| <b>R – Conif</b>  | Representante do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) |
| <b>R – CNE</b>    | Representante do Conselho Nacional de Educação, membro da Câmara de Educação Superior (CNE)                                    |
| <b>R – Setec</b>  | Representante da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec-MEC)                       |
| <b>R – SESu</b>   | Representante da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação                                                     |
| <b>R – Seres</b>  | Representante da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (Seres)                   |

Os seis interlocutores da pesquisa – duas mulheres e quatro homens – foram ouvidos por meio de entrevista semiestruturada, partindo de determinados “questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante” (TRIVIÑOS, 1987, p. 146). As entrevistas foram feitas individualmente, permitindo a interação com os participantes e durado, cada uma, em média, 40 (quarenta) minutos. Foram realizadas no próprio local de trabalho dos sujeitos e gravadas com a devida autorização prévia. Visando atender os princípios éticos da pesquisa, a cada um foi solicitada permissão para gravar a entrevista, obtendo-se a autorização de todos

eles, por meio de gravação de áudio e assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Em geral, os entrevistados mostraram envolvimento com as políticas voltadas para a educação superior do País e, em dois casos (Conif e Setec), mais diretamente àquelas relativas aos CSTs. Dois deles possuem título de doutor, sendo que um tem doutorado e pós-doutorado em Educação; três são mestres em diferentes áreas – Educação, Administração e Análise de Sistema – e outro cursou pós-graduação *lato sensu* – especialização – na área do Direito. Três sujeitos realizaram cursos de mestrado em IES públicas e dois em estabelecimentos do setor privado. Apesar da diversidade de suas formações, quase todos (cinco) possuem experiência anterior em planejamento e gestão da educação superior.

Complementarmente, os dados foram coletados por meio de consultas a documentos relacionados à política de educação superior, com ênfase naquela que vem orientando a oferta dos CSTs, no período pós-LDB nº 9.394/96. A análise documental ajudou no reconhecimento da relação existente entre as mensagens expressas pelas fontes consultadas e as concepções dos sujeitos sobre o objeto – as motivações e tendências presentes na expansão desses cursos, no período eleito para a pesquisa. Foram analisados, dentre outros: (i) documentos norteadores da política para a educação superior brasileira no período estudado, com ênfase nos CSTs; (ii) relatórios e sinopses da educação superior produzidos pelo INEP; (iii) documentos elaborados por entidades científicas e acadêmicas, que têm tratado desse nível educacional no País; (iv) Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia, produzido pelo Ministério da Educação (MEC), em sua 3ª edição – revista e atualizada –, publicada em 2016.

## **2. Origem e trajetória dos Cursos Superiores de Tecnologia no Brasil**

Para Favretto e Moretto (2013), o desenvolvimento da educação superior tecnológica tem suas raízes na Reforma Universitária, instituída pela Lei nº 5.540/1968 (BRASIL, 1968). Os CSTs surgem, assim, com base na proposição desse dispositivo legal para a instalação e o funcionamento de cursos profissionais de curta duração. No contexto dessa reforma, houve uma grande pressão pela ampliação do acesso ao ensino superior no País, fenômeno que traz importantes desdobramentos para as décadas seguintes, em meio a conflitos e dilemas de diferentes naturezas. À época, os estudantes exigiam abertura de vagas para realizarem suas matrículas e passam a promover um movimento de ocupação das principais universidades.

Os desdobramentos da Reforma Universitária de 1968 evidenciam que a expansão do ensino superior tão almejada pelos estudantes desejosos de ingressarem na universidade deu-se de forma contraditória, visto que isto ocorreu, majoritariamente, via estabelecimentos isolados, e não pelas universidades, como previa a lei. As principais reivindicações do movimento estudantil eram: (i) universidade aberta a todos; (ii) diminuição das taxas de exame e matrícula; (iii) vigência nas universidades do exercício das liberdades de pensamento, de cátedra, de imprensa, de crítica e de tribuna; (iv) rompimento da dependência da universidade diante do Estado por meio da eleição do reitor e dos diretores das faculdades pelos docentes e discentes; (v) livre associação dos estudantes dentro das universidades; (vi) elaboração de currículos por comissões de professores especializados e representantes estudantis; (vii) aproveitamento dos estudantes mais capazes como monitores e estagiários em cargos a serem criados. (CUNHA, 2007). Nesse contexto, a reforma deu origem aos CSTs como um modelo de ensino superior alternativo ao universitário, oferecendo cursos com flexibilidade curricular, mais práticos e rápidos, que atendessem às demandas empresariais e de desenvolvimento. Na prática, os artigos 18 e 23 da Lei nº 5.540/68 permitiam a criação de cursos profissionais para atender ao mercado.

O Parecer CFE nº 1.060/73 (BRASIL, 1973) consolida a implementação do curso que formaria o Tecnólogo em Mecânica, pela primeira vez em uma universidade federal (Universidade Federal do Espírito Santo/UFES). Em uma visão pragmática, a instalação do curso justificava-se pela demanda do mercado de trabalho local. 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) novos, sendo dois na Região Norte, oito na Região Nordeste, nove na Região Sudeste, três na Região Sul e seis na Região Centro-Oeste (SOUSA, 2013b).

Na visão de Takahashi (2010), o Segundo Plano Setorial de Educação e Cultura para o período 1975-1979 fez importantes recomendações visando reforçar o incentivo aos CSTs e melhorias nesses cursos. Porém, as recomendações não foram amplamente acatadas, gerando a oferta de cursos sem os requisitos mínimos necessários para a qualidade esperada. Entre 1975 e 1980, em termos quantitativos, o número de cursos superiores de curta duração cresceu rapidamente, atingindo, no último ano, um total de 138 (cento e trinta e oito) cursos, sendo que entre 1973 e 1975 havia apenas 28 (vinte e oito) cursos, representando um expressivo aumento de 393% (VITORETTE, 2001).

No Brasil, a década de 1980 foi o período de transformação de tecnólogos, evidenciando drástica redução no setor público e grande expansão no setor privado, movimento que será intensificado nas duas

décadas seguintes (ALMEIDA, 2005). Conforme Parecer CNE/CES nº 436/2001 (BRASIL, 2001), em 1988, um total de 53 IES ofertava CSTs, das quais aproximadamente 60% pertenciam ao setor privado. Em meio a discussões sobre os seus pressupostos e objetivos, algumas áreas passam a ganhar maior visibilidade e a responder por demandas apresentadas pela sociedade. Assim, o Decreto Federal nº 97.333/88 autorizou a criação do primeiro Curso Superior de Tecnologia em Hotelaria, ofertado pelo Senac de São Paulo, no Hotel-Escola Senac, a partir do qual outros surgiram, ocasionando a diversificação da oferta dos CSTs. Por outro lado, à época, muitos desses cursos foram extintos no setor público, e o crescimento de sua oferta passou a ser feito no âmbito das IES privadas, nem sempre por vocação, mas para aumentar o número de cursos superiores oferecidos, visando sua futura transformação em universidade, ainda conforme o referido parecer.

No início da década de 1990, percebe-se uma forte tendência na direção da privatização e expansão da educação superior no Brasil. O caráter não lucrativo das políticas públicas para o Estado tende a estimular a expansão do setor, visando unicamente à defesa de seus interesses e a sua manutenção como tal. Diante da reconfiguração do papel do Estado brasileiro, em consonância com as demandas do modelo econômico vigente, mudanças significativas também foram realizadas no sistema educacional do País. Desde então, medidas e programas governamentais passaram a nortear a execução de políticas públicas para a educação superior brasileira, incluindo aquelas voltadas para a educação profissional e tecnológica. Nessa conjuntura, em 17 de abril de 1997, é publicado o Decreto nº 2.208 (BRASIL, 1997), que além de regulamentar os artigos 36 e 39 a 42 da LDB nº 9.394/1996, também atribui ao ensino técnico e profissional uma organização própria e independente do ensino médio. Em seu artigo 3º, o decreto dispõe que, além dos níveis básico e técnico, a educação profissional abarca também o nível tecnológico, relativo a cursos de nível superior na área tecnológica e destinados a egressos do ensino médio e técnico. Ainda nos anos 1990, ocorre a transformação das Escolas Técnicas em Centros Federais de Educação (Cefet). Instituído em 1994, no governo Itamar Franco, pela Lei Federal nº 8.948 (BRASIL, 1994), o Sistema Nacional de Educação Tecnológica visou favorecer a articulação da educação tecnológica em seus vários níveis e entre suas diversas instituições (Art. 1º, § 2º). Na prática, tal sistema marcou o processo de transformação gradativa das antigas escolas técnicas, criadas pelas Leis Federais nº 3.552/1959 (BRASIL, 1959) e nº 8.670/1993 (BRASIL, 1993), em Cefet.

A partir da promulgação da LDB nº 9.394/1996, 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), a lei regulamentou a educação profissional em termos genéricos, separando-a da educação escolar e permitindo a organização de qualquer estrutura.

No que tange à expansão da educação superior, como um todo, nos últimos vinte anos, verificou-se aumento significativo em sua oferta. Nesse contexto, muitos centros universitários, faculdades, universidades, centros de educação tecnológica, faculdades de tecnologia, escolas e institutos passaram a oferecer novas modalidades e novos cursos, frutos de alterações da legislação educacional e também dos novos contornos sociais e econômicos do País. Todavia, contradições fazem-se presentes no novo cenário, como aquelas relativas, particularmente, a um tipo de IES que contribui, também, para a expansão da oferta dos CSTs – os institutos federais.

O Instituto Federal é, hoje, mais que um novo modelo institucional, é a expressão maior da atual política pública de educação profissional brasileira. Está produzindo mudanças altamente significativas na vida e na história das instituições que optaram por aderir à proposta governamental, por esses motivos essas mudanças precisam ser acompanhadas bem de perto. [...] Em última análise, é necessário investigar se as promessas estão sendo cumpridas, para que se possa avaliar se, realmente, a atual política tem condições de contribuir para a expansão, com qualidade socialmente referenciadas, da educação profissional brasileira (OTRANTO, 2010, P. 105-106).

Os dados mostrados na Tabela 1, apresentada adiante, dizem respeito à evolução dos cursos de graduação, de maneira geral, e dos CSTs, em particular, no período entre 1999 e 2015, no País. No que tange aos cursos de graduação, ofertados nas IES brasileiras, os dados mostram um expressivo aumento do número deles no período citado, visto que, em 1999, havia 8.878 cursos e, em 2015, esse número passa a ser de 33.501, representando um aumento de 277,3%. Todavia, a análise da variação dessa expansão revela períodos em que o aumento foi bastante expressivo – de 2000 a 2004 (76,3%) e 2006 e 2013 (39,3%).

Os dados da Tabela 1 permitem também verificar que, tal como na graduação em geral, houve o mesmo movimento expansionista, em relação aos CSTs, no período considerado. De maneira mais objetiva, mostram que esses cursos cresceram de forma rápida até 2003. Em 1999, existiam 317 cursos e em 2015 esse número passa a ser de 6.618, o que equivale a um aumento de 1.987,7%. É possível constatar que a oferta desses cursos, no período, apresentou um crescimento significativo também até o ano de 2003, quando alcançou um aumento de 79,6%, em relação ao ano de 2002. A partir de 2004, o cresci-

mento se dá em proporções menores, registrando em 2011 um aumento de 9,6% em relação ao ano de 2010. Nos anos seguintes, há um pequeno decréscimo no número de cursos, de forma que em 2014 ocorreu um aumento de apenas 0,8%, em relação a 2013. Em 2015, o número dos CSTs atinge o seu ápice, em números absolutos, superando a expansão que se deu nos cursos de graduação em geral, nesse ano. Em termos percentuais, no referido ano, o aumento desses cursos foi de 3,2%, contra 1,9%, da graduação em geral.

**Tabela 1 – Evolução do número de cursos de graduação no Brasil (1999-2015)**

| Evolução do número de cursos de graduação |                    |                                |                                        |               |
|-------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|----------------------------------------|---------------|
| Ano                                       | Graduação em geral | Variação da graduação em geral | Cursos Superiores de Tecnologia (CSTs) | Variação CSTs |
| 1999                                      | 8.878              | ----                           | 317                                    | ----          |
| 2000                                      | 10.576             | 19,10%                         | 364                                    | 14,80%        |
| 2001                                      | 12.155             | 14,90%                         | 446                                    | 22,50%        |
| 2002                                      | 14.396             | 18,40%                         | 636                                    | 42,60%        |
| 2003                                      | 16.438             | 14,20%                         | 1.142                                  | 79,60%        |
| 2004                                      | 18.644             | 13,40%                         | 1.804                                  | 58,00%        |
| 2005                                      | 20.407             | 9,50%                          | 2.525                                  | 40,00%        |
| 2006                                      | 22.101             | 8,30%                          | 3.037                                  | 20,30%        |
| 2007                                      | 23.488             | 6,30%                          | 3.702                                  | 21,90%        |
| 2008                                      | 24.719             | 5,20%                          | 4.355                                  | 17,60%        |
| 2009                                      | 27.827             | 12,60%                         | 4.691                                  | 7,70%         |
| 2010                                      | 24.508             | —<br>11,90%                    | 4.999                                  | 6,60%         |
| 2011                                      | 24.942             | 1,80%                          | 5.478                                  | 9,60%         |
| 2012                                      | 25.897             | 3,80%                          | 5.969                                  | 9,00%         |
| 2013                                      | 30.791             | 18,90%                         | 6.363                                  | 6,59%         |
| 2014                                      | 32.878             | 6,80%                          | 6.413                                  | 0,80%         |
| 2015                                      | 33.501             | 1,90%                          | 6.618                                  | 3,20%         |

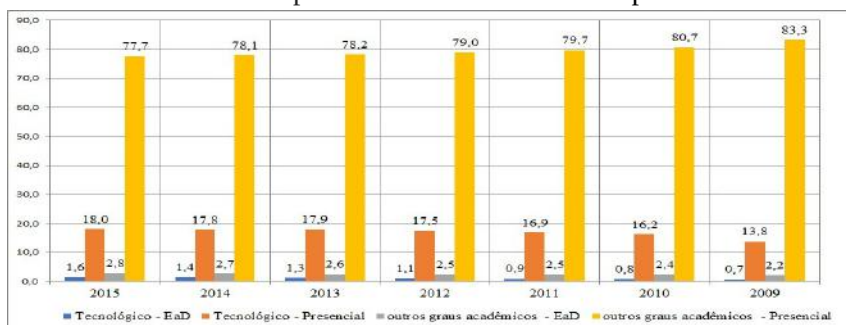
Fonte: INEP, Microdados do Censo da Educação Superior e Resumos Técnicos – 1999-2013 (2018)

Cabe destacar que, no Brasil, o aumento significativo do número de CSTs ocorre depois da instituição, em 2002, das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a Educação Profissional de Nível Tecnológico, que orientou a organização e o funcionamento desses cursos. Por outro lado, em 2006, é instituído o Catálogo Nacional de CSTs que, por meio da Setec, é atualizado pelo MEC, em 2010, ao publicar sua 2ª edição. Conforme essa Secretaria, o documento tinha por objetivo ser um guia de referência para “estudantes, educadores, instituições ofertantes, sistemas e redes de ensino, entidades representativas de classes, empregadores e o público em geral” (BRASIL, 2010, p. 8). Assim, apresentou denominações, perfil do egresso, carga horá-

ria mínima e infraestrutura recomendada para 112 graduações tecnológicas organizadas em 13 eixos tecnológicos. Em 2016, a 3ª edição do catálogo de CSTs foi instituída pela Portaria N° 413, de 11 de maio de 2016 (BRASIL, 2016)

O gráfico a seguir mostra a evolução do número de CSTs, em período mais recente – 2009 a 2015, situando o fenômeno em relação a todos os cursos de graduação – bacharelados e licenciaturas, em valores percentuais.

Gráfico 1 – Evolução do número de CSTs no período entre 2009 e 2015 (Brasil), em comparação com a graduação em geral/bacharelados e licenciaturas – Valores percentuais nas modalidades presencial e EaD



Os dados mostrados no Gráfico 1 referem-se a todos os eixos dos CSTs, entre 2009 e 2015. De maneira geral, verifica-se um aumento crescente no número desses cursos, no período, quando comparados com a expansão dos cursos de graduação no País. Todavia, esse crescimento é maior na modalidade da educação a distância, visto que mais que dobrou, indo de 0,7%, no primeiro ano da série histórica para 1,6% no último ano. Um movimento inverso, de redução crescente, no mesmo período, ocorre nos demais graus acadêmicos – bacharelados e licenciaturas –, pois passou de 83,3% para 77,7%, nos mesmos dois anos da série em questão.

### 3. Olhares dos gestores públicos sobre o processo de expansão dos CSTs no campo da educação superior brasileira

Para entender o cenário de expansão dos CSTs no período 1997-2015 foram analisadas as respostas obtidas nas entrevistas semi-estruturadas com os representantes de órgãos e colegiados públicos – CNE, Conaes, Conif, Seres, SESu e Setec. As categorias de análise associadas ao discurso dos sujeitos são discutidas à luz dos trechos de

suas falas identificadas com base na análise de conteúdo proposta por Franco (2008) e da literatura sobre o tema.

### **a) Oferta dos CSTs na expansão da educação superior brasileira pós-LDB 9.394/96: qualidade, duração de tempo menor e empregabilidade em foco**

Na análise das falas dos entrevistados, percebeu-se uma convergência para o entendimento de que, no período que antecedeu a promulgação da LDB nº 9.394/1996, havia insuficiência de IES para a oferta de cursos superiores em determinadas regiões do País, como, por exemplo, Norte e Nordeste. Nesse contexto, é preciso considerar, dentre outros, dois aspectos: (i) o fato de o Brasil ser um País em que a universidade apareceu tardiamente, quando comparado a outros Países latino-americanos; (ii) a educação superior vir se constituindo, no País, em um bem cultural de difícil acesso à maioria da população, por várias razões, sendo uma delas, sem dúvida, a tendência histórica de restrição do público e estímulo ao setor privado, fenômeno expresso na política definida para o nível superior (SOUSA, 2013b).

Com a ampliação da oferta dos CSTs, pós-LDB, houve a preocupação de se discutir a formação dos ingressantes nesses cursos, como afirma um dos entrevistados

[...] em primeiro lugar, toda diversidade é um incremento positivo para a política pública. [...] Os Cursos Superiores de Tecnologia alcançam essa tradição de campos de saber e, portanto, é um enfoque formativo onde [sic] a base do conhecimento é a área do conhecimento [...] o que rapidamente significa a vinculação a um campo específico e mais próximo de uma atividade prática profissional (R – CNE – informação verbal)

O período pós-LDB foi marcado pela expansão dos CSTs, entretanto, é importante refletir sobre as razões que contribuíram para esse processo expansionista. No período, esses cursos ganham destaque no cenário nacional por apresentarem características distintas dos demais cursos de graduação, corroborando a ideia de que o Decreto nº 2.208/97 (BRASIL, 1997) constituiu por tratar de modelos mais flexíveis de ensino. (CHRISTOPHE, 2005). Ao analisar a abrangência da oferta dos CSTs, verificam-se dois cenários distintos: um, antes da LDB/96, em que havia um número reduzido de IES e uma oferta que não atendia às demandas da população, com pequena diversificação dos cursos; e outro, que aponta novo cenário para a educação superior, com uma expansão de IES e cursos voltados para a formação tecnológica.

Para os entrevistados, a diversidade nas formas de oferta da educação superior fez com as instituições crescessem, propiciando um ensino de qualidade com propostas inovadoras para os estudantes. Os relatos colhidos permitem inferir que o marco pós-LDB foi positivo, uma vez que possibilitou a ampliação da gama de cursos ofertados pelas IES, bem como a expansão dessas. Chama a atenção o reconhecimento de que o crescimento do número de cursos apresenta dificuldade de definição de critérios uniformes para um sistema de educação superior marcado, sobretudo, pela diversidade institucional e pelas disparidades regionais.

Eu acho que é fundamental a qualidade [dos CSTs] principalmente por que é o caminho para que se possa diferenciá-los [...] Penso que há muitos profissionais formados e que defendem que a formação que tiveram os ajudou, não só na sua formação de nível superior, mas também para a própria continuidade da carreira acadêmica no sentido de fazer um mestrado e, por aí vai, como acontece também em outros Países. [...] Desconsiderando essa realidade, qualquer régua que você coloque, vai ficar baixa para uns e muito alta para outros. (R-Setec – informação verbal).

A qualidade é um conceito envolvido em grande polissemia, podendo ser encarada sob várias óticas, como, por exemplo, pela oferta dos serviços, da qualificação dos professores, da organização curricular, da formação dos estudantes. A qualidade dos CSTs tem sido alvo de acirradas discussões, considerando que, no Brasil, a educação superior tecnológica surgiu inserida no dilema da qualidade na formação dos profissionais. Nessa direção, Zainko (2008) assevera que o grupo de trabalho da Reforma Universitária de 1968 não indicava a necessidade da expansão da educação superior articulada à garantia da democratização, permanência e qualidade do ensino. Em uma direção complementar, Takahashi (2010) afirma que, desde o Segundo Plano Setorial de Educação e Cultura 1975-1979, já se apresentavam relevantes recomendações visando reforçar o incentivo aos CSTs e suas melhorias. Entretanto, essas recomendações não foram amplamente acatadas, gerando a oferta de cursos sem os requisitos mínimos necessários para a qualidade esperada.

Nesse cenário, a avaliação como subsídio à regulação desses cursos torna-se indispensável, haja vista, a necessidade de garantir a qualidade da formação, sem reducionismo da sua importância ou descrédito pelo tempo de sua duração. A avaliação e regulação pelo MEC fazem com que a sociedade reconheça nesses cursos uma oportunidade de formação técnica e especializada, com garantia de maiores possibilidades de empregabilidade. Na fala de um dos sujeitos ficou perceptível uma marca, um sinal negativo associado os CSTs: “essa impressão

de [um curso] mais curto e mais fácil é tudo que o sistema não precisa para a sua reputação. Mas ele [o CST] é conhecido assim, a própria instituição privada abre por causa disso. Tem demanda porque é mais curto, mais fácil” (R-Setec – informação verbal).

Nos relatos dos entrevistados, outro tema destacado é a autonomia das IES, que está relacionado à diversificação da oferta na educação superior, bem como à expansão dos CSTs, o que possibilitou às instituições ampliar o leque de cursos ofertados à sociedade. Nessa direção, o representante da SESu compreende que as IES

[...] não fazem essa expansão de forma descolada do contexto regional e do contexto nacional. Paralelo a isso, o Ministério da Educação, a Secretaria de Educação Superior [SESu] também têm o papel indutor. A gente não cerceia, por exemplo, a abertura de um curso de música, de um curso de sociologia, de antropologia, mas incentiva a abertura de cursos de tecnologia, de cursos de informática. Porque uma universalidade é uma universalidade de conhecimentos. Então, nós também não podemos esquecer as outras áreas, mas temos por obrigação, como dirigentes, de direcionar, de incentivar algumas áreas. (R – SESu – informação verbal)

Observa-se que o marco legal foi benéfico às instituições no que diz respeito à possibilidade de expandir a oferta dos CSTs no Brasil. É relevante destacar que esses cursos também possibilitam aos estudantes finalizar o seu curso de graduação em um tempo menor, quando comparado aos demais cursos. Essa característica dos CSTs pode contribuir para que as IES invistam na sua oferta e também na ampliação de vagas. Todavia, apesar de terem um menor tempo de duração, eles não podem comprometer a formação do estudante. Em virtude de ter uma carga horária reduzida, o número desses cursos cresceu no contexto da expansão que ocorreu de maneira significativa no período pós-LDB, sobretudo no setor privado. Mostram-se convergentes para essa conclusão estudos, como o de Andrade (2009), para quem “a duração é, sim, um explicador da demanda por CST, mas, sobremaneira, no setor privado” (p. 92).

A despeito das críticas, a carga horária reduzida dos CSTs tem sido um dos fatores que tem atraído novos estudantes, embora não seja o único fator que concorra para isso. Outro elemento preponderante são as áreas de atuação do curso. Todavia, conforme o representante do CNE, é preciso tomar cuidado com a interpretação comumente dada à questão da carga horária desses cursos, notadamente quanto à política definida pelas IES para ofertá-los.

Se você perguntar para alguém mais especializado, ele vai dizer que o CST é mais curto [...] que não tem área básica e, por-

tanto, é mais fácil. Essa impressão de mais curto e mais fácil é tudo que o sistema não precisa para a sua reputação. Mas ele [CST] é conhecido assim, e a própria instituição privada o abre por causa disso. Tem demanda porque é mais curto, mais fácil. [...] ela acha que vai ter demanda por causa disso. Não é verdade, quem abre CST para esse tipo de demanda perde porque não preenche as vagas. Só preenche as vagas o curso que tem uma vinculação viva com o curso de atuação profissional. [...] Um curso formado nessa perspectiva não vai ter a menor qualidade, vai ser um “*Frankenstein*” muito piorado, porque o “*Frankenstein*” tem a perspectiva do renascimento e, nesse caso, não há nem essa perspectiva. (R – CNE, informação verbal)

De acordo com o entrevistado, os cursos em que os estudantes têm investido estão relacionados à área de tecnologia, visando rápida inserção no mercado de trabalho. Infere-se que as IES orientam a sua oferta de CSTs por meio da demanda que é criada pelo mercado de trabalho nas diferentes regiões do País. Assim, existem cursos que são mais procurados em determinada localidade do que em outras, havendo também casos em que um deles é bastante procurado pelo fato de ser uma demanda nacional.

De forma geral, os entrevistados mostraram preocupação com a inserção imediata dos egressos no mercado de trabalho. A impressão que se tem é que um curso voltado para a prática possibilitaria maior chance de empregabilidade, pois forneceria experiências profissionais similares às do ambiente de trabalho. A análise do conteúdo das falas de alguns dos sujeitos permite inferir que há preocupação com a taxa de empregabilidade dos egressos dos CSTs, o que gera, consequentemente, uma propaganda positiva para as IES que os oferta, embora esses cursos ainda careçam de mais reconhecimento pela sociedade.

Os tecnólogos carecem de valorização no mercado de trabalho. Demoramos muito tempo para ter o reconhecimento. Grandes empresas agora que estão colocando em seus concursos o tecnólogo como uma possibilidade entre os profissionais. Acho que é uma formação muito interessante para atender o mercado de trabalho e, principalmente, por outro lado pra atender às expectativas das pessoas. A gente vê que as pessoas querem fazer um curso superior que tenha uma parte mais focada, ou porque já estejam no mercado de trabalho, ou porque vieram de outras experiências ou, ainda, porque não tenham curso superior e querem fazer uma coisa [um curso] que dê uma resposta mais rápida. Eu acho que o tecnólogo dá essa resposta mais rápida, em termos de tempo e de formação. (R – Conif – informação verbal)

Os depoimentos colhidos permitem inferir que a estrutura curricular mais flexível faz com que os indivíduos tenham maior interesse pelos CSTs, o que contribui para explicar a expansão de sua oferta, no período estudado. Em consequência disso, as IES têm se preocupado com a inserção mais rápida dos seus egressos no mercado de trabalho.

Para além de uma relação mecanicista visando somente ao emprego pelo mercado, a educação profissional e tecnológica é compreendida em um sentido mais amplo, visto que o processo de aprendizagem não se associa diretamente ao manuseio de ferramentas, mas envolve a reflexão sobre a ação, percepções significativas do que é produzido, sua razão social. Corroborando essa ideia, Smaniotto (2006) destaca que a finalidade da educação profissional não pode ser distorcida e direcionar esses cursos apenas para fornecer técnicas para a prática profissional, mas que seja voltada para a formação do ser humano, do cidadão.

A questão da qualidade dos CSTs mostra-se associada, de maneira positiva na fala da maioria dos entrevistados, à regulação da oferta promovida pelo Catálogo Nacional desses cursos (BRASIL, 2016). Para cinco deles, a partir da criação do referido catálogo foi possível organizar e orientar a oferta dos cursos, visto que sua formalização incluiu as denominações dos cursos e a carga horária mínima, publicadas pela Portaria Ministerial nº 10/2006 (MEC, 2006a). Ademais, abarcou o perfil profissional para cada curso e a infraestrutura recomendada.

Todavia, para um dos entrevistados – representante do CNE – o catálogo em questão assume uma dimensão limitadora em relação às várias possibilidades de configuração e oferta dos CSTs, como se desprende do relato a seguir.

Essa coisa [sic] de fazer catálogo, de especificar a possibilidade de fazer um título e não fazer o outro é muito limitante. Porque o catálogo tem tantas perspectivas que acabam sendo usuais [...] era muito melhor que as diretrizes [Diretrizes Curriculares Nacionais] fossem por área, já que estamos falando de campos do saber. Dessem, tematicamente, a perspectiva de organização por campos do saber dentro de uma lógica de atuação profissional. As diretrizes deveriam ser formuladas de outra forma, para que o sistema avance. A gente copiava uma diretriz de bacharelado e copiava ela pra CST e isso não funciona. (R – CNE, informação verbal).

Cabe destacar que durante o processo de elaboração do catálogo foram realizadas consultas à sociedade civil e acadêmica. Após esse processo, ocorreu sua regulamentação pela Portaria Ministerial nº12/2006 (BRASIL, 2006b), e ainda passou por atualizações.

Ao finalizar esta parte do texto sobre fatores que influenciaram na expansão dos CSTs, nas últimas décadas, no Brasil, constata-se que com a LDB nº 9.394/96, ocorreu a diversificação de cursos, o que impactou sua oferta. Em consequência, houve um crescimento pelo número de suas matrículas, fenômeno que esteve atrelado à reconfiguração sofrida no campo da educação superior, sobretudo após a publicação da referida lei, com os esforços do governo em definir diretrizes e regulamentar os cursos.

## **b) Reconfiguração da oferta dos CSTs, pós-LDB 9.394/96 e a questão da avaliação**

Neste segundo bloco de análise discute-se, a partir das percepções dos gestores públicos entrevistados, o processo de reconfiguração da oferta dos CSTs. Para tanto, busca-se inicialmente contextualizar o ambiente no qual se insere esse seu processo de reconfiguração, para depois destacar os fatores apontados pelos sujeitos como aqueles que o influenciaram.

Para Takahashi (2010), a partir da LDB nº 9.394/96, os CSTs foram reformulados a fim de atender às demandas atuais do setor produtivo e ampliar o acesso à educação superior. Nessa lógica, os entrevistados entendem existir uma maior facilidade para abertura de cursos tecnológicos, bem como maior simplificação do acesso a esse nível educacional, suportadas pelo ordenamento jurídico legal que ofereceu maior segurança jurídica para essa oferta.

Os CSTs propõem atender uma demanda de formação de especialistas dentro de uma área de conhecimento, sendo seus principais atributos: o foco, a rapidez, a inserção no mercado de trabalho e a metodologia. O foco diz respeito à formação em um campo de trabalho definido, de acordo com as tendências do mercado. A rapidez refere-se à oferta do curso com uma carga horária menor, de dois ou três anos. Os depoimentos colhidos evidenciam que a necessidade de qualificação rápida decorre do perfil dos estudantes que procuram por esses cursos e de seus anseios. Geralmente, já estão inseridos no mercado de trabalho e buscam neles soluções rápidas que lhes possibilitem usufruir de oportunidades de progressão na carreira. Além do aligeiramento da formação ser um fator atrativo, tem ocorrido, segundo Berte (2013), a boa aceitação social dos CSTs e a rápida absorção de tecnólogos pelo mercado de trabalho. Assim, a soma desses três fatores tem estimulado a busca por essa modalidade de graduação, bem como impulsionado a sua expansão.

As políticas voltadas para esses cursos expressam o interesse geral da sociedade e estão intimamente associadas a uma política educacional mais ampla. Essas políticas acabam sendo mediadas por re-

presentantes do MEC e CNE, entre outras instâncias governamentais, com o objetivo de conceber princípios, pressupostos e diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do estudante visando sua formação integral e colocação no mundo do trabalho.

A existência de um instrumento avaliativo único, padronizado para todos os cursos de graduação, foi indicada como um aspecto que não agrega valor aos CSTs, pois seus propósitos formativos e desdobramentos políticos-pedagógicos específicos não são destacados no processo de avaliação regulatória. Isso sugere que o processo de avaliação ofusca a identidade própria de um curso, quando os indicadores são generalistas, comuns a todos os cursos. Essa posição é realçada pelo sujeito R-Setec, ao afirmar que

[...] colocar uma régua única em situações ou instituições, que estão concentradas em espaços, por exemplo, de maior densidade populacional, e condições adequadas como o Sudeste e o Norte do País, eu penso que esse é o grande desafio da regulação, porque se você tenta nivelar, desconsiderando essa realidade, qualquer régua que você coloque, vai ficar baixa para uns e muito alta para outros. Então, como equacionar isso é um problema que eu não saberia dizer o caminho, mas que existe esse problema existe! Por que nós estamos em tempos diferentes em termos históricos. (informação verbal).

Com seu relato esse participante da pesquisa considera necessária uma avaliação que leve em conta o que é singular nos CSTs, adotando um instrumento específico de avaliação de cursos para fins de sua regulação nacional. Tal instrumento é proposto na perspectiva de melhor apreender a natureza e organização didático-pedagógica dos cursos.

Ainda que identifique fragilidades no processo de avaliação de cursos para fins de regulação nacional, a maioria dos entrevistados destaca sua importância para os cursos de graduação como uma ação diagnóstica das condições de sua oferta. Nesse sentido, a regulação é abordada como mecanismo de induzir a melhoria da qualidade dos cursos. Diante disso, percebe-se preocupação com o instrumento de avaliação, visto que suas dimensões e indicadores materializam os conceitos atribuídos aos cursos.

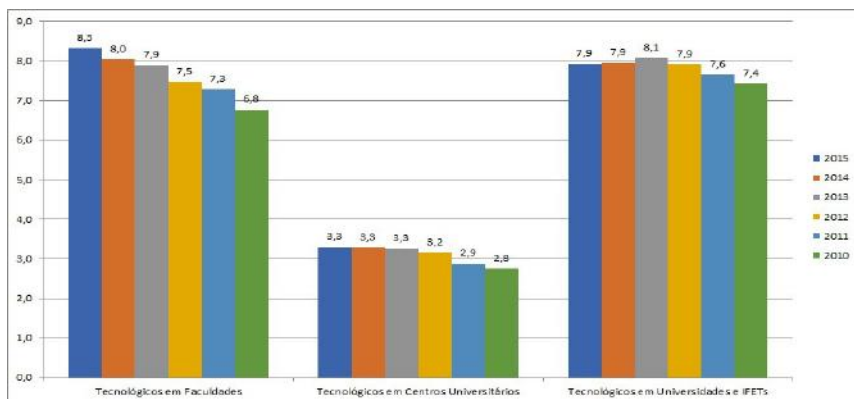
Eu acho que não somente o CST, mais todos os cursos que nós regulamos e avaliamos, o instrumento é o principal insumo, principal indutor de qualidade de todos os cursos. Quando você colocando lá uma coisa que o Ministério vai medir e vai ter uma nota, e você vai ter uma consequência sobre aquela nota quer que seja, que sua Instituição vai ficar conhecida como uma instituição 3 ou 5. Quer seja porque o MEC vai deixar você funcionar ou vai mandar você tomar umas medidas sanea-

doras. Eu acho que o impacto é muito grande, você vê nitidamente que as instituições todas focam no instrumento (R-Seres – informação verbal)

Diante dessa fala, destaca-se que o foco no instrumento não é exclusividade dos CSTs, uma vez que as instituições buscam, de forma geral, evitar consequências indesejáveis para o curso. Nesse sentido, a regulação nacional cumpre sua finalidade, na medida em que suas normas e regras são assumidas para o autocontrole. É razoável supor que a preocupação com os resultados da avaliação de cursos, mediante conceitos que variam de 1 a 5, mobilize as ações institucionais em nome da qualidade mínima necessária ao reconhecimento social do curso na sociedade. Ademais, os estudantes dos CSTs, desde 2008, passaram a realizar o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), componente curricular obrigatório para cursos de graduação do País, conforme disposto pela Portaria Normativa MEC nº 3/2008 (BRASIL, 2008). Nessa regulamentação, houve a inserção de cursos de Construção de Edifícios, Alimentos, Automação Industrial, Gestão da Produção Industrial, Manutenção Industrial, Processos Químicos, Fabricação Mecânica, Análise e Desenvolvimento de Sistemas, Redes de Computadores e Saneamento Ambiental.

Ao finalizar este tópico do texto, é importante ressaltar que, a despeito do instrumento comum de avaliação ao qual os CSTs são submetidos, nos últimos anos, observa-se que a opção pela sua oferta pelas IES brasileira revela-se diferente, quando analisada sob o critério da organização acadêmica, como mostram os dados do gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Evolução dos CSTs – todos os eixos – por organização acadêmica (Brasil, 2010-2015)



Considerando uma fase mais recente do período investigado na pesquisa, ora relatada, constata-se que os CSTs passaram a ser

ofertados por IES de diferentes organizações acadêmicas em grande intensidade. No recorte temporal entre 2010 e 2015, verifica-se que as faculdades, tipo de IES em maior número no complexo campo da educação superior brasileira, mostrou uma vocação maior para a oferta desses cursos, visto que nelas foi crescente o aumento dessa oferta, no período mencionado. Embora os centros universitários também tenham revelado a mesma vocação, neles o crescimento dos CSTs foi menor, no período, inclusive revelando estabilidade em relação ao percentual do seu crescimento, nos últimos três anos do referido período (3,3%).

### **c) Especificidades dos CSTs no processo expansionista da educação superior brasileira**

Quando se analisam as falas dos entrevistados, percebem-se nelas especificidades que emergiram e expressam sua percepção sobre a realidade dos CSTs: (i) as contribuições desses cursos para a educação superior brasileira; (ii) relação entre sua expansão e a qualidade da formação dos estudantes; (iii) fatores que influenciam essa expansão nas IES públicas e privadas no País.

Em algumas regiões do Brasil, a expansão provocada pela oferta desses cursos enfrentou uma escassez de professores especializados para determinadas áreas que tradicionalmente não eram oferecidas. Os fatores influenciadores da oferta para atender demandas em algumas regiões provocaram a migração de professores para certas localidades, a fim de formar um quadro mínimo de CSTs, além da qualificação de outros atores que atuam com as demandas desses cursos. A fala a seguir ilustra essa problemática vivida no âmbito dos cursos pesquisados “e para isso os currículos têm que estarem adaptados, os professores têm que estarem qualificados, os técnicos têm que estarem capacitados para trabalharem nos laboratórios com esses alunos.” (R-SESu – informação verbal).

Ainda sobre as especificidades que influenciam as demandas pelos CSTs, tem-se como uma das justificativas a de que seria preciso “formar pessoas que vão atuar em outras áreas e até em áreas bastante específicas, mas não necessariamente essas pessoas se tornarão acadêmicos, pesquisadores” (R-Conif – informação verbal).

Com efeito, os CSTs destinam-se à formação mais flexível, porém percebem-se que, na atualidade, seu avanço qualitativo e sua presença nos diversos estratos sociais têm contribuído para diminuir a diferença com as demais modalidades de educação superior. Entretanto, identificamos na fala de um interlocutor o uso do termo *preconceito*. Para ele, embora o catálogo tenha ajudado a combater o fenômeno, “o preconceito está muito relacionado a um desconhecimento, quem

desconhece, acaba desqualificando também” (R-Setec – informação verbal). Podemos fazer uma associação da questão do preconceito com a teoria de Freire (2006), no sentido de que conhecer é reconhecer, logo, o desconhecimento não só provoca conceituação equivocada (pré-conceito), como desqualificadora.

É preciso não perder de vista que os CSTs foram apresentados à sociedade como uma alternativa de educação superior alternativa à universitária, oferecendo cursos com flexibilidade curricular, mais práticos e rápidos, que atendessem às demandas empresariais e de desenvolvimento. Se, todavia, adotarmos um olhar mais amplo, veremos que a distinção entre bacharelados e cursos de caráter técnico marcam o próprio histórico de desenvolvimento de nossa educação superior. (LIMA FILHO, 1999)

As DCNs específicas e o Catálogo Nacional dos CSTs foram temas que também figuraram de forma recorrente na fala dos entrevistados, como especificidades de peso para consolidar esses cursos. Nessa lógica, um deles entendeu que essas diretrizes “deveriam ser formuladas de outra forma, para que o sistema avance. A gente copiava uma diretriz de bacharelado para CST e isso não funciona” (R-Setec – informação verbal).

Enfim, percebe-se que há um equilíbrio temático nas verbalizações, de um lado ressaltando o estigma, do outro, certas virtudes associadas aos CSTs. Dessa forma, foi possível identificar nas falas dos sujeitos que a regulamentação desses cursos trouxe segurança para a oferta desse tipo de curso. Contudo, constata-se também que eles percebem certa estigmatização desses cursos, vista tanto por parte daqueles que os buscam (alunos e sua classe social), quanto das próprias IES, ao compará-los com os bacharelados e as licenciaturas.

## **Considerações Finais**

A discussão feita ao longo deste artigo apoiou-se na literatura da área, em análise documental e na interpretação dos dados e informações fornecidos por seis representantes de órgãos e colegiados públicos, envolvidos com a formulação e implementação das políticas definidas para a educação superior, com ênfase nos CSTs.

No Brasil, a origem desses cursos está ligada à Reforma Universitária de 1968, que viabilizou sua oferta destinada à formação e à qualificação de tecnólogos para atender ao projeto de industrialização e modernização do País. Foi por meio do Parecer nº 1.060/73 (BRASIL, 1973) os cursos técnicos de nível superior na área de tecnologia passaram a ser denominados Cursos Superiores de Tecnologia, e seus diplomados Tecnólogos.

Para Takahashi (2010), o estabelecimento da organização dos CSTs pelas suas DCNs, em 2002, abriu uma nova perspectiva de ingresso na educação superior, contribuindo, também, para o aumento expressivo do número de cursos de graduação nessa modalidade. No entanto, conforme assevera Lucato (2014), apesar de esses cursos serem reconhecidos pela legislação atual como sendo de graduação, ainda persistem no País preconceitos tanto no mercado empregador quanto nos processos seletivos para cargos públicos, em que portadores de diplomas de tecnólogos são impedidos de concorrerem, em função da exigência da graduação convencional, geralmente constante nos editais.

Até a primeira metade da década de 1990, verificava-se uma variedade de oferta de CSTs, com diferentes denominações e, muitas vezes, com perfis muito semelhantes, o que representava um desafio nas questões de regulação e de avaliação. Inicialmente, a padronização dos bacharelados e a resistência na construção de um novo paradigma para a educação superior tecnológica produziam um sombreamento com aqueles cursos e, por isso, as diferenças entre eles não eram bem compreendidas. Diante disso, em 2006, foi lançado o Catálogo dos CSTs, republicado em 2010 e em 2016. Trata-se de um conjunto de informações sobre o perfil de competências do tecnólogo, carga horária mínima e a infraestrutura recomendada para cada curso. Esse catálogo passou a servir de referência para a oferta dos cursos e para os processos de avaliação, regulação e supervisão da educação tecnológica.

Em termos mais amplos, as políticas públicas representam a forma de atuação do Estado diante da educação profissional tecnológica, apoiada na articulação das esferas governamentais e sociedade, concentradas na democratização do acesso e qualificação profissional. Nesse contexto, os CSTs cumprem os papéis que lhes são atribuídos pelo setor produtivo, que é incrementado pelas novas tecnologias e pela força de trabalho de tecnólogos que recebem uma formação direcionada para as demandas imediatas do mercado. Partindo dessa premissa, Smaniotto (2006) defende que esses cursos sejam organizados visando desenvolver, de forma indissociável, habilidades profissionais e valores humanos, na direção de uma formação global e de qualidade.

Apesar do aumento da oferta de CSTs por IES públicas, a iniciativa privada passou a atuar intensamente na oferta desses cursos, a partir da década 1990. Desde então, foram fortalecidas as estruturas para oferta da educação superior com uma forte presença do setor privado e com cursos superiores de curta duração, focados nas demandas dos setores da indústria e de serviços. A criação desses cursos com um arcabouço legal definido e com inserção nas políticas educacionais faz com que os estudantes tenham confiança no tipo de formação ofertada e os escolhem de acordo com o perfil profissional desejado.

Considerando o exposto, este artigo apresentou a visão de representantes de órgãos públicos e instâncias colegiadas que acabam por ratificar os pressupostos da expansão via setor privado. A pesquisa evidenciou que o movimento de expansão dos CSTs está ancorado no atendimento às demandas de mercado sendo, na visão dos entrevistados, um dos principais motivos para a expansão desses cursos as facilidades para sua criação. Tendem também a afirmar que a expansão desses cursos se dá pelo tempo reduzido para a formação, e que a facilidade para isso ocorre pela aproximação das áreas da graduação, possibilitando o aproveitamento de docentes, materiais e cenários de prática profissional. Questionados sobre os fatores que caracterizam a oferta dos CSTs, os entrevistados convergiram em suas respostas para: (i) a questão da qualidade; (ii) a observância às demandas do mercado; (iii) a preocupação com a formação por competências e com o perfil dos docentes que ministram as disciplinas nos CST; (iv) a possibilidade de compartilhamento da infraestrutura física e acadêmica.

Por fim, considerando os resultados do estudo, em termos de desafios aos CSTs, persistem basicamente dois pontos centrais: (i) a qualidade da formação dos tecnólogos, qualidade esta que se configura em diferentes dimensões: da docência, da organização pedagógica, da relação teoria e prática, da intersetorialidade e da empregabilidade; (ii) a necessidade de seu processo expansionista acontecer sendo orientado pela qualidade e não o contrário.

## Referências

ALMEIDA, F. O. Flexibilidade da oferta de cursos em nível superior: Cursos Superiores de Tecnologias e Cursos Sequenciais. **Trabalho Necessário**. Niterói: Neddate-UFF, nº 3, 2005, p. 1-15.

ANDRADE, A. F. B. **Cursos Superiores de Tecnologia**: um estudo de sua demanda sob a ótica dos estudantes. 2009, 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

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, nº 5, 2007.

BRASIL. Lei nº 3.552, 16 de fevereiro de 1959. Dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Seção 1, 17 fev. 1959, p. 3.009.

\_\_\_\_\_. 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] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Seção 1, 29 nov. 1968, p.10.369.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.670, de 30 de junho de 1993. Dispõe sobre a criação de Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Seção 1, 1 jul. 1993, p. 8.929.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Seção 1, de 9 dez. 1994, p. 18.882.

\_\_\_\_\_. 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: Ano CXXXIV, nº 248, 23 dez. 1996, Seção 1, p. 27.833.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 2.208/97, de 17 de abril de 1997a. Regulamenta o § 2º. do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei Federal nº. 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 abr. 1997. Seção 1, nº 74, p. 7.760.

\_\_\_\_\_. CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. **Documenta**, Brasília nº 193, dez. 1976. Parecer 1.060/73. Trata da formação de técnicos de nível superior, Universidade Federal do Espírito Santo em convênio – Projeto encaminhado pelo Departamento de Assuntos Universitários.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. 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.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria nº 10**, de 28 de julho de 2006a. Aprova em extrato o Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/Setec/arquivos/pdf\\_legislacao/rede/legisla\\_rede\\_port10.pdf](http://portal.mec.gov.br/Setec/arquivos/pdf_legislacao/rede/legisla_rede_port10.pdf)>. Acesso em: 08 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria Normativa nº 12**, de 14 de agosto de 2006b. Dispõe sobre a adequação da denominação dos cursos superiores de tecnologia ao Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, nos termos do art. 71, § 1º e 2º, do Decreto 5.773, de 2006. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/Setec/arquivos/pdf\\_legislacao/rede/legisla\\_rede\\_port12.pdf](http://portal.mec.gov.br/Setec/arquivos/pdf_legislacao/rede/legisla_rede_port12.pdf)>. Acesso em: 08 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria Normativa nº 3**, de 1º de abril de 2008. 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](http://portal.mec.gov.br/Setec/arquivos/pdf/legislacao/superior/port03_01abr08.pdf)>. Acesso em: 08 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia**, 2. ed. Brasília: MEC, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia**, 3. ed. Brasília: MEC, 2016.

CHRISTOPHE, M. **A legislação sobre a educação tecnológica, no quadro da educação profissional brasileira**: Rio de Janeiro, IETS, 2005.

CUNHA, L. A. **A universidade temporã**: o ensino superior da colônia à era Vargas, 3. ed.. São Paulo: UNESP, 2007.

FAVRETTO, J.; MORETTO, C. F. Os cursos superiores de tecnologia no contexto de expansão da educação superior no Brasil: a retomada da ênfase na educação profissional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 123, p. 407-424, abr.-jun. 2013.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber, 2008.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da educação superior 1999**: graduação. Brasília: INEP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2000**: graduação. Brasília: INEP, 2001.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2001**: graduação. Brasília: INEP, 2002.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2002**: graduação. Brasília: INEP, 2003.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2003**: graduação. Brasília: INEP, 2004.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2004**: graduação. Brasília: INEP, 2005.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2005**: graduação. Brasília: INEP, 2006.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2006**: graduação. Brasília: INEP, 2007.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2007**: graduação. Brasília: INEP, 2008.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2008:** graduação. Brasília: INEP, 2009.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2009:** graduação. Brasília: INEP, 2010.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2010:** graduação. Brasília: INEP, 2011.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2011:** graduação. Brasília: INEP, 2012.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2012:** graduação. Brasília: INEP, 2013.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2013:** graduação. Brasília: INEP, 2014.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2014:** graduação. Brasília: INEP, 2015.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2015:** graduação. Brasília: INEP, 2016.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2016:** graduação. Brasília: INEP, 2017.

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.

LUCATO, Alfredo Heitor. **Contribuições dos Cursos Superiores de Tecnologia na educação profissional do trabalhador brasileiro.** Dissertação [Mestrado em Economia]. 2014, 146 f. São Bernardo do Campo/SP: Universidade Metodista de São Paulo, 2014.

OTRANTO, C. R. Criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs. **Retta**, vol. I, n. 1, p. 89-108, jan./jun. 2010.

SMANIOTTO, S. R. U. **Cursos Superiores de Tecnologia:** percepção de mudanças entre os alunos não tradicionais. 2006. 110f. Dissertação (Mestrado em Educação). Campinas/SP: Faculdade de Educação/ Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

SOUSA, J. V. **O ensino superior privado no Distrito Federal:** uma análise de sua recente expansão: 1995-2001. 2003. 293 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **Educação superior no Distrito Federal:** consensos, conflitos e transformações na configuração de um campo. 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. 183-2187.

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**, v. 44, n. 2, p. 385-414, 2010.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais:** a pesquisa qualitativa em Educação. São Paulo, Atlas, 1987.

VITORETTE, J. M. B. **A Implantação dos Cursos Superiores de Tecnologia no CEFET-PR.** 2001. 131 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (CEFET/PR – Unidade Curitiba), Curitiba, 2001.

ZAINKO, M. A. S. Políticas públicas de avaliação da educação superior: conceitos e desafios. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 4, julho-dezembro de 2008, p. 15-23.



# ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS, A CONTRADIÇÃO – O REUNI E A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA

Raisa Maria de Arruda Martins

## Introdução

O presente trabalho está inserido no campo de estudos sobre o ensino superior e seu objetivo principal é compreender o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) a partir de sua repercussão na rede federal de universidades. Por meio da triangulação dos dados coletados em fontes oficiais (Censo da Educação Superior e documentos produzidos pelo MEC) com a discussão presente na literatura consultada, o estudo analisa o referido programa de modo a esclarecer que a contradição se constituiu como eixo estruturante dessa política de expansão desde sua implementação.

Nessa perspectiva, este trabalho parte do pressuposto de que o movimento da história tem como princípio a contradição. Considera-se, portanto, que todo objeto em análise precisa estar situado na totalidade que o produz e a qual ajuda a produzir. Em outras palavras, todo aspecto da realidade guarda em si a historicidade do processo que o constitui, materializando-se enquanto unidade que encerra contradições: mudanças e permanências, superação e conservação (KONDER, 2008). Em virtude dessa compreensão, a reflexão apresentada busca situar a criação do REUNI no âmbito dos marcos legais, bem como no período politicamente marcado pelo *lulismo*.

Formulado no contexto do segundo mandato do governo Lula (2007 a 2010) e tendo continuidade no primeiro governo Dilma (2011 a 2014), acredita-se que o REUNI encerra em si aquela que talvez seja a característica fundamental do *lulismo*: a contradição.

Como poderá ser constatado, o programa em foco sustentou-se num discurso que, entre outras justificativas, argumentava a necessidade de ampliação do acesso ao ensino superior. De fato, o direito à educação, considerando acesso e permanência em instituições que oferecem ensino de qualidade, é uma das mais complexas questões presentes nos diversos períodos da história da educação brasileira.

Atualmente, a Educação Superior ainda guarda distorções no que se refere ao acesso, apesar das políticas públicas de expansão realizadas na última década. Isso significa que até muito recentemente o acesso a esse nível de ensino foi muito seletivo e, por isso mesmo, pouco habitado quando se considera a população que potencialmente

poderia ocupar uma vaga. Com esta afirmação não se pretende dizer que as políticas de expansão da Educação Superior implementadas a partir de 2005 tenham levado a cabo a almejada democratização, haja vista que estas podem ter proporcionado o surgimento de novos tipos de exclusão<sup>4</sup>.

Alguns dados divulgados pelo IBGE em publicação de 2014 ajudam a analisar esse cenário. No ano de 2013, a taxa de frequência líquida<sup>5</sup> a estabelecimentos de ensino superior da população residente da faixa etária de 18 a 24 anos era de 16,3%. Isso significa que menos de um quinto da população na faixa etária considerada adequada para frequentar o ensino superior encontrava-se matriculada nele. O próprio documento pontua que

De fato, observou-se um aumento da proporção de pessoas de 18 a 24 anos de idade que frequentava o ensino superior. Essa proporção era de 10,4%, em 2004, e passou para 16,3%, em 2013 (Tabela 3.3), mas terá que dobrar até 2020 para atingir a Meta 12 do PNE, que prevê essa expansão, assegurando a qualidade da oferta (IBGE, 2014, p. 108).

Esses dados confirmam que houve um incremento no acesso, fato que pode ser explicado pela implementação de políticas públicas de expansão do ensino superior nos últimos dez anos. Nesse sentido, pode-se destacar o PROUNI e o FIES, que financiam com recurso público vagas na rede privada de ensino superior e, no caso do primeiro, por meio de isenção fiscal às instituições que as ‘cedem’; e o REUNI, programa que teve como foco a expansão e a reestruturação das universidades públicas federais.

## O REUNI e as mudanças na Educação Superior

A história do ensino superior no Brasil permite afirmar que alguns fatores marcam esse nível de ensino desde suas origens.

Introduzido no Brasil apenas na terceira década do século XX, o desenvolvimento do modelo universitário no país marcou-se pela combinação de dois traços fundamentais: o caráter privado

---

<sup>4</sup> Cf. ZAGO (2006).

<sup>5</sup> Segundo o glossário da publicação do IBGE, constam as seguintes definições: **Taxa de frequência escolar bruta** Proporção de pessoas de uma determinada faixa etária que frequenta escola em relação ao total de pessoas da mesma faixa etária. **Taxa de frequência escolar líquida** Proporção de pessoas de uma determinada faixa etária que frequenta escola no nível de ensino adequado à essa faixa etária, conforme organização do sistema educacional brasileiro, em relação ao total de pessoas da mesma faixa etária (IBGE, 2014).

de sua dependência administrativa e a sua natureza de instituição isolada [...]

Essa dupla tendência mostra a força do modelo de instituição isolada frente ao modelo universitário propriamente dito, e o peso da opção privatizante no setor educacional. Depois de esperar séculos para que se inicie no país a criação de uma experiência de ensino superior minimamente sistematizada, que só começa na terceira década do século passado, essa experiência vai se instalar e desenvolver-se predominantemente sob essas duas configurações (SEVERINO, 2008, p. 74-75).

Observa-se que o caráter privado é marca original do ensino superior no Brasil, uma característica consolidada com o passar dos anos por uma série de iniciativas políticas que privilegiaram o crescimento do setor privado de instituições em detrimento do setor público. Ainda que a história do ensino superior não seja o foco deste texto, importa dizer que o período da ditadura civil-militar (1964-1985) proporcionou um acelerado ritmo de crescimento do setor privado de ensino superior, especialmente no decorrer da década de 1970 (CUNHA, 1988). Durante os anos 1990, de modo acentuado nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso na presidência (1995-1998 e 1999-2002), os créditos financeiros destinados aos alunos e a flexibilização dos processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e IES, foram decisivos para a continuidade da tendência privatista registrada no momento histórico anterior (MARTINS, 2009).

Ainda que o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) tenha conferido um tom de continuidade ao processo de privatização do ensino superior, tendo como protagonista o Programa Universidade para Todos, as ações políticas destinadas à democratização do ensino superior por meio do acesso também foram direcionadas às instituições públicas. Em seu segundo mandato (2007-2010), ganhou destaque a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

O REUNI, objeto deste trabalho, foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 e teve por finalidade a ampliação do acesso ao ensino superior através de um melhor aproveitamento da infraestrutura física e de pessoal que já existiam nas universidades federais (BRASIL, MEC, 2007).

Do ponto de vista legal, a elaboração do REUNI não foi uma ação isolada, mas ao contrário, inserida no bojo de marcos regulatórios que precederam o programa. Nessa perspectiva, podem ser relacionadas a Lei nº 10.172/2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo MEC em 24 de abril de 2007.

Aprovada em 9 de janeiro de 2001, a Lei nº 10.172 instituiu o PNE, o qual foi apresentado, da perspectiva oficial, como um plano de

Estado (BRASIL, MEC, 2001). Para cada um dos níveis e modalidades de ensino, o plano apresentava o diagnóstico da situação e as diretrizes que orientariam os objetivos e metas a serem cumpridos no prazo de uma década.

No que se refere ao ensino superior, a principal meta estava relacionada à garantia do acesso. Diante da constatação de que a porcentagem de alunos matriculados na educação superior em relação à população da faixa etária de 18 a 24 anos era inferior a 12%, estabeleceu-se como meta elevar esse índice a 30% até o final da vigência do plano.

Apesar de ter sido criado em 2007, o REUNI toma esta meta para justificar-se enquanto estratégia para o aumento do número de matriculados no ensino superior. Além disso, no mesmo dia em que o decreto presidencial criou o REUNI, o MEC lançou o PDE. Em análise crítica, Saviani (2007) contesta que este documento tenha se configurado, de fato, como um plano. O autor fala do PDE como um documento que reúne, em si, os programas que estavam sendo executados pelo MEC. Uma espécie de *grande guarda-chuva*, como o próprio autor define. Segundo ele, o PDE nada mais é do que *um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE* (SAVIANI, 2007, p. 1239).

Dentre os objetivos concernentes à educação superior pública definidos pelo PDE, estavam a expansão da oferta de vagas e a garantia da qualidade do ensino. Existe, no livro de apresentação do referido plano, um item que trata exclusivamente do REUNI e, atrelado a ele, do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Este último, instituído pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, desenvolve ações com vistas à garantia de permanência dos alunos nas instituições públicas de ensino superior. Disposto no PDE ao lado do REUNI, o PNAES pode ser compreendido como importante instrumento de consolidação do referido programa. Nestes termos, o documento anunciava:

Recomposto o patamar de financiamento condizente com a oferta de matrículas, era preciso oferecer às instituições condições para que pudessem repensar sua estrutura acadêmica e seu desenho institucional. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) tem como fim imediato o aumento das vagas de ingresso e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação. [...] O desdobramento necessário dessa democratização é a necessidade de uma política nacional de assistência estudantil que, inclusive, dê sustentação à adoção de políticas afirmativas. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) consolida o REUNI (BRASIL, MEC, 2007, p. 27).

Expirados os dez anos de validade do PNE, o que se observou foi que a taxa de frequência líquida ao ensino superior da população de 18 a 24 anos não atingiu a meta de 30%. Ao contrário, como já explicitado, no ano de 2013 ela não alcançava os 17%. Nota-se, portanto, que as ações políticas adotadas no período – REUNI, PROUNI e FIES – não foram suficientes para garantir o cumprimento das metas estabelecidas, indicando que para além das políticas focalizadas, que reconhecidamente tiveram importantes repercussões (ainda que pontuais), a democratização requer ações que modifiquem de maneira efetiva a estrutura social em suas diferentes dimensões.

Talvez esse tenha sido um dos motivos pelos quais a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o novo PNE, ainda reserve uma de suas metas para tratar do acesso ao ensino superior. O novo Plano Nacional de Educação também conta com um prazo de vigência de dez anos (2014-2024). O hiato existente entre o término do plano anterior e a aprovação do atual é apenas um dos aspectos que chamam atenção, haja vista que a aprovação do texto foi realizada em clima tenso de discussões.

Vários intelectuais ligados à academia registraram suas críticas ao novo plano. Em entrevista<sup>6</sup>, Roberto Leher, reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), salientou à época que a nova lei respalda uma lógica mercantilizada na orientação da educação brasileira, o que pode ser comprovado a partir, por exemplo, da presença de grupos financeiros assumindo, em primeiro plano nas instâncias decisórias, os debates sobre o futuro da educação.

No texto do novo PNE, o ensino superior é contemplado na Meta 12, segundo a qual pretende-se

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 (BRASIL, MEC, 2014, p. 73).

Logo em seguida, é apresentado um conjunto de 21 estratégias concebidas como meio para se atingir o fim almejado na Meta 12. A esse respeito, Lima (2015) explica que:

As estratégias para alcançar as metas de expansão da Educação Superior no novo Plano Nacional de Educação estão relacionadas com as metas do Reuni. **No Plano (Lei 13.005/14), o Reuni deixa de ser uma política de governo para tornar-se uma política de Estado**, desconsiderando as críticas

---

<sup>6</sup> Cf. ALBUQUERQUE (2015).

à expansão precarizada efetivada nas universidades federais (ANDES/SN, 2013; 2013a). As metas centrais do Reuni estão presentes nas metas do novo PNE para a Educação Superior, especialmente, a otimização da capacidade instalada da infraestrutura; a elevação da taxa de conclusão média dos cursos para 90%; a elevação da relação professor/aluno; e a implementação de estratégias de aproveitamento de créditos e de inovações acadêmicas, eixos estruturantes do Decreto nº 6.096/07 (BRASIL, 2007). Outra face da política de expansão é a ampliação do FIES, para a graduação presencial e a distância e a pós-graduação stricto sensu, consolidando a exploração do setor privado também neste nível de ensino e em consonância com a Portaria Normativa nº 15, de 1º de julho de 2014, que expandiu o FIES para os cursos de mestrado, mestrado profissional e doutorado recomendados pela CAPES. Estes dados evidenciam que **o novo PNE realiza dois movimentos: aprofunda a certificação em larga escala operada pelo Reuni, bem como fortalece o empresariamento da educação** (básica e superior) através das vagas “públicas” nas entidades privadas do sistema S e da ampliação da isenção fiscal aos empresários da Educação Superior pelo FIES (nos cursos privados de graduação de pós-graduação, ambos nas modalidades presencial e a distância) (LIMA, 2015, p. 40, grifos nossos).

De um lado, corroborando com as ideias expressas por Leher (ALBUQUERQUE, 2015), a análise de Lima (2015) comprova a forte presença dos interesses privatistas nos documentos legais que orientarão os caminhos da educação pelos próximos dez anos. Por outro lado, verifica-se que se o REUNI, na sua condição de programa, teve fim, suas metas se perpetuarão pelos próximos anos, mas agora sem a garantia dos recursos que outrora (2008-2012) foram aplicados. Por esse motivo, destacamos o PNE de 2014 como importante marco regulatório associado ao REUNI.

Ainda é importante frisar que a implementação do REUNI ocorreu sob muitos questionamentos e protestos. Em muitas universidades os estudantes invadiram as sessões nas quais o conselho universitário se reunia para tomar as decisões a respeito do REUNI. Existem relatos de estudantes afirmando que no dia em que o conselho universitário se reuniu para aprovar a adesão ao programa, foram acionados destacamentos policiais para garantir que não haveria invasão. Essas e outras críticas feitas por estudantes de todo o país foram organizadas em documento intitulado “Livro Cinza do REUNI: Dossiê-denúncia das consequências do REUNI” (COORDENAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PELA REVOGAÇÃO DO REUNI, 2009). Tão logo o REUNI se concretizou nas universidades, as representações estudan-

tis, por meio do referido documento, empunharam uma campanha em favor da revogação do Decreto Presidencial que instituiu o REUNI.

Compreende-se que os fatos ora apresentados constituem-se em materialidade histórica reveladora das contradições intrínsecas ao REUNI. Exemplo disso é o fato de que os próprios estudantes que contribuíram com suas falas para elaboração do Livro Cinza indicam que, entre os discentes, haviam aqueles que queriam “disputar o REUNI”. De acordo com estes,

a) nunca a universidade disporia de tantos recursos para se estruturar, não sendo possível ser contra o REUNI, tínhamos que apoiar minorando os problemas que pudessem surgir e garantindo recursos para assistência estudantil; b) sendo contra não conseguiríamos nada, nem revogar, nem discutir o uso dos recursos logo teríamos que discutir o uso dos recursos destinando-o para a assistência estudantil mesmo sabendo que o decreto é “problemático”, nos posicionando criticamente sobre os pontos negativos (COORDENAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PELA REVOGAÇÃO DO REUNI, 2009, p. 18).

As resistências ao REUNI também foram manifestas pelos docentes via Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES/SN). No ano de 2013, dois dossiês, um no mês de abril e outro no mês de novembro, dedicaram-se a refletir sobre os impactos do REUNI, de modo especial sobre o trabalho docente<sup>7</sup>. Nessas publicações, são feitas denúncias sobre as mais diversas situações identificadas em universidades de todo o território nacional: insuficiência de recursos para finalização de obras; falta de prédios e salas de aula para atender os alunos; número insuficiente de técnico-administrativos e docentes; cargas-horárias de trabalho elevadas e em condições insalubres, como salas de aula superlotadas; adoecimento dos docentes, entre outras. Segundo os documentos, as universidades mais novas e com menos tradição foram as que enfrentaram com mais frequência esses problemas, se comparadas às universidades mais consolidadas.

Mesmo diante de todas as contradições, o discurso oficial do governo apresentou o REUNI à sociedade como uma política capaz de assegurar a democratização do ensino superior e a justiça social, uma vez que o crescente número de oferta de vagas e matrículas no ensino superior público significaria igualdade de oportunidades para um contingente cada vez maior de estudantes. Assim como no PROUNI, a democratização aparece como aspecto fundamental no REUNI.

---

<sup>7</sup> Cf. ANDES/SN (2013; 2013a).

Em seu primeiro artigo, o Decreto do REUNI, apontava que, dentre os principais objetivos, esse Programa tinha por finalidade a ampliação do acesso à Educação Superior através de um melhor aproveitamento da infraestrutura física e de pessoal que já existia nas universidades federais. Além disso, o REUNI propôs a elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação para 90% e a relação aluno-professor para 18/1. Às universidades federais que “optaram” por aderir ao Programa, foram destinados recursos financeiros para que, num prazo de cinco anos, as metas estabelecidas por cada instituição fossem alcançadas.

Percebe-se, nesse ponto, a existência de um novo paradigma presente nas IFES, o que contribui fortemente para a modificação de sua estrutura, funcionamento, enfim, de sua própria identidade. Essa instituição pública, que deveria dedicar-se essencialmente à formação humana, passa a pautar-se pela racionalidade típica do setor privado/empresarial, a qual, cada vez mais, se faz presente nas universidades. No caso do REUNI, o Estado condiciona o recebimento de recursos às metas atingidas, tal qual ocorre nas empresas. Assim, a qualidade das instituições, avaliadas com base nos conceitos de eficiência e eficácia, passa a ser expressa quantitativamente, com ênfase nos resultados alcançados.

Os dados obtidos junto ao Censo da Educação Superior, referente ao período de vigência do REUNI, não deixam dúvida de que o Programa proporcionou mudanças expressivas no Sistema Federal de Educação Superior.

Tabela 1 – Brasil – Dados gerais do REUNI – 2007 A 2012

| Ano               | Nº de cursos |      | Vagas ofertadas |      | Matriculas |      | Nº de docentes* |     | Número de técnicos |     | Recursos orçamentários** |       |
|-------------------|--------------|------|-----------------|------|------------|------|-----------------|-----|--------------------|-----|--------------------------|-------|
|                   |              | Δ%   |                 | Δ%   |            | Δ%   |                 | Δ%  |                    | Δ%  |                          | Δ%    |
| 2007 <sup>1</sup> | 2.660        | ...  | 139.875         | ...  | 578.536    | ...  | 56.440          | ... | 88.801             | ... | 440.031.705              | ...   |
| 2008 <sup>2</sup> | 2.822        |      | 150.869         |      | 600.772    |      | 58.732          |     | 90.413             |     | 937.432.341              | 113,0 |
|                   |              | 6,1  |                 | 7,9  |            | 3,8  |                 | 4,1 |                    | 1,8 |                          |       |
| 2009              | 3.868        | 37,1 | 186.984         | 23,9 | 696.693    | 16,0 | 63.972          | 8,9 | 90.975             | 0,6 | 1.616.607.463            | 72,5  |
| 2010              | 4.327        | 11,9 | 218.152         | 16,7 | 763.891    | 9,6  | 68.335          | 6,8 | 94.143             | 3,5 | 1745705690               | 8,0   |
| 2011              | 4.506        | 4,1  | 231.530         | 6,1  | 842.606    | 10,3 | 70.710          | 3,5 | 96.208             | 2,2 | 2.813.153.683            | 61,1  |
| 2012              | 4.672        | 3,7  | 239.942         | 3,6  | 885.716    | 5,1  | 71.247          | 0,8 | 98.364             | 2,2 | 1.991.826.164            | -29,2 |

Fonte: BRASIL/MEC (2007; 2012). Elaboração própria.

\*Compreende professores efetivos, substitutos e visitantes.

\*\* Custeio + investimento.

<sup>1</sup> Em 30/06/2007.

<sup>2</sup> Em 30/06/2008.

Nos cinco anos de REUNI, 2.012 novos cursos foram ofertados, bem como foram criadas 100.067 vagas para ingresso em cursos de graduação presenciais. Com relação ao número de docentes, em âmbito nacional, o período registrou um crescimento de 26,2% com

relação ao ano de 2007, garantindo a contratação de 14.807 docentes. O quadro de funcionários técnico-administrativos recebeu 9.563 novas contratações, um crescimento pequeno (10,7%) se se considera que a expansão tenha imposto novas demandas às instituições, fato que exigiria um número de técnicos maior, com vistas ao seu bom funcionamento.

A Tabela 1 ainda pode ser analisada do ponto de vista dos dados de evolução. Os anos de 2009 e 2010 foram os momentos com maior crescimento do número de cursos e vagas ofertadas. Por outro lado, apesar dos anos de 2009 e 2011 terem registrado o maior aumento do período no que se refere ao número de matrículas, nota-se que sua evolução não seguiu o parâmetro do crescimento das vagas ofertadas.

A mesma constatação pode ser feita com relação aos percentuais de crescimento do número de professores. Sua evolução também não acompanhou, em termos de evolução, o número de vagas ofertadas e matrículas, tão pouco o número de cursos. A situação se revela ainda mais preocupante quando se avalia a evolução do número de técnicos, dado que o maior crescimento do período foi de 3,5% em 2010.

Esses números comprovam que o REUNI concretizou o que fora estabelecido desde sua criação: *ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo maior aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades* (BRASIL, MEC, 2007). Essa é uma mostra de que os espaços públicos, neste caso as universidades, têm sido, cada vez mais, orientados pela lógica da eficiência do setor privado – fazer mais com menos –, uma gestão focada em resultados. Analisamos que subjacente à alcinha da otimização dos processos, não se verifica necessariamente a melhoria dos mesmos. Ao contrário, no caso específico em tela, as universidades, diante de uma infraestrutura expandida, necessitariam de um maior número de funcionários técnico-administrativos, por exemplo.

Finalmente, o que se pode aferir quanto aos recursos orçamentários é que, por um lado, os números absolutos chamam atenção principalmente nos anos de 2009, 2010 e 2011, anos em que as instituições mais receberam recursos do REUNI, pelo fato de ter sido esse o período em que maior volume de obras fora iniciado, assim como a compra de equipamentos (BRASIL, MEC, 2012).

Por outro lado, os dados de evolução indicam grande crescimento percentual nos anos de 2008, 2009 e 2011, seguido de um decréscimo superior a 80 pontos percentuais em 2012, último ano do programa. Depreende-se que, posterior a esse momento de drástica diminuição de recursos, as universidades começaram a ter a real dimen-

são dos problemas provenientes do programa, de modo especial aqueles relacionados a manutenção das estruturas criadas.

Tabela 2 - Brasil - Número de Matrículas e Concluintes em Cursos de Graduação Presenciais, por turno – 2007 – 2012<sup>1</sup>

| ANO                 | BRASIL               |      |         |      |         |      |                     |      |         |      |        |
|---------------------|----------------------|------|---------|------|---------|------|---------------------|------|---------|------|--------|
|                     | Matrículas           |      |         |      |         |      | Concluintes         |      |         |      |        |
|                     | Diurno               | Δ%   | Noturno | Δ%   | Total   | Δ%   | Diurno              | Δ%   | Noturno | Δ%   | Total  |
| 2007                | 438.538              | ...  | 139.998 | ...  | 578.536 | ...  | 65.705              | ...  | 18.969  | ...  | 84.674 |
| 2008                | 453.188              | 3,3  | 147.584 | 5,4  | 600.772 | 3,8  | 61.513              | -6,4 | 18.251  | -3,8 | 79.764 |
| 2009                | -                    | -    | -       | -    | -       | -    | -                   | -    | -       | -    | -      |
| 2010                | 559.726 <sup>2</sup> | 23,5 | 204.165 | 38,3 | 763.891 | 27,2 | 68.320              | 11   | 19.786  | 8,4  | 88.106 |
| 2011                | 605.641              | 8,2  | 236.965 | 16   | 842.606 | 10,3 | 71.138              | 4,1  | 21.291  | 7,6  | 92.429 |
| 2012                | 634.520              | 4,8  | 251.196 | 6    | 885.716 | 5,1  | 68.116 <sup>2</sup> | -4,2 | 21.593  | 1,4  | 89.709 |
| 2007/<br>2012<br>Δ% | 44,68                | -    | 79,42   | -    | 53,09   | -    | 3,66                | -    | 13,83   | -    | 5,94   |

Fonte: BRASIL/MEC (2007; 2012). Elaboração própria.

<sup>1</sup> Dados referentes à rede pública de universidades federais

<sup>2</sup> Incluídas as matrículas do turno integral.

Como já mencionado, o período de 2007 a 2012 foi marcado pela elevação do número de matrículas em cursos de graduação presenciais. No Brasil, esse número passou de 578.536 para 885.716 (crescimento de 53,09%). O crescimento das matrículas nos cursos noturnos foi maior (aproximadamente 79,4%) que aquele registrado nos cursos do turno diurno (aproximadamente 44%) (BRASIL, MEC, 2007;2012).

Analisados isoladamente, o aumento do número de vagas, aliado ao crescimento no número de matrículas, podem sugerir uma avaliação satisfatória do crescimento da Educação Superior, em especial das universidades federais, observado o período de vigência do REUNI. Entretanto, faz-se necessário avaliar outros dados, como por exemplo, o número de concluintes.

Em nível nacional, como mostra a Tabela 2, ocorreu um crescimento pequeno (aproximadamente 5,9%) do número de alunos concluintes<sup>8</sup> em cursos de graduação presenciais matriculados em universidades federais. Nos cursos noturnos, a taxa de crescimento foi de 13,8%, enquanto nos cursos diurnos a taxa foi de 3,6%.

## O REUNI no contexto do *lulismo*

Como já mencionado, o REUNI, em sua origem, foi legitimado especialmente pelo discurso de democratização. A democratização

<sup>8</sup> O termo *concluintes* “Corresponde à soma de vínculos de aluno a um curso superior igual a ‘formado’”. Esta definição está presente no Relatório Técnico do Censo da Educação Superior de 2012 (MEC, INEP, 2014).

do acesso à Educação Superior, aspecto imprescindível numa sociedade, como a brasileira, em que esse nível de ensino encontrava-se restrito a uma parcela pequena da população, ganhou solidez e legitimidade ao ser propalada por um ex-operário eleito presidente.

Este é, sem dúvida, um elemento de suma importância para compreender em que medida o contexto em que o REUNI foi instituído se fez presente nesse Programa, ao mesmo tempo em que possibilita enxergá-lo como consequência desse mesmo movimento.

Ao final do governo FHC, a eleição de Lula criou expectativas de profundas transformações quanto aos rumos do país. Ao analisar o governo do ex-presidente, Francisco de Oliveira afirma que muito se enganam aqueles que entendem que a chegada de um proletário à presidência tenha *borrado para sempre o preconceito de classe e destruídas as barreiras da desigualdade* (OLIVEIRA, 2010, p. 25). Segundo esse autor, as ações realizadas nos oito anos de governo, em nenhum momento, indicaram que o objetivo era colocar em prática um novo projeto de país, com base em uma ideologia diferente daquela que vinha orientando, até então, os governos do Brasil. O que se viu, entretanto, foi um governo que manteve a ordem instituída.

Lançando mão do conceito gramsciano de *hegemonia*, Oliveira explica como foi possível a Lula atingir altos índices de popularidade, com base em um discurso que apresentava grandes transformações, sem de fato realizar mudanças estruturais e, logicamente, sem deixar de atender aos desígnios do capital financeiro.

Nos termos de Marx e Engels, da equação “força + consentimento” que forma a hegemonia desaparece o elemento “força”. E o consentimento se transforma em seu avesso: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – quem consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista. É uma revolução epistemológica para a qual ainda não dispomos da ferramenta teórica adequada. Nossa herança marxista-gramsciana pode ser o ponto de partida, mas já não é o ponto de chegada (OLIVEIRA, 2010, p. 27).

Nestes termos é que Oliveira (2010) fala da existência de uma “hegemonia às avessas”, pois são os dominantes que se permitem dominar, desde que a ordem seja mantida e as políticas, tanto econômicas quanto sociais, deem bases para a continuidade da plena realização e dominação do capital financeiro. Sendo assim, a pertinente análise de Oliveira permite compreender que *O conjunto de aparências esconde outra coisa, para a qual ainda não temos nome nem, talvez, conceito* (OLIVEIRA, 2010, p. 26). Por esse motivo, estar à frente das

organizações do Estado não significou, definitivamente, que os dominados conduziram os rumos do país sob a égide de um projeto de nação diferente daquele preconizado pelo capital financeiro.

A partir dessas análises, fica claro que a chegada de Lula ao poder não significou uma ruptura efetiva com o padrão societário que vinha sendo colocado em movimento desde os anos 1990, por representantes políticos de alas mais conservadoras, tradicionalmente alinhadas à direita.

Ainda na tentativa de compreender melhor o *lulismo* e, por conseguinte, as razões das mudanças observadas na Educação Superior por meio do REUNI – propósito deste trabalho – André Singer oferece valiosas reflexões em sua tese de livre-docência publicada em forma de livro. Em *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, Singer (2012) já indica, desde o título, que a compreensão de seu objeto – o *lulismo* – exige que sejam desveladas suas contradições intrínsecas.

É este cenário que dá condições materiais tanto para a reeleição em 2006, quanto para o surgimento do *lulismo*: um fenômeno político, cultural e antropológico que significou a *representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as próprias formas de organização* (SINGER, 2012, p. 52).

A própria trajetória de vida de Lula contribuiu, no plano das ideias, para o surgimento e a consolidação do referido fenômeno.

[...] o que estava em curso era a emergência de *outra* orientação ideológica, que antes não se encontrava no tabuleiro político. O lulismo, ao executar o programa de combate à pobreza dentro da ordem, confeccionou via ideológica própria, com a união de bandeiras que não pareciam combinar (SINGER, 2012, p. 74).

Ainda que as demandas sociais tenham se destacado e adquirido legitimidade, por meio, especialmente, dos discursos oficiais (o que pode ser facilmente comprovado com as pesquisas de opinião pública que indicavam os altos índices de aprovação do governo Lula<sup>9</sup>), a po-

---

<sup>9</sup> O Instituto de Pesquisas Datafolha, em pesquisa de opinião pública realizada entre os dias 17 e 19/11/2010, verificou que “Após sete anos e 11 meses de governo, 83% dos brasileiros adultos avaliam sua gestão como ótima ou boa - com isso, repete a marca de outubro, a mais alta já alcançada por um presidente na série histórica do Datafolha. A fatia dos que veem seu governo como regular é de 13%, enquanto 4% consideram-no ruim ou péssimo.” Destaca-se que “Entre as regiões do país, o petista atinge a maior popularidade no **Nordeste (88%)** e Norte e Centro-Oeste (87%).” (“Acima das expectativas, Lula encerra mandato com melhor avaliação da história”. 20/12/2010. Disponível em:

<<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/1211078-acima-das-expectativas-lula-encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml>>).

lítica econômica adotada revelou caráter conservador. Uma espécie de transgressão sem, contudo, romper com a ordem. Singer tinha razão quando, em Outubro de 2010, alertava sobre a tendência do prolongamento do *lulismo* por um longo ciclo político, que transcenderia o próprio líder.

Seja qual for o destino dos atritos que virão a marcar o ciclo político, o objetivo de reduzir a pobreza por meio da transferência de renda para os segmentos muito pauperizados deverá ser a marca dos próximos anos. Não teremos, contudo, direitos universais à saúde, à educação e à segurança sem aumentar o investimento público (SINGER, 2010, p.6).

Os elementos apresentados permitem sugerir que o fenômeno do *lulismo*, para além de uma dimensão econômica, política e social, possui forte dimensão ideológica. Se consideradas as principais medidas direcionadas à Educação Superior nos dois mandatos do governo Lula, faz sentido afirmar que o *lulismo* se põe como matriz indutora das mudanças observadas nesse nível de ensino, principalmente no sistema federal de educação superior.

O caráter focal das políticas destinadas a esse nível de ensino ocorreu tanto no setor privado, por meio do PROUNI (Programa Universidade Para Todos), quanto no setor público, através da expansão do sistema federal de ensino superior desencadeado a partir de 2007, via REUNI. Note-se que foi incentivado o crescimento tanto do setor privado quanto do setor público, o que mais uma vez evidencia as contradições que parecem ser a principal característica do modo lulista de governar.

Na perspectiva do *lulismo*, o REUNI cumpre o papel de atender as classes sociais que nunca tiveram sequer a expectativa de acesso ao ensino superior, destinando-as, na maioria das vezes, a cursos socialmente desprestigiados; e, ao mesmo tempo, garante uma formação de qualidade em cursos tradicionais e conceituados às classes socialmente favorecidas, o que contribui, em última instância, para o aprofundamento das desigualdades entre as carreiras, das desigualdades sociais e, finalmente, para a manutenção da ordem socialmente estabelecida, pondo em xeque o discurso de democratização. A análise é de que as universidades públicas tornaram-se agências executoras de políticas de competência do Estado, atribuição que vem se revelando em duas dimensões, a saber:

- (i) por meio do empresariamento da educação e do conhecimento, haja vista que muitos esforços têm sido envidados no sentido de impulsionar o desenvolvimento científico e tecnológico, como forma de agregar valor ao capital produtivo financeiro; e

(ii) através da certificação em massa possibilitada pelas políticas afirmativas (sistema de cotas), pela Educação à Distância e também pelo REUNI (SILVA JÚNIOR; ANELLI JÚNIOR; MANCEBO, 2014).

## **Considerações Finais**

No decorrer das reflexões propostas por este trabalho, muitos aspectos evidenciaram as contradições presentes no Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, a começar pela forma como foi instituído – por meio de decreto presidencial – considerada autoritária, na medida em que não foi apresentada à sociedade na condição de proposta para que pudesse ser debatida.

A este primeiro aspecto somaram-se vários outros que foram determinantes na produção das contradições. A urgência com que as universidades federais precisaram entregar seus planos de expansão e reestruturação impediu que discussões aprofundadas com a comunidade acadêmica pudessem resultar em um processo com características de fato democráticas.

Em decorrência disso, o que se viu em muitas instituições foi a insuficiência e/ou inadequação da infraestrutura física e de recursos humanos; a precarização das condições de trabalho, observada por meio do expressivo aumento do número de alunos por professor, o insuficiente número de servidores técnico-administrativos, assim como a crescente contratação de trabalhadores terceirizados; a superlotação das salas de aula, entre outros.

Por outro lado, não se pode negar que a expansão da universidade pública por meio do REUNI, apesar da forma como foi realizada e das críticas que são necessárias e pertinentes, significou, para muitos, a única possibilidade real de cursar uma graduação.

Reconhecemos, portanto, que a análise de políticas públicas, de uma maneira geral, é tarefa complexa – pois envolve diferentes dimensões da realidade – e laboriosa, tendo em vista que requer a superação do caráter imediato dessa mesma realidade, de modo a estabelecer as mediações imprescindíveis à compreensão das contradições dispostas num dado objeto histórico. Assim, entende-se que

A visão de conjunto - ressalve-se - é sempre provisória e nunca pode pretender esgotar a realidade a que ele se refere. A realidade é sempre mais rica do que o conhecimento que temos dela. Há sempre algo que escapa às nossas sínteses; isso, porém, não nos dispensa do esforço de elaborar sínteses, se quisermos entender melhor a nossa realidade. A síntese é a visão de conjunto que permite ao homem descobrir a estrutura signi-

ficativa da realidade com que se defronta, numa situação dada. (KONDER, 2008, p. 36)

Sendo assim, considerando que toda análise é sempre provisória, os apontamentos ora apresentados indicam que o REUNI na sua condição de política pública evidencia as contradições do período em que foi gestado e implementado. Ainda que pesem as críticas sobre o referido programa, não se pretende desconsiderar a contribuição dessa política, principalmente quando se pensa nos resultados concretos que ela possa ter representado aos indivíduos. Por outro lado, salienta-se a necessidade de compreender que, mesmo nesses casos, o ‘resultado positivo’ é fruto de um processo de expansão/democratização marcado por traços de contradição. Pode-se ainda dizer que as contradições não se manifestaram somente na política, em si, mas também em cada uma das instituições que aderiram ao Programa e que já possuíam um histórico com suas marcas de origem.

Ainda, como última e importante consideração, ressalta-se que, se políticas como o REUNI impuseram e impõem grande esforço para análise e compreensão de suas contradições, o período que o sucede tem apresentado desafios (tais como a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que impõe um regime fiscal de congelamento dos gastos ao longo de vinte anos) que aparentam ser ainda mais complexos para a efetivação da democratização do ensino superior e, especialmente, da garantia da educação como um direito subjetivo.

## Referências

ALBUQUERQUE, Luiz Felipe. “Grandes grupos econômicos estão ditando a formação de crianças e jovens brasileiros”. **Brasil de Fato online**. 01 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/node/32359/>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

ANDES/SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior/Sindicato Nacional. (2013). **Precarização das Condições de Trabalho. Cargos, Vagas e REUNI**: os efeitos da expansão quantitativa da educação federal. Volume I. Brasília, abril de 2013.

\_\_\_\_\_. (2013a). **Precarização das Condições de Trabalho. Na defesa da educação pública de qualidade**. Volume II. Brasília, novembro de 2013.

BRASIL. MEC. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007(a)**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: REUNI. Disponível em: <[www.reuni.mec.gov.br](http://www.reuni.mec.gov.br)>. Acesso em 03 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001(a).

\_\_\_\_\_. **O plano de Desenvolvimento da Educação:** razões princípios e programas. 2007(b). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>> . Acesso em: 27 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e dá outras providências. Brasília, 2014(b). Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Análise sobre a expansão das Universidades Federais – 2003 a 2012.** Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo da Educação Superior (2008;2012)(b).** Disponível em < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PELA REVOGAÇÃO DO REUNI. **O livro cinza do Reuni – Dossiê-denúncia das consequências do REUNI.** 2.ed., 2009. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/comissoes/CE/AP/AP20090422\\_REUNI\\_CarolinaPinhoeMa%C3%ADra%20Gentil-b.pdf](http://www.senado.leg.br/comissoes/CE/AP/AP20090422_REUNI_CarolinaPinhoeMa%C3%ADra%20Gentil-b.pdf)>. Acesso em 27 dez. 2016.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformada.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira (2014). *Estudos & Pesquisas* – informação demográfica e socioeconômica, n. 34, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>>. Acesso em: jan. 2016.

KONDER, Leandro. **O que é dialética.** São Paulo: Brasiliense, 2008. (Coleção Primeiros Passos).

LIMA, Kátia Regina de Souza. Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. **Universidade e Sociedade.** Ano XXIV, n. 55, p. 32-43, fev. 2015. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1227849465.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

MARTINS, C. B. A. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação e Sociedade,** Campinas, v.30, n.106, p. 15-35, abr. 2009,

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de., BRAGA, Ruy; RIZECK, Cibele. (orgs.). **Hegemonia às avessas:** eco-

nomia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 21-27.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.10, p.1231-1255, out., 2007.

SEVERINO, Antonio Joaquim. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. **EDUCAR**, Curitiba, n.31, p. 73-89, 2008.

SILVA JÚNIOR; ANELLI JÚNIOR; MANCEBO. O lulismo e a mudança da natureza do trabalho docente. **Revista Eletrônica de Educação**, v.8, n.1, p.106-118, 2014..

SINGER, André Vitor. O lulismo e seu futuro. **Revista Piauí**, n. 49, outubro, 2010.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 51-83.



# **INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: MOVIMENTOS E TENSIONAMENTOS CONTEMPORÂNEOS<sup>1</sup>**

Marlize Rubin-Oliveira  
Giovanna Pezarico  
Nilson de Farias

## **Introdução**

Este capítulo é resultado de estudo que objetivou, a partir da problematização do conceito de internacionalização da Educação Superior (ES), compreender movimentos e tensionamentos relativos à racionalidade hegemônica que a sustenta. Para tanto, as análises foram estruturadas em três momentos. O primeiro dedicou-se à refletir orientações de documentos elaborados por organismos internacionais com força política alinhados às razões concebidas para internacionalização. O segundo, como decorrência, apresenta relações entre tais alinhamentos e o cenário das políticas públicas no panorama brasileiro. Por fim, o terceiro momento, buscou problematizar assimetrias presentes nas relações centro-periferia e Norte-Sul, com especial ênfase no espaço latino-americano, bem como, reconhecer nas singularidades das Epistemologias do Sul possibilidades de tensionamento no âmbito da internacionalização da Educação Superior.

Assume-se como premissa a concepção de que a universidade<sup>2</sup> é um espaço privilegiado de produção de conhecimento. Entretanto, é necessário reconhecê-la como legitimadora de modelos de fazer ciência, nem sempre explicitados, mas também como espaço de construção de resistências e tensionamentos. A universidade historicamente desempenhou papel de destaque no contexto de consolidação e legitimação dos pressupostos da ciência moderna. A luta histórica pela valorização e legitimação da ciência, encontrou nas universidades espaço fértil e propício ao desenvolvimento do pensamento que sobreviveu e sobrevive ao caminhar dos tempos. A universidade como espaço “privilegiado da produção de alta cultura e conhecimento científico avançado é um fenômeno do século XIX, do período capitalista libe-

---

<sup>1</sup>Este capítulo é parte do projeto “Desafios da Internacionalização da Educação Superior Brasileira: universidades de classe mundial”. CNPq/Brasil, 446097/2014, Edital Universal 14/2014.

<sup>2</sup>“Comunidade (mais ou menos) autônoma de mestres e alunos reunidos para assegurar o ensino de um determinado número de disciplinas em um nível superior”, [...] tornou-se o elemento central dos sistemas de ensino superior [...] (CHARLES e VERGER, 1996, p. 7-8).

ral, e o modelo de universidade que melhor traduz é o modelo alemão, da Universidade de Humboldt” (SOUSA SANTOS, 1997, p. 193).

A universidade moderna, de inspiração alemã, objetivava como tarefas “de um lado, a promoção do desenvolvimento máximo da ciência, e de outro, a produção do conteúdo responsável pela formação intelectual e moral da nação” (PEREIRA, 2009, p. 31). Tal modelo apresentava como princípios orientadores, a autonomia e a liberdade da administração da instituição e da ciência que produz. Por sua vez, a ciência é compreendida como um problema que nunca pode ser totalmente resolvido. Portanto, a pesquisa se transforma num esforço infinito, não estando vinculado a um interesse imediato e pragmático. Trata-se de um *locus* no qual a verdade deve ser buscada sem qualquer constrangimento. “O conhecimento precisa ser assimilado de tal modo que o entendimento, o saber e a criação intelectual adquiram relevância em virtude de sua precisão, harmonia e beleza internas, ao invés de ser valorizado devido a motivações externas à atividade científica” (Idem, 2009, p. 36). Logo, a universidade se tornou um espaço privilegiado para construção e usufruto daquilo que Santos (2015, p.20) denominou de “unicidade da técnica, convergência dos momentos e o conhecimento do planeta”. O autor afirma que é nessas bases técnicas que o grande capital se apoia para construir o que ele definiu como “globalização perversa”.

No contexto do capitalismo global, o conhecimento assumiu um papel com novas características se comparado à gênese da racionalidade técnica instrumental (modernidade). Nesse momento assumiu características de força produtiva, alçado à condição de principal capital associado ao constructo da Sociedade da Informação ou da Era do Conhecimento. Assim, a universidade construiu conceitos e técnicas que dão suporte a tais constructos. O espaço de tensionamento e resistência pode ocorrer, no entanto, se “essa mesma base material servir a outros objetivos, se forem postas a serviço de outros fundamentos sociais e políticos” (SANTOS, 2015, p. 20), necessárias à construção de uma outra globalização. Outrossim, a universidade poderá ser um dos agentes propulsores da globalização perversa. Basta observar às *research universities* (sobretudo estadunidenses, essencialmente buscando atender às necessidades do mercado), designadas por Pereira e Almeida, de “Universidades da Globalização” (2009, p. 16). Pressupostos da ciência moderna como neutralidade, dualidade e fragmentação construíram uma ideia de conhecimento positivo, acima das ambições humanas. Essa ideia não é apenas uma forma ingenua de perceber a produção de conhecimento, como é também, uma forma de legitimação, dominação e poder. O conhecimento que se inscreve na busca da autonomia deve, em primeiro lugar, se reconhecer como profundamente imbricado das relações que estabelece. Dessa forma, ele se reconhece

como histórico e socialmente produzido, dependente das condições de sua produção.

A partir da perspectiva que reconhece a universidade como profundamente imbricada nas relações históricas e sociais, compreendemos que as demandas atuais para a universidade são múltiplas, díspares e atreladas, sobretudo, às novas configurações econômicas e sociais. É hoje notável um predomínio de julgamentos no sentido de que a universidade deve ser o motor das transformações exigidas pela nova economia de mercado. Para Sousa Santos (2011, p. 20) “o paradigma institucional da universidade tem de ser substituído por um paradigma empresarial a que devem estar sujeitas tanto as universidades públicas, como as privadas”, objetivando o desenho de um mercado global a fim de maximizar sua rentabilidade.

O contexto emergente de mundialização do capital trouxe à ES movimentos de continuidade de sua expansão. Se os primeiros movimentos se dedicaram à verticalização das instituições nacionais, ampliação de cursos e de vagas, os movimentos seguintes, intensificaram a expansão sob a perspectiva de um mercado a ser explorado. Podemos considerar esse processo como construção de uma “fetichização” quando a internacionalização da ES é construída como critério de qualidade e formação diferenciada. Frente a tais investidas, a missão da universidade moderna está comprometida. É outra a universidade que se vê brotar no terreno da mundialização do capital. O comércio internacional entra no espaço da educação superior e a universidade transforma-se numa empresa de prestação de serviços *a la carte*. Nada se oferece de graça. Tudo se vende. No lugar da formação intelectual e moral, entra a instrução para o mercado de trabalho. A busca incessante da verdade, é substituída pela empregabilidade, pela utilidade, pelo pragmatismo.

Os movimentos de internacionalização se colocam como movimentos de expansão de um mercado promissor. A internacionalização se consolida pela via da mercadorização da educação, sobremaneira da educação superior. Não há estudante. O que há é o cliente/consumidor ou força de trabalho potencial. No que se refere ao ensino, a homogeneização de currículos torna-se necessária aos interesses postos pela cultura da globalização hegemônica. É nesse contexto que a Declaração de Bolonha foi assinada em 1999 e teve como intenção a “retomada da Europa do conhecimento”. E os *rankings* mundiais se consolidaram principalmente a partir das chamadas *Word Class Universities*. “Há uma busca de uniformidade, a serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal” (SANTOS, 2015, p. 19).

A globalização perversa (SANTOS, 2015) está cada vez mais presente na ES no discurso da internacionalização carregando em suas

propostas a ideia de qualidade e formação diferenciada. No Brasil, o que se percebe é que programas e convênios são ofertados, na sua maioria, a partir de vagas e intercâmbios com instituições de países centrais. A “fetichização” da qualidade e diferenciação na formação encontra estudantes, na sua grande maioria, com dificuldade de domínio de uma língua estrangeira e financiamentos cada vez mais reduzidos, o que tem inviabilizado o acesso ou tornando-se a poucos acessível.

O paradoxo do momento contemporâneo parece ser o avanço significativo da globalização, que poderia construir a sociodiversidade (SANTOS, 2015) ou a constelação de saberes (SOUSA SANTOS, 2006). No entanto, o que se observa é a homogeneização ou “pasteurização” do conhecimento e, a retomada e expansão das fronteiras hegemônicas do conhecimento e da ciência, que parecem cada vez mais fortalecidas. As chamadas *Word Class Universities*, são para nós exemplificadoras de tais argumentos, ao reforçar as fronteiras hegemônicas com critérios construídos por e para uma minoria.

O conhecimento produzido nas universidades representa um espaço legítimo de poder, definindo limites e prioridades para os que o dominam. A fragmentação do conhecimento, construída historicamente pela racionalidade que a permeia e legitimada desde os departamentos acadêmicos aos *rankings*, confere aos indivíduos instâncias de poder e autonomia, num processo que se retroalimenta. E os movimentos de internacionalização, presentes na universidade, não são apenas reflexos dos movimentos globais, mas foram construídos e legitimados no espaço desta. Tal compreensão nos faz perceber que é neste mesmo espaço que podemos construir possibilidades legítimas de tensionamentos aos modelos hegemônicos.

Santos (2015, p. 20) ao argumentar sobre as possibilidades de outra globalização, traz ao debate a ideia de que novos fatos surgem e nos levam a refletir sobre a emergência daquilo que denominou de “nova história”. O fenômeno da mistura de povos, culturas e gostos em todos os continentes, para Santos (2015, p. 21), é um indicativo da possibilidade de mudanças propiciado pela dinâmica de uma população aglomerada em áreas cada vez menores. Há nesse processo a possibilidade concreta da “produção de novos discursos, de uma nova metanarrativa, um novo grande relato”. Para Santos (op.cit. p. 21) “pela primeira vez na história do homem, se pode constatar a existência de uma universalidade empírica”. As possibilidades e as generosidades decorrentes das contradições parecem estar postas e a universidade como um *locus* privilegiado de produção de conhecimento, aliado ao movimento atual de internacionalização da ES, na medida em que aproxima culturas e povos, parece ter a possibilidade concreta de propor outras formas de construção de conhecimento menos excludente. É possível observar o espaço da contradição e do tensionamento em

crescentes movimentos, que buscam repensar a fragmentação e a dualidade, inclusive como forma de legitimar espaços de poder e prestígio e rever o próprio conceito de legitimidade.

Em termos de ancoragem teórico-metodológica, o presente estudo intencionou discutir a internacionalização através de um fio condutor orientado por autores que a subsidiam na perspectiva crítica da racionalidade hegemônica (SOUSA SANTOS, 1997, 2006; SANTOS, 2015) e a relação centro-periferia (DUSSEL, 1973, CANCLINI, 2004 e KREIMER, 2014). No que tange a escolha dos documentos analisados, destacam-se dois organismos internacionais: o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para escolha dos documentos, dois critérios foram utilizados: as recomendações específicas para a internacionalização da ES e sua produção nos últimos 10 anos (2005 a 2015), considerando que tais documentos influenciam em diretrizes e políticas públicas atuais. O documento do BM foi *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development* – publicado em 2011 e o da OCDE foi *Education Policy Analysis: focus on Higher Education – 2005- 2006* - publicado em 2006.

## **Internacionalização da educação superior: razões e orientações, assimetrias e singularidades**

A perspectiva de compreender razões, orientações, assimetrias e singularidades nos movimentos da internacionalização da ES demandam retomada e problematização do seu conceito. Enfatiza-se como precaução metodológica apontar não apenas o caráter polissêmico do tema, mas também evidenciar que no contexto contemporâneo, a internacionalização da educação tem sido apropriada e ressignificada a partir de parâmetros sem consensos. Tal circunstância pode ser visualizada desde a implantação de projetos pedagógicos bilíngues na Educação Básica, alcançando o espaço dos eventos científicos, das publicações científicas e especialmente, o privilegiado espaço da Educação Superior e da universidade. Ainda, não se pode deixar de problematizar a bricolagem entre os movimentos da Educação Superior no contexto do desenvolvimento da sociedade, como aponta Morosini (2006). Para a autora, a complexidade da internacionalização da Educação Superior reside justamente na diversidade de termos relacionados às fases de tal desenvolvimento, cujas dimensões iniciam de forma incidental e com incipiente organização, perpassando por fases de significativa organização capitaneadas pelos Estados Unidos, alcançando maior efetividade após a guerra fria e potencializada num processo estratégico vinculado à globalização.

A compreensão do conceito de internacionalização a partir de tais dimensões traz como perspectiva de análise a complexificação do papel da produção do conhecimento científico como estratégia articulada às relações de saberes e poderes. Como consequência, o entendimento de que tal temática está inserida numa espécie de geopolítica estruturada para além da divisão internacional do trabalho, mas numa divisão internacional da produção do conhecimento e tecnologia, que seriam fundamentais para a configuração e disputas do capitalismo global.

Assim, para uma análise mais acurada, retomamos as concepções elaboradas por Morosini (2006) ao considerar a internacionalização como esforços sistemáticos que visem tornar a ES mais respondente às exigências e desafios da globalização, bem como, das demandas da economia e do mercado de trabalho. Sob esta ótica, é importante estabelecer como referência a chamada Sociedade da Informação, que alcançou, tanto no campo discursivo como na materialidade, condições propícias nas últimas décadas do século XX. Como enuncia Lima Filho (2003), o conhecimento e a informação foram considerados como elementos centrais das sociedades contemporâneas, aos quais se atribui papel decisivo para o alcance do progresso técnico, do desenvolvimento econômico, da competitividade internacional e da mobilidade social.

Diante de tal cenário, é possível estabelecer relações no sentido de compreender o papel estratégico assumido pela internacionalização, tanto no âmbito das nações como das instituições e organismos considerados portadores de “força política”, no que tange suas orientações, diretrizes, financiamentos e acordos, dentre outras ações conduzidas nos períodos seguintes. Outra contribuição acerca do conceito de internacionalização (KNIGHT, 2012) diz respeito ao processo que leva à integração da dimensão internacional, intercultural e global às metas, funções e implementação do ensino superior. Assim sendo, trata-se de um processo de mudança adaptado aos interesses individuais de cada instituição sem, necessariamente um modelo genérico.

A abordagem teórica acerca do conceito de internacionalização elaborado pela autora encaminha para algumas análises possíveis. A primeira delas se refere à internacionalização como potencial de integração objetivada principalmente pelas experiências interculturais e a produção do conhecimento. De forma inequívoca, as relações internacionais estabelecidas, tanto na esfera das nações, quanto de instituições públicas ou privadas, com maior ou menor grau de sistematização, estão presentes de forma constante no desenvolvimento da ES ao longo dos séculos. Contudo, é importante considerar a interculturalidade também como intenção da internacionalização da ES, mas possuidora de ambivalências. Assim, se é evidente que as experiências da internacionalização têm propiciado dinâmicas que valorizam a diversi-

dade cultural e a multiculturalidade, não se pode verificar a interculturalidade apenas como experiência ingênua, mas como patrimônio. Como aponta Canclini (2004), uma abordagem crítica sobre a qual nos deparamos acerca da interculturalidade, deve necessariamente partir do entendimento da tríade: diferentes, desiguais e desconectados. Para o autor, compreender a interculturalidade sob tal panorama significa reconhecer os confrontos e entrelaçamentos que ocorrem quando os grupos se inserem em relações e intercâmbios, de forma que ambos implicam nos modos de produção social. Logo, se a multiculturalidade supõe a aceitação do heterogêneo, a interculturalidade, por sua vez, implica conceber que os diferentes são o que são em relações de negociação, conflitos e concessões recíprocas. Outro aspecto de tal ambivalência diz respeito à internacionalização da ES como estratégia de reforço relativo ao patrimônio, de forma subjacente, a partir da difusão e produção/reprodução do conhecimento científico, como exemplifica Canclini (2004), ao tratar dos estadunidenses que não sentem necessidade de saber mais do que a língua inglesa ou de conhecerem sua história apenas pelo cinema e televisão americanas.

Assim, o fortalecimento das hegemonias em tempos de globalização, estão inseridas no paradoxo contemporâneo - em que pese, as fronteiras tenham sido redimensionadas pela globalização, verifica-se um acirramento em torno das fronteiras relativas às forma/conteúdo pelas quais o conhecimento científico será produzido, principalmente pela homogeneização (agendas, epistemologias, redes de pesquisa). Tal relação pode ser exemplificada pela definição de *rankings* que terminam por orientar modelos específicos de arquiteturas universitárias em detrimento de outros. Este cenário é ainda mais intenso no espaço da periferia, como aponta Kreimer (2014) ao evidenciar as perdas de uma margem de negociação para as agendas de pesquisa, em vista de uma tendência de estabelecimento de contratos fechados nos quais os pesquisadores de elite dos países não hegemônicos são convidados a participar de consórcios internacionais, porém, com condições de acesso cada vez mais restritas, cujas margens de negociação são mínimas.

Logo, se a interculturalidade pode ser verificada no âmbito da internacionalização da ES como contraditória, também não se pode analisar de maneira apressada os possíveis benefícios decorrentes de tal processo. É fundamental reconhecer que a internacionalização da Educação Superior pode atingir de fato tais expectativas e razões, da mesma forma que se reconhece a internacionalização como potencial de alavancagem não apenas na qualidade do conhecimento produzido, mas no que tange sua difusão e alcance de quem dele necessita. Contudo, é importante considerar que tal integração sustentável ainda que pressuponha parâmetros de igualdade, tampouco tem alcançado critérios de equidade. Desconsiderar tais diferenças ou desigualdades

como precaução teórico-metodológica das dinâmicas de internacionalização, significa também desconsiderar a existência de um campo de disputas e coalizões que têm repercutido para continuidades e rupturas no cenário da Educação Superior global, das definições de suas agendas e dos espaços de atuação dos membros da comunidade de pesquisa. Assim, como aponta Knight (2004) as razões em torno da internacionalização assumem complexidades engendradas tanto no que diz respeito ao contexto sociocultural, político, econômico e acadêmico.

Ainda, debruçar-se sobre tais razões, importa estabelecer um paralelo com as orientações verificadas em documentos elaborados pelos organismos portadores de força política para a internacionalização. Denota-se sobremaneira, um alinhamento entre o que é concebido como razões que impulsionam a internacionalização e as categorias consideradas prioritárias de tal movimento, como se verifica no quadro a seguir:

Quadro 1 – Categorias elaboradas a partir dos documentos do BM (2011) e OCDE (2006).

| <b>Categorias</b>    | <b>BM</b>                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>OCDE</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Privatização</b>  | “[...] um sistema de ensino inclui beneficiários e partes interessadas – alunos e estagiários, suas famílias e comunidades, bem como, os empregadores cujos impostos, escolas e “voz” podem ser forças potenciais para melhorar a forma como o sistema funciona” (p. 31).       | “[...] parcerias público-privadas podem promover a cooperação entre agências governamentais, laboratórios, universidades e do setor privado na realização de pesquisas conjuntas ou na construção de infraestruturas de conhecimento. Instituições profissionais e técnicas podem ser eficazes no apoio às pequenas e médias empresas.” (p. 24). |
| <b>Financiamento</b> | “[...] O Banco apoiará operações que estabelece um ciclo de feedback entre financiamento e resultados. Financiamento inteligente significa que a ajuda financeira do Banco serão cada vez mais voltada para resultados mensuráveis específicas acordadas com os países” (p. 65) | “Mudanças na governança e no financiamento podem tornar as organizações de ensino superior mais sensíveis às necessidades econômicas e sociais. Isso pode incluir mudanças no mix de financiamento de projetos e subvenções globais institucionais, aumentos seletivos de financiamento para campos de pesquisa que estão                        |

Continua

Quadro 1 – Categorias elaboradas a partir dos documentos do BM (2011) e OCDE (2006).

Conclusão

| <b>Categorias</b>                       | <b>BM</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>OCDE</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Financiamento</b>                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | ligados a necessidades sociais e econômicas, e novas estruturas organizacionais que concentram conhecimentos e fomentam a investigação no nexo de várias disciplinas” (p. 24).                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Qualidade, eficiência e equidade</b> | “A nova estratégia centra-se na aprendizagem por uma razão simples: o crescimento, o desenvolvimento e a redução da pobreza dependem do conhecimento e das habilidades que as pessoas adquirem, não apenas o número de anos que eles estão em sala de aula. No nível individual, enquanto um diploma pode abrir as portas para o emprego, são as habilidades de um trabalhador que determinam sua produtividade e capacidade para se adaptarem às novas tecnologias e oportunidades (p. 25). | “Recursos humanos de alta qualidade são essenciais para o ensino, pesquisa missões públicas de serviço dos sistemas de ensino, pesquisa missões públicas de serviço dos sistemas de ensino superior e da eficácia de sua contribuição para a pesquisa, inovação e crescimento. Atrair os melhores talentos requer bons padrões, a equidade em contratação, boas condições de trabalho e uma boa liderança institucional” (p. 25).           |
| <b>Avaliação</b>                        | “Uma vez que a avaliação gera resultados, eles podem informar a prática operacional. Resultados fornecem feedback em tempo real que permite um projeto a ser avaliado, elas também ajudam a estabelecer prioridades e alocar recursos em um país cliente, a longo prazo. Uma vez que as avaliações de intervenções foram realizadas, os resultados são sintetizados em nível global e usado para orientar as reformas e inspirar inovações em outros países ( p. 41)                         | “A avaliação regular deve ser considerada como um sistema integrado., parte da rotina da vida profissional. É preciso haver uma maior ênfase na avaliação de professores para efeitos de melhoria (ou seja, avaliação formativa). Isso pode ser discreto e de baixo custo, e incluem auto-avaliação, avaliação informal de pares, observação de aulas, conversas e feedback regular por parte do diretor e de colegas experientes (p. 107). |

Fonte: GEU/UTFPR (2016).

Ao analisar o quadro elaborado a partir dos dois documentos, objetos do estudo, as categorias “Privatização”, “Financiamento”, “Qualidade, Eficiência e Equidade” e “Avaliação” emergiram a partir de núcleos de sentidos convergentes e recorrentes. Ao verificar os aspectos dos discursos presentes nos excertos, é possível verificar com maior clareza uma espécie de racionalidade orientada e conduzida pela atmosfera da iniciativa privada. Sob mesmo viés, é possível compreender a relação entre tais categorias e as estratégias da internacionalização da ES, a partir de argumentos específicos. O primeiro argumento diz respeito ao fato da produção do conhecimento científico, com especial ênfase nas últimas décadas, constituir-se como nicho de mercado altamente rentável, cuja intensificação da exploração além das fronteiras nacionais repercutiu também para a expansão da Educação Superior, com a criação de instituições de ensino transnacionais ou de capital aberto, sujeitas ao investimento e a rentabilidade do capital mundial. No que concerne às orientações sobre as fontes de financiamentos e seus respectivos destinos, são verificadas as estreitas relações entre financiamento e resultados mensuráveis, principalmente se empregados em áreas consideradas estratégicas, na maior parte dos casos, alinhadas às agendas que tem como predominância, conhecimentos, técnicas e tecnologias consideradas imprescindíveis aos modelos de crescimento ou desenvolvimento econômico, em detrimento do desenvolvimento social ou sustentável. O terceiro argumento, atinente aos critérios de qualidade, eficiência e equidade, parecem estabelecer maior aderência ao contexto da internacionalização da ES, na medida em que esta assume condição muitas vezes determinante para a qualidade da formação dos quadros de recursos humanos destinados à produção/reprodução do conhecimento científico e do capital. Neste sentido, é importante considerar que no imaginário social, muitas vezes reforçado pelos discursos acadêmicos e de comunicação de massa, a internacionalização por si mesma seria responsável pela formação diferenciada e de excelência dos futuros integrantes da comunidade de pesquisa. Isso significa atentar-se, como dito anteriormente, para um movimento de “fetichização” da internacionalização, com possíveis implicações para a inserção no mercado de trabalho, políticas de remuneração diferenciada ou hierarquização do status atrelado às instituições certificadoras. O quarto e último argumento estabelece diálogos entre a internacionalização da ES e a avaliação. Para tal circunstância, assume-se que a internacionalização fora também alçada à condição de critério avaliativo, na medida em que seu grau é compreendido, principalmente no âmbito da Pós-Graduação, como elemento atrelado ao impacto produzido pelos Programas, tanto no que diz respeito à inserção e participação em redes de pesquisas, publicações em eventos ou periódicos considerados qualificados pela comunidade acadêmica.

Ante o exposto, emerge como possibilidade de análise os dobramentos de tais orientações e argumentos no contexto das políticas públicas no cenário nacional. Para tanto, estabeleceu-se como recorte metodológico, as metas que contemplam a internacionalização no Plano Nacional de Educação (2014-2024), extraídas no quadro a seguir:

## **Quadro 2: Metas e Estratégias vinculadas à internacionalização**

| <b>Metas</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Estratégias</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Meta 12:</b> elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. | <b>(12.12)</b> ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional.                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Meta 13:</b> 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.                                                    | <b>(13.7)</b> fomentar a formação de consórcios entre instituições públicas e de educação superior, com vistas a atuação regional, inclusive por meio de um plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão.                                                  |
| <b>Meta 14:</b> elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>Stricto Sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.                                                                                                                                      | <b>(14.9)</b> 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.<br><br><b>(14.10)</b> promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão. |

Continua

**Quadro 2: Metas e Estratégias vinculadas à internacionalização**

Conclusão

| Metas                                                                                                                                                                                                          | Estratégias                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Meta 14:</b> elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>Stricto Sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. | <b>(14.13)</b> aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Educação Superior – IES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICT’s. |

Fonte: PNE (2014)

Ao esmiuçar as metas estabelecidas no PNE a partir das estratégias de ação, verifica-se um alinhamento em relação às categorias orientadoras presentes nos documentos dos organismos internacionais, seja nos requisitos qualitativos como quantitativos. Se o intuito presente consistisse numa síntese apressada e fundamentada na racionalidade hegemônica vigente, poderia se considerar que os rumos tomados pelo PNE acerca da internacionalização da Educação Superior estão assentados nas orientações prescritas pelos organismos internacionais e, portanto, com condições de resultados exitosos no futuro próximo. No entanto, considerando a abordagem crítica adotada para tal análise, emerge a necessidade de estabelecer como tensão e contradição a relação entre centro e periferia, especialmente caracterizada pelo direcionamento Norte-Sul, estabelecida nas entrelinhas de tais metas e estratégias e de forma mais explícita, nos planos de ações e programas efetivamente implementados no país.

Nesta lógica, é importante evidenciar que as dinâmicas presentes nos movimentos da internacionalização da ES no panorama brasileiro precisam ser contextualizadas a partir das assimetrias inerentes à racionalidade hegemônica, na qual se produz o conhecimento científico. Tais assimetrias, inequivocamente, precisam ser discutidas de forma ampliada, principalmente no sentido de aprofundar os debates acerca dos discursos de modernização, a ótica do Eurocentrismo ou da relação Norte-Sul, como processos que evidenciam relações desiguais e de dependência.

Da mesma maneira, voltar o olhar ao contexto latino-americano inserido nos movimentos da internacionalização da ES, demanda retomar as trajetórias históricas contraditórias sobre a região. O primeiro aspecto dialoga à gênese colonial imbricada na racionalidade e nos modelos universitários existentes. Por outro lado, é inequívoca a compreensão de que a América Latina possui singularidades em termos de arranjos sociais, culturais, da formação de seus sujeitos, que atribuem dinâmicas diferenciadas à permeabilidade da lógica hegemônica, como apontado por Santos (2015), implicando na existência de condições possíveis de resistência, configurando outras relações e espaços.

No entanto, tais dinâmicas precisam ser concebidas nos tensionamentos de uma integração subordinada, como aponta Kreimer (2014), sustentada a partir dos seguintes argumentos: a) apesar da existência de pesquisadores efetivamente integrados, há assimetrias verificadas em grupos mal integrados, implicando num grau de internacionalização deficiente, repercutindo na maior parte dos casos em vínculos estabelecidos de forma isolada e pouco institucionalizadas; b) a reprodução de centros e periferias locais, a partir das relações de prestígio local e vínculos com centros de pesquisa internacional, que condiciona à participação de redes mundiais ao estabelecimento das agendas definidas por estes; c) a existência de uma margem de manobra presente no contexto latino-americano, justificada pelos interesses dos centros, na medida em que métodos e objetos de pesquisa escolhidos localmente respondem aos interesses hegemônicos.

Outra singularidade atinente à internacionalização como possibilidade de tensionamentos e resistência diz respeito às intenções e ações produzidas a partir das Epistemologias do Sul, sinalizadas por Sousa Santos (2011) e Santos (2015). Trata-se, pois, da tomada da consciência histórica de reconhecer nos espaços da periferia o seu patrimônio negado e desqualificado pela racionalidade hegemônica, a partir do estabelecimento de relações com maior simetria, por meio de diálogos de saberes interculturais, em que há possibilidade efetiva da produção de conhecimento científico sustentado em bases que considerem métodos e técnicas genuínas produzidas localmente. Assim, assume-se como potencialidade dos movimentos e tensionamentos da internacionalização da ES, o papel da universidade como *locus* privilegiado para a construção de racionalidades emergentes pautadas pelo diálogo de saberes críticos, prospectivos e propositivos.

## **Algumas considerações**

Considerando que o objetivo proposto foi problematizar o conceito de internacionalização da Educação Superior, de forma a

compreender movimentos e tensionamentos relativos à racionalidade hegemônica, algumas sínteses emergiram. A primeira síntese aponta para a internacionalização da ES como tema emergente e estratégico no bojo das metamorfoses da globalização e do capital, cujas intenções residem na homogeneização da produção conhecimento, a vinculação de tal produção ao constructo da Sociedade da Informação como determinante da qualidade, eficiência e desenvolvimento, amparados na fetichização de tal processo, tornando-a como meta a ser atingida a qualquer preço, tanto pelas nações, quanto pelas instituições e comunidades acadêmicas.

Na segunda síntese, foi possível observar alinhamentos entre as orientações presentes nos documentos internacionais relacionados às políticas públicas nacionais. Pode-se pontuar como intersecções, aspectos de privatização, financiamento, eficiência, qualidade, equidade e avaliação, como principais categorias e estratégias orientadoras de ações decorrentes da internacionalização.

A terceira síntese produzida evidenciou a problematização da internacionalização a partir das assimetrias existentes na relação centro-periferia e Norte-Sul, sustentadas pela racionalidade hegemônica orientada sob um discurso modernizante cuja intenção de integração subordinada traz como consequências, a produção/reprodução das gêneses coloniais e dos interesses de reforço das desigualdades. No entanto, verifica-se no espaço da América Latina tensionamentos, principalmente no que se refere às Epistemologias do Sul, cujas condições de maior simetria podem atribuir à universidade outras possibilidades cujo fio condutor de políticas e arquiteturas universitárias considerem singularidades do local em diálogo com o global, numa perspectiva decolonial.

Logo, a legitimidade do conhecimento produzido nas universidades consolida também uma forma de ensinar e aprender e retroalimenta a produção científica. Dessa forma, fica evidente a necessidade do aprofundamento de estudos e pesquisas sobre a internacionalização da Educação Superior, a partir de abordagens para além da perspectiva contemplativa que reforçam o caráter desigual das relações centro-periferia como circunstâncias postas, sem possibilidades de tensionamentos e resistências.

## Referências

BANCO MUNDIAL. **Learning for All**: investing in people's knowledge and skills to promote development. 2011. Disponível em: <[http://www.siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/Education\\_Strategy\\_4\\_12\\_2011.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/Education_Strategy_4_12_2011.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2015.

BRASIL. Ministério Da Educação – MEC. **Plano Nacional de Educação (2014- 2024)**. 2014. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>.> Acesso em: fevereiro de 2017.

CANCLINI, Néstor García. **Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2004.

CHARLE. Chistophe e VERGER, Jacques. **História das Universidades**. São Paulo: Editora da Universidade Paulista, 1996.

DUSSEL, Henrique. **América Latina: dependência e libertação**. Buenos Aires: Fernando Garcia Cambeiro, 1973.

GEU - GRUPO DE ESTUDOS SOBRE UNIVERSIDADE/UTFPR. **Desafios da Internacionalização da Educação Superior Brasileira: universidades de classe mundial**. Relatório Parcial de Pesquisa MCTI/CNPq N. 14/2014. GEU/UTFPR: Pato Branco/PR, 2016.

KNIGHT, Jane. Internationalization Remodelled: Definitions, Rationales and Approaches. **Journal of Studies in International Education**. 2004. Disponível em: <[http://www.truworld.ca/\\_shared/assets/Internationalization-Remodeled29349.pdf](http://www.truworld.ca/_shared/assets/Internationalization-Remodeled29349.pdf)> Acesso em 29 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Cinco Verdades Sobre Internacionalização. International Higher Education. Publicação Trimestral do Center for International Higher Education. **Journal for Studies in International Education**. Número 69. 2012. Disponível em: <<http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ihe/IHE69port.pdf>>. Acesso em 29 fev. 2016.

KREIMER, Pablo. Internacionalização e tensões da ciência latino-americana. Artigos e Ensaios. IN: Estudos de CTS – **Estudos sociais e conceituais de Ciência, Tecnologia e Sociedade**. Publicado em 29/04/2014. Disponível em: <<https://estudosdects.files.wordpress.com/2014/08/a18v63n2-pablo-kreimer.pdf>> Acesso em: 14 mar. 2019

LIMA FILHO, Domingos Leite. Breve ensaio sobre as virtudes da virtualidade: elementos para uma crítica ao conceito de sociedade da informação. IN: QUELUZ, Gilson L. **Tecnologia e Sociedade: (im)possibilidades**. Curitiba: Torre de Papel, 2003.

MOROSINI, M. C. Internacionalização da Educação Superior: um modelo em construção? Jorge Luis Nicolas Audy e Marília Costa Morosini (Orgs). **Inovação e empreendedorismo na universidade**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

PEREIRA; Elisabete Monteiro de Aguiar. A Universidade Da Modernidade Nos Tempos Atuais. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 1, p. 29-52, mar. 2009. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n1/a03v14n1.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2016.

PEREIRA; Elisabete Monteiro de Aguiar e ALMEIDA, Maria de Lurdes Pinto de. **Universidade Contemporânea**: políticas do processo de Bolonha. Campinas: Mercado das Letras, 2009.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Education Policy Analysis**: focus on Higher Education – 2005-2006. 2006. Disponível em: <<https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/38141541.pdf>> Acesso em: 17 nov. 2015.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **A universidade do Século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/auniversidadedosecXXI.pdf>> Acesso em: 20 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. **Pela Mão de Alice**: o Social e o Político na Pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **A Gramática do Tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção para um novo senso comum; v.4).

# **EXPANSÃO E DIFERENCIAÇÃO DA UNIVERSIDADE NOS NOVOS CAMPI DA USP, UNICAMP E UNESP: SELEÇÃO, ACESSO E PERFIL SOCIOECONÔMICO DO CORPO DISCENTE**

Flávio Batista Ferreira – FEUSP

## **Introdução**

As políticas de expansão da educação superior no Brasil constituíram objeto de estudo recorrente nos trabalhos apresentados em reuniões científicas da ANPED no Grupo de Trabalho 11 - Políticas de Educação Superior (GT-11). Nos últimos 10 anos, considerando os trabalhos completos apresentados em reuniões nacionais, foram 17 produções científicas que tiveram como tema principal aspectos decorrentes de políticas de expansão do sistema de educação superior nacional ou da expansão de partes dele.

Foram muitas as dimensões abordadas, com estudos sobre o crescimento do setor privado (SOUZA, 2010; VALE, 2012; AVILA, 2013), sobre políticas específicas de expansão dos sistemas ou do acesso à educação superior (LÉDA, 2007; AMARAL, 2010; MEDEIROS, 2012), sobre o trabalho docente (CALDERÓN; LOURENÇO, 2009), estudos que analisaram características dos cursos implantados (SOUZA, 2007), novas tecnologias e educação à distância (GARCIA, 2008), massificação da educação superior (GOMES; MORAES, 2009), educação profissional e tecnológica (SOUZA; PEIXOTO, 2012), formação de professores (MAUÉS; SOUZA, 2013), qualidade no processo de expansão (REAL, 2015), internacionalização (MAUÉS, 2015), expansão da pós-graduação (OLIVEIRA; PEZARICO, 2015), permanência estudantil (ZAGO; PEREIRA, 2015) e tendências da educação superior (MANCIBO, 2015). Além dos trabalhos apresentados nas reuniões científicas nacionais, o GT-11 divulgou resultados de um número significativo de pesquisas sobre a expansão da educação superior em suas reuniões regionais e em livros com coletâneas de artigos (MANCIBO; BITTAR; CHAVES, 2012; JEZINE; BITTAR, 2013; SOUZA, 2015).

Em que pese essa produção expressiva, ainda existem muitas questões relacionadas à expansão da educação superior no país que merecem ser pesquisadas. Com o objetivo de contribuir para o conjunto de pesquisas nesse campo é que surgiu o projeto de pesquisa Expansão e Diferenciação da Universidade nos Novos *Campi* da USP, UNICAMP e UNESP.

O objetivo geral desse projeto de pesquisa é contribuir para a produção de conhecimento sobre a expansão da educação superior no Brasil, por meio do estudo das relações entre a expansão dos sistemas de educação superior e das instituições que os compõem e alterações em características definidoras de um tipo específico de instituição de educação superior: a universidade de pesquisa. A pesquisa busca analisar se as alterações ocorridas a partir da política de expansão do ensino de graduação do governo do Estado de São Paulo constituem um processo de diferenciação das universidades públicas estaduais paulistas. Seu escopo abrange a análise de diferentes dimensões, que incluem: a missão da universidade, modelos de administração e gestão das universidades, naturezas das carreiras e características dos cursos implantados, perfil do corpo docente – trajetórias, formação e dedicação e perfil do corpo discente – seleção, acesso e condições socioeconômicas.

O recorte de pesquisa em torno das implicações da política de expansão sobre as universidades públicas estaduais paulistas é relevante em termos nacionais pelo papel que essas instituições desempenham na pesquisa e na formação de pesquisadores no Brasil. A caracterização das universidades que compõem o sistema público estadual paulista de educação superior como universidades de pesquisa pode ser evidenciada por indicadores de suas atividades de pós-graduação e de pesquisa.

Segundo dados do Sistema de Informações Georreferenciadas da CAPES (GeoCAPES), o Brasil teve 18.625 titulados doutores no ano de 2015. Desse total, 6.777 (36,38%) no estado de São Paulo, destes, 4.989 (26,78%) nas universidades públicas estaduais paulistas. Em relação aos programas de pós-graduação, o país teve 2095 programas de pós-graduação com nível de doutorado em funcionamento em 2015, 605 (28,87%) no estado de São Paulo e 394 (18,80%) nas universidades públicas estaduais paulistas.

Do mesmo modo que nos indicadores de pós-graduação, o sistema público paulista apresenta destaque em relação à produção em pesquisa. Do total da produção científica brasileira, 60% de todos os artigos são produzidos por sete universidades, quatro delas no estado de São Paulo (CRUZ; CHAIMOVICH, 2010). A Figura 1 mostra como a despesa pública global em pesquisa e desenvolvimento

(GERD) do estado de São Paulo é significativa, apresentando valores superiores à despesa bruta global em pesquisa e desenvolvimento de países como o México, Argentina e Chile.

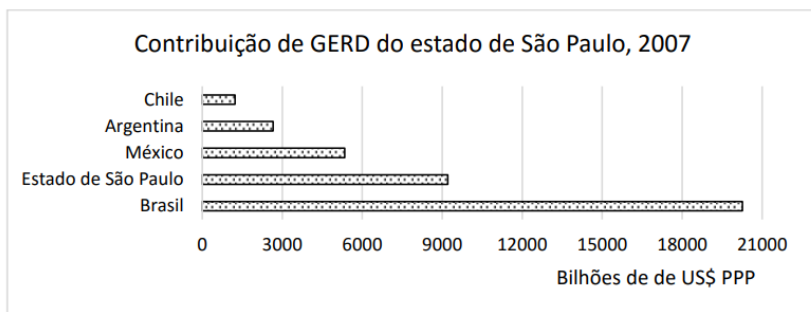


Figura 1: Valor da despesa bruta global em pesquisa e desenvolvimento (GERD) do estado de São Paulo. Fonte: CRUZ; CHAIMOVICH, 2010.

É no contexto desse projeto de pesquisa que se insere o trabalho aqui apresentado. Propomos com este estudo analisar dados sobre os processos de seleção do corpo discente, do acesso aos cursos e do perfil socioeconômico dos ingressantes das universidades públicas estaduais paulistas, com o objetivo de compreender se a criação das novas unidades favoreceu processos de diferenciação do perfil dos estudantes nessas universidades.

## **A Expansão do sistema público estadual paulista e a criação dos novos campi de USP, UNICAMP e UNESP**

Em junho de 2001, o governador do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, anunciou o plano de expansão do sistema público estadual paulista de ensino superior. O plano estava sendo discutido no âmbito do CRUESP desde janeiro daquele ano. A proposta, posteriormente apresentada à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), definiu a expansão do sistema público de ensino superior através da ampliação da oferta de vagas na USP, UNICAMP e UNESP, e nas Faculdades de Tecnologia (FATEC).

A proposta de expansão paulista não foi isolada e teve vinculação direta com alterações nos sistemas de educação no contexto da reforma do Estado no Brasil (SGUISSARDI; SILVA JR, 2001; SILVA JR, 2002) e da promulgação da LDB-Lei 9394/1996, que originou um conjunto de planos estratégicos, como o Plano Nacional de Graduação (FORGRAD) e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) com repercussões sobre a educação superior, com objetivos e metas similares ao relatório do CRUESP. Alguns aspectos da política de expansão do ensino superior público paulista dialogam com alterações propostas para a própria organização do Estado, no geral, e para mudanças na administração pública, em particular.

Construída através da articulação entre os dirigentes das universidades e o governo do estado, a proposta de expansão do CRUESP explicitou uma tensão entre os interesses das universidades e a expectativa do governo com a ampliação. O CRUESP vinculou a possibilidade de expansão de vagas à ampliação do orçamento das universidades, de forma permanente, enquanto o governo do estado defendeu uma expansão através de aproveitamento da capacidade ociosa e do estabelecimento de parcerias com entidades públicas e privadas, propondo a adoção intensa de práticas gerencialistas, que pudessem reduzir o custo da ampliação. Esse impasse teve repercussão na imprensa, com defesas para a suplementação orçamentária anual para a expansão por um lado (LOPES, 2001; FOLHA DE SÃO PAULO, 2001) e indicação de recursos pontuais por outro (GARCIA, 2001).

A repercussão do plano de expansão do CRUESP foi imediata. Na USP, o Jornal da USP publicou a matéria “Expansão menos Acelerada” (TAKADA, 2002), em que justificava possíveis atrasos na expansão de vagas, devido ao remanejamento de recursos inicialmente alocados para a USP e para a UNICAMP a fim de suplementar o plano de expansão da UNESP. A mesma matéria fez referência à implantação de 470 novas vagas já no vestibular de 2002, que não seriam prejudicadas pelo remanejamento de recursos. Na UNICAMP e UNESP, mesmo antes da apreciação do relatório do CRUESP pela ALESP, o documento foi apresentado aos Conselhos Universitários, onde tiveram início os debates sobre a participação das instituições no plano de expansão, com impactos para a ampliação de vagas nos cursos existentes, já para o ano de 2002.

Em relação aos novos campi, as três universidades iniciaram os debates sobre os projetos nos anos de 2002 e 2003. A UNESP foi a primeira das três universidades a apresentar planos detalhados de implantação de novas unidades, tendo constituído um Grupo de Trabalho do Conselho Universitário em março de 2002, que apresentou um plano de expansão propondo sete novos campi. As sete Unidades Diferenciadas da UNESP, posteriormente denominadas Campi Experimentais, iniciaram suas atividades em 2003. A USP foi a segunda a abrir novos campi. Em 2005, foram iniciadas as atividades do Campus - Área 2 de São Carlos e da USP-Leste, atualmente denominada Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH). A UNICAMP inaugurou seu novo campus em 2009, com a criação Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) na cidade de Limeira.

A criação de novos campi das universidades públicas estaduais paulistas foi resultado de uma política pública integrada, elaborada de forma articulada entre o governo do estado e as reitorias de USP, UNICAMP e UNESP, e que no decorrer dos debates, ainda anteriores às discussões pelas comunidades internas dessas universidades, sofreram alterações importantes e induções no sentido de incorporar carac-

terísticas típicas dos movimentos de reforma do Estado e educacionais, postos em prática desde a década de 1990, ao mesmo tempo em resistências a incorporação dessas características foram estabelecidas. O projeto pautado pela oferta de vagas em graduação com custos baixos sugere a possibilidade de alterações em aspectos fundantes da constituição dessas instituições como universidades de pesquisa. Considerando a importância dessas instituições no contexto nacional, em termos de formação de pesquisadores e produção científica, estudar possíveis processos de diferenciação na USP, UNICAMP e UNESP não é uma questão restrita, pois apresenta potencial de impacto sobre todo o sistema de educação superior nacional.

### **Expansão dos sistemas, diferenciação na educação superior e nas universidades**

As relações entre o processo de expansão dos sistemas e das instituições de educação superior com alterações em características importantes da constituição dessas instituições e sistemas foram intensamente debatidas em diversos estudos desde a década de 1960. A Universidade da Califórnia, principalmente em seus campi de Berkeley e Los Angeles, e no movimento de consolidação da Carnegie Commission on Higher Education, concentrou um importante núcleo dessas produções, que buscaram identificar alterações nos sistemas e instituições de educação superior relacionadas ao crescimento de sua oferta, da expansão das taxas de matrícula, processos de diversificação de suas funções ou da ampliação de sua importância estratégica para governos e setores produtivos, com consequente aumento dos financiamentos externos às suas atividades, que levaram a alterações da própria missão dessas instituições, com destaques para a ideia de multiversidade (KERR, 1983), a definição da universidade com o uma “anarquia organizada” (CLARK, 1983) até mais recentemente o conceito de “structural accretion” (SMELSER, 2012).

É nesse contexto que Trow (1973) propôs um modelo interpretativo para a transição de fases de desenvolvimento de sistemas de educação superior. Analisando o expressivo crescimento do número de matrículas em nível superior em países de capitalismo avançado, após a 2ª Guerra Mundial, Trow (1973) afirma que os sistemas de educação superior, nesses países, alteraram sistemicamente uma série de características na medida em que ampliaram sua dimensão e abrangência. A partir desse estudo, o autor elaborou um modelo interpretativo para análise de múltiplos aspectos da educação superior, descrevendo fases de desenvolvimento da educação superior de sistemas de elite, para sistemas de massa, para sistemas de acesso universal (TROW, 1973).

Nos últimos anos, estudos nos campos da educação e da sociologia (GOMES; MORAES, 2012; SAMPAIO-ANDERY, 2012; AGUIAR, 2013) utilizaram o modelo interpretativo proposto por Trow para analisar uma possível transição de fases de desenvolvimento da educação superior no Brasil, decorrente das políticas de expansão e do crescimento da educação superior, constituindo uma transição de um sistema de educação de elite para um sistema de massas. De formas diferentes, a pergunta que esses estudos buscaram responder é se a expansão experimentada pelo Brasil massificou a educação superior?

A partir de dados de matrícula líquida, matrícula bruta e população na faixa etária de 18 a 24 anos, no período de 1991 a 2008, Gomes e Moraes (2012) defendem que a partir de 2002 os valores da taxa bruta de matrículas da população de 18 a 24 anos permitem afirmar que está em curso no Brasil a transição de um sistema de elite para um sistema de massas, nos termos de Trow (1973). Nessa perspectiva, a partir da análise de políticas implementadas no período, os autores também concluíram que o estabelecimento de um sistema de massas constituiu-se como política de Estado, evidenciada, pela meta do PNE de 2001, de prover a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos, tendo se mantido nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva (GOMES E MORAES, 2012).

Analizando a evolução da educação superior no Brasil, desde a década de 1970, com foco na diferenciação institucional e em dados socioeconômicos e de escolaridade da população de 18 a 24 anos, mirando a análise dos requisitos formais para ingresso no ensino superior, Sampaio-Andery (2012) conclui que existem limites para a classificação do sistema brasileiro como um sistema de massas. Considerando outros dados, além dos parâmetros quantitativos da classificação de transição de fases da educação superior de Trow (1973), a autora questiona a aplicação dessa classificação para o caso brasileiro. O primeiro limite, de caráter estrutural, consiste no não atendimento dos requisitos mínimos de acesso à educação superior de parcela significativa da população autodeclarada pretos e pardos, provenientes dos quintis mais baixos de renda. Para a autora, essa situação indica a existência de processos de exclusão nos níveis escolares anteriores, que inviabiliza a transição do sistema de educação superior para um sistema de massas, a despeito da ampliação da oferta de vagas. A autora afirma que o segundo limite, de caráter institucional-normativo, encontra-se na baixa diferenciação institucional do sistema brasileiro (SAMPAIO-ANDERY, 2012).

Com o recorte temporal semelhante ao utilizado por Gomes e Moraes (2012), Aguiar (2013) propõe estudar as características da educação superior privada a partir das dimensões de análise o modelo

interpretativo proposto por Trow, adaptando seu quadro de caracterização à realidade brasileira. A autora analisa a expansão da educação superior com ênfase na distinção entre o desenvolvimento do setor público e do setor privado e conclui que o sistema brasileiro sofreu uma mudança estrutural, passando de um sistema de acesso de elite para o de acesso de massas. Adicionalmente, conclui que o setor privado assumiu o atendimento da nova demanda, podendo ser tipificado, a partir das dimensões de análise de Trow, como um sistema de massas, enquanto o setor público manteve-se como espaço de formação de elite.

Para a elaboração de um método de análise da diferenciação da universidade no processo de expansão das universidades públicas estaduais paulistas, fundamentamos nossa análise no modelo interpretativo de Trow (1973), partindo do entendimento de que a criação de novos campi nessas universidades favorece a emergência de novas funções e alterações na organização dessas instituições, que são sistêmicas e repercutem sobre múltiplos aspectos e características. A perspectiva deste estudo é diferente dos trabalhos de Gomes e Moraes, 2012; Sampaio-Andery, 2012 e Aguiar, 2013, por definir seu escopo circunscrito aos limites das instituições. Não constitui o escopo do estudo aqui apresentado avaliar a constituição ou não de um sistema de educação superior de massas no Brasil. Apoiaremos a análise no modelo de Trow (1973) na medida em que ele permite estabelecer uma correlação entre o processo de crescimento e alterações de aspectos fundantes das universidades, mas principalmente define dimensões de análise dessas alterações.

No estudo ora apresentado, serão analisados os dados referentes a uma dessas dimensões: o corpo discente. O projeto de pesquisa em andamento prevê a análise de 5 (cinco) dimensões – missão da universidade, administração, carreiras e currículos, corpo docente e corpo discente, adaptadas das 11 (onze) dimensões propostas por Trow (1973). Considerando a ressalva feita por Trow (1973) de que a caracterização do conjunto de alterações decorrentes da transição de fases de desenvolvimento não pode ser aplicada diretamente sobre sistemas específicos, de que essas alterações não apresentam fluxo definido, nem tempos definidos de transformação, podendo partes do sistema ou dimensões específicas de análise apontarem características de uma fase, enquanto outras se mantêm na fase anterior, a análise partirá do entendimento de que dentro de cada universidade coexistirão estruturas que podem ser classificadas como formadoras de elite, enquanto outras apresentam características de sistemas de educação de massas. É o movimento dessas alterações que denominamos diferenciação, definida como o processo dinâmico que altera essas instituições e que, no limite, pode levar ao surgimento de uma nova organização, mas não necessariamente (HUISMAN, 1998), uma vez que novas funções

e/ou missões podem ser incorporadas na constituição da multiversidade (KERR, 1982).

## **Seleção, Acesso e Perfil Socioeconômico do Corpo Discente**

Nesta seção, serão apresentados os dados que foram organizados buscando explicitar as relações entre a criação dos novos campi de USP, UNICAMP e UNESP e possíveis alterações em 3 (três) aspectos da transição de fases, definidos por Trow (1973): acesso e seleção, atitudes em relação ao acesso, o estudante “carreira”. Ela é definida por indicadores que permitem analisar a relação entre a expansão das universidades, seus novos cursos e campi, com a ampliação do acesso à educação superior e características socioeconômicas dos ingressantes.

Os dados foram extraídos das estatísticas oficiais das três universidades, através do órgão/fundações responsáveis pela gestão da seleção dos estudantes de graduação. Os dados selecionados são de concorrência, participação em programas de ação afirmativa, renda, autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, oriundos de escola pública e situação laboral. Todas as análises consideraram a somatória dos dados dos vestibulares de 2012, 2013, 2014 e 2015. Nos interessa questionar se o padrão de seleção e acesso dos cursos dos novos campi é diferente das unidades pré-existent das universidades, considerando aspectos destacados por Trow (1973).

Para Trow (1973), os princípios de seleção dos alunos também diferem nas diferentes fases de desenvolvimento da educação superior. Nos sistemas de elite, o critério de “status imputado” deu lugar a disputa meritocrática, medida pelo desempenho do estudante na escola secundária ou em exames especiais. Em instituições de ensino superior em massa há uma aceitação geral de critérios meritocráticos onde o acesso é limitado, mas isso é qualificado por um compromisso com a igualdade de oportunidades educacionais, levando a programas de ação afirmativa e a introdução de critérios não acadêmicos adicionais, destinados a reduzir as desigualdades nas oportunidades de admissão de grupos e categorias sociais desfavorecidos. Nas instituições de ensino superior universal, que por definição são inteiramente abertas, o critério é saber se um indivíduo optou por associar-se voluntariamente à instituição. O objetivo do acesso universal é para a igualdade de realização do grupo em vez de uma igualdade de oportunidades individuais e esforços são feitos para alcançar uma distribuição social, de classe, étnica e racial no ensino superior, refletindo a da população em geral. (TROW, 1973, p. 14)

Apesar da implantação nos últimos anos de processos alternativos de seleção dos estudantes, o principal instrumento de seleção das

universidades públicas estaduais paulistas, e o que mais discrimina, é o vestibular. Em conjunto, essas universidades ofereceram 87.180 vagas nos vestibulares de 2012 a 2015, disputadas por 1.221.706 candidatos, que resulta em pouco mais de 14 candidatos por vaga. As tabelas 1, 2 e 3, apresentam dados da concorrência dos vestibulares de 2012 a 2015, em cada uma das universidades, em seus novos campi – no geral e por curso implantado em novas unidades e na soma das unidades pré-existentes.

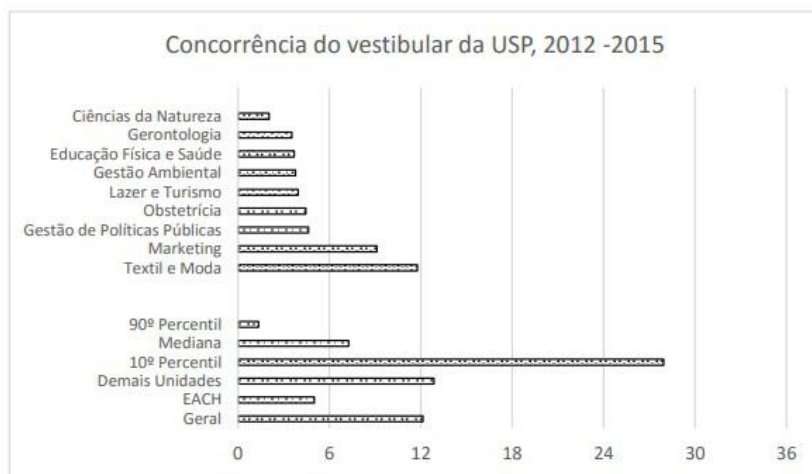


Figura 2: Concorrência dos vestibulares da USP expressa pela relação de candidatos por vaga (C/V) dos vestibulares de 2012, 2013, 2014 e 2015. Fonte: FUVEST.

No geral, os dados de concorrência no vestibular nos novos campi apresentam relação de candidatos por vaga consideravelmente menores que nas unidades preexistentes, porém que não representam grande impacto na concorrência geral de cada universidade. É importante destacar a distribuição dessa concorrência por curso, bastante heterogênea, com destaque para o curso de Engenharia de Produção da FCA/UNICAMP, com relação C/V incluída entre as 10% maiores da universidade. No período destacado, a EACH/USP conta com duas das nove carreiras com relação C/V acima da mediana da universidade, a FCA/UNICAMP com cinco dos dez cursos e os novos campi da UNESP com cinco dos dezessete cursos.

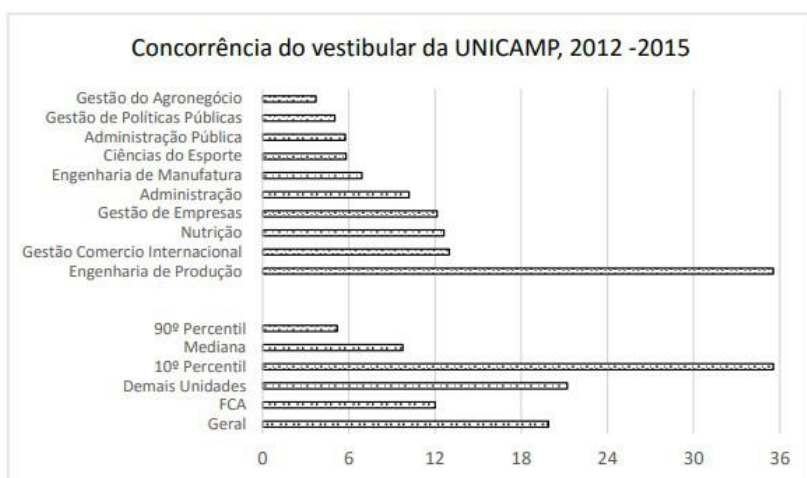


Figura 3: Concorrência dos vestibulares da UNICAMP expressa pela relação de candidatos por vaga (C/V) dos vestibulares de 2012, 2013, 2014 e 2015. Fonte: COMVEST.

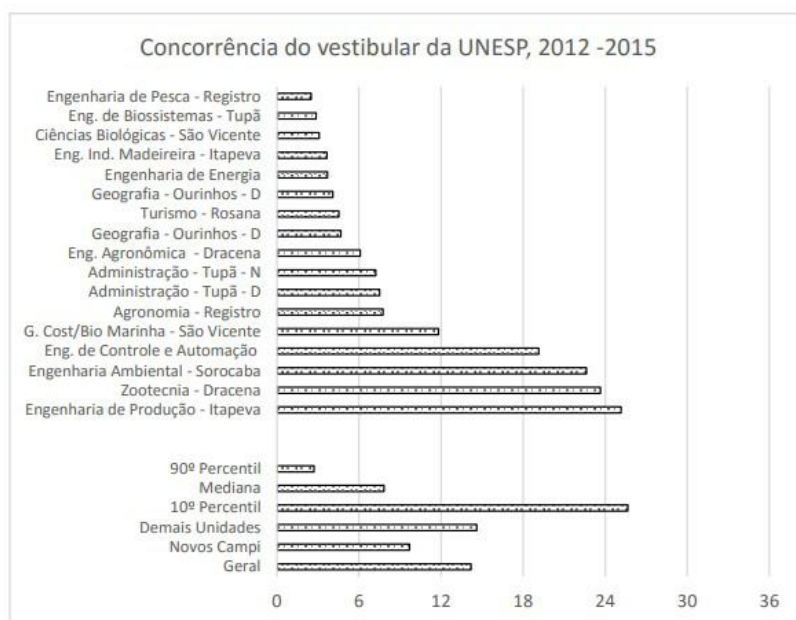


Figura 4: Concorrência dos vestibulares da UNESP expressa pela relação de candidatos por vaga (C/V) dos vestibulares de 2012, 2013, 2014 e 2015. Fonte: VUNESP.

Outro aspecto a ser analisado em relação ao processo de seleção é a participação de estudantes dos novos campi em programas de ação afirmativa. Pela caracterização de Trow (1973), essas universidades começam a dar indicativos de massificação na dimensão da seleção e acesso na medida em que incluem processos alternativos de concorrência, como é o caso do PROFIS na UNICAMP, PASUSP na USP e da SRVEBP na UNESP<sup>3</sup>. As figuras 5, 6, 7 e 8 apresentam dados dos programas da USP e UNICAMP. No caso da UNESP, os dados do SRVEBP e SRVEBP+PPI não foram incluídos nessa análise uma vez que o programa foi criado em 2014, e seu impacto não pode ser analisado no recorte temporal deste presente trabalho.

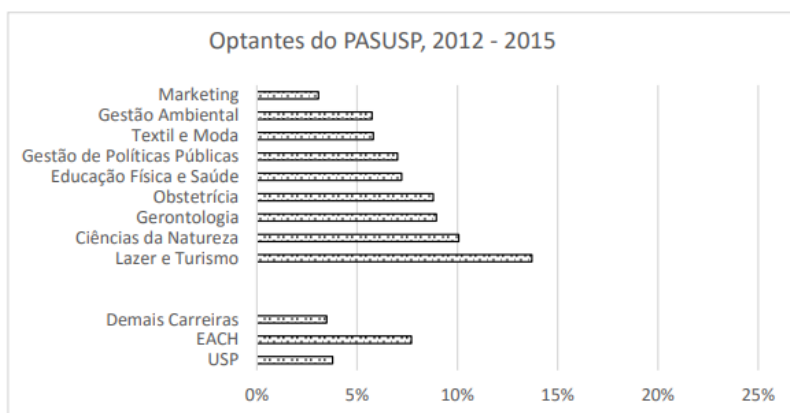


Figura 5: Percentual de ingressantes da USP que optaram pelo Programa de Avaliação Seriada da USP (PASUSP), no período de 2012 a 2015. Fonte: FUVES.

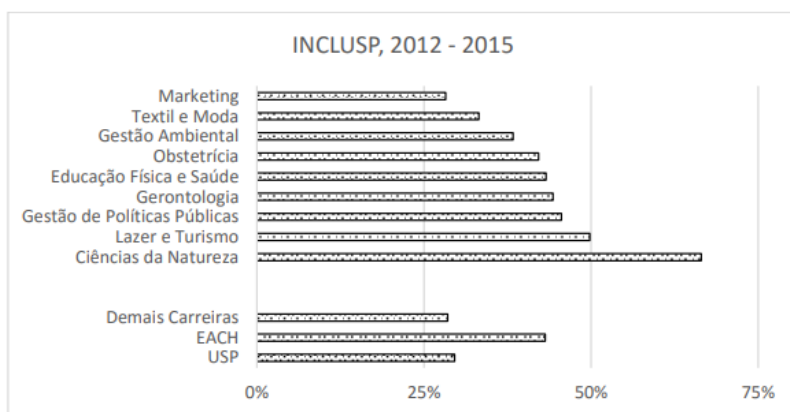


Figura 6: Percentual de ingressantes que tiveram bonificação pelo Programa de Inclusão Social da USP (INCLUSP), no período de 2012 a 2015. Fonte: FUVES.

<sup>3</sup>Para maiores informações sobre esses programas de ação afirmativa: CARNEIRO; ANDRADE; GONÇALVES (2012), PEREIRA; CARNEIRO; GONÇALVES (2014). BERTOTTI (2013), VASCONCELOS (2016).

Os percentuais de ingressantes dos novos campi que participaram dos programas de ação afirmativa em geral foram maiores que nas unidades pré-existent. Destaque para os valores da EACH/USP, principalmente de optantes pela PASUSP, percentualmente mais do que o dobro das unidades pré-existent, e para os valores de isentos da taxa do vestibular da FCA/UNICAMP, que teve foi menor que nas demais unidades.

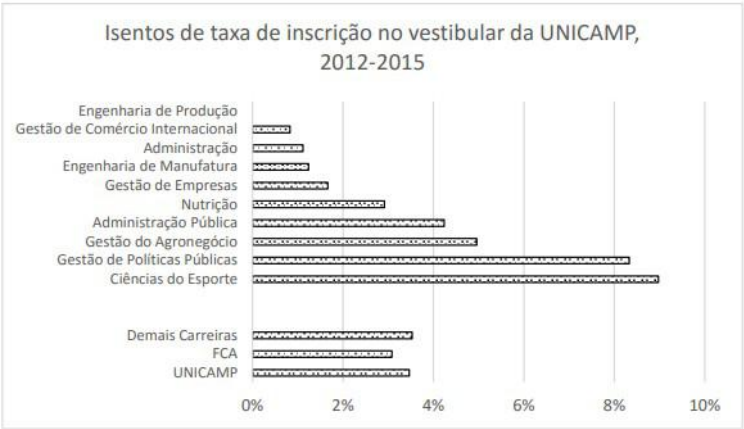


Figura 7: Percentual de ingressantes da UNICAMP com isenção da taxa de inscrição no vestibular por enquadrarem-se na condição de pessoas carentes, no período de 2012 a 2015. Fonte: COMVEST.

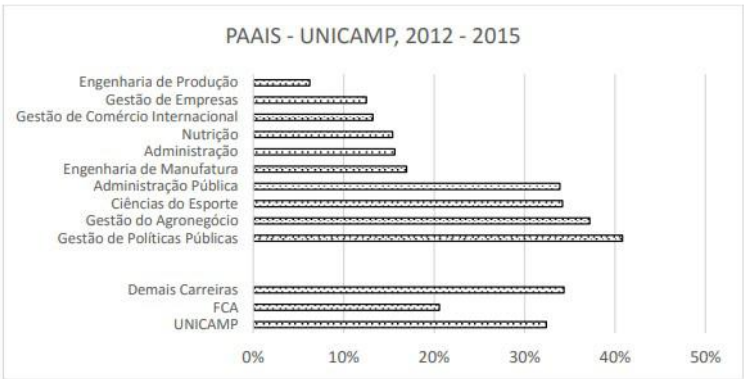


Figura 8: Percentual de ingressantes que tiveram bonificação pelo Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social da UNICAMP (PAAIS), no período de 2012 a 2015. Fonte: COMVEST.

Quanto aos dados do perfil socioeconômico, trataremos inicialmente a relação de estudantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas. As figuras 9, 10 e 11 apresentam esse dado em termos percentuais nos vestibulares de 2012 a 2015. O valor indicado representa a relação entre a soma das respostas preto, pardo e indígena pelo número total de ingressantes. Na USP e UNESP, os valores dos novos campi e de parcela significativa de cada curso foram superiores às unidades pré-existent. Na EACH/USP, duas das nove carreiras tiveram

valores inferiores, porém muito próximos da soma das unidades pré-existentes, e nos novos campi da UNESP, dois dos 13 cursos. Na FCA/UNICAMP, a situação se inverte, no geral a unidade teve o ingresso de um percentual menor de autodeclarados pretos, pardos e indígenas, tendo dois de seus dez cursos com valores superiores aos das demais unidades pré-existentes.

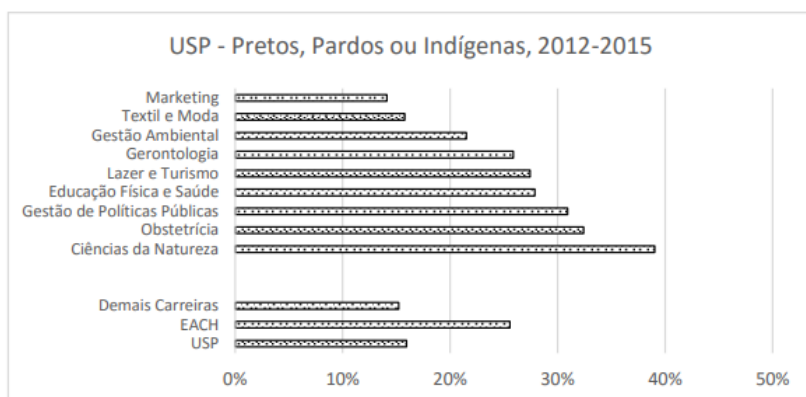


Figura 9: Percentual de ingressantes da USP que se declararam Pretos, Pardos ou Indígenas nos vestibulares de 2012, 2013, 2014 e 2015. Fonte: FUVEST.

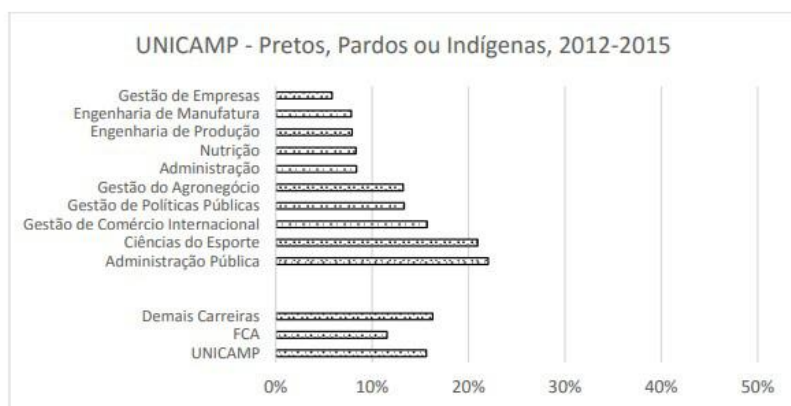


Figura 10: Percentual de ingressantes da UNICAMP que se declararam Pretos, Pardos ou Indígenas nos vestibulares de 2012, 2013, 2014 e 2015. Fonte: COMVEST.

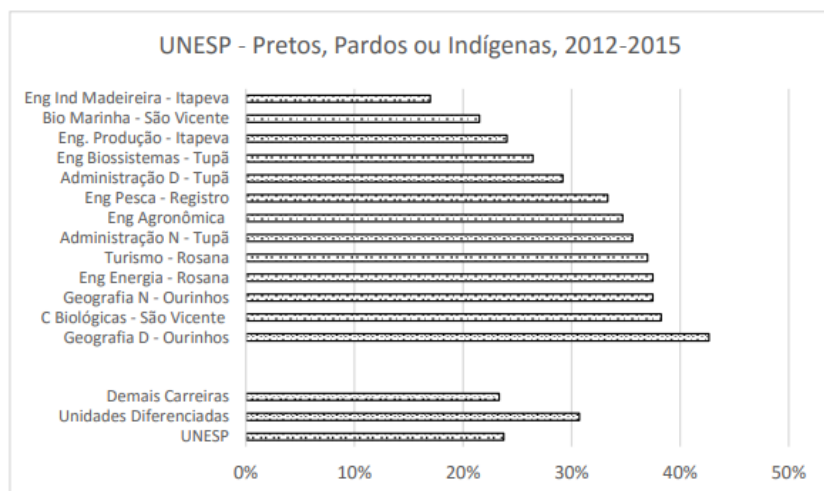


Figura 11: Percentual de ingressantes da UNESP que se declararam Pretos, Pardos ou Indígenas nos vestibulares de 2012, 2013, 2014 e 2015. Fonte: VUNESP.

Em termos da renda familiar mensal, os dados representam dois extremos: as figuras 12, 13 e 14 apresentam as rendas mensais inferiores a 5 salários mínimos; e as figuras 15, 16 e 17 as rendas superiores a 15 salários mínimos. Com relação às rendas mais baixas, os novos campi das três universidades apresentaram percentuais maiores que nas unidades pré-existentis, com diferença mais expressiva na USP, seguida da UNESP, e valores relativamente próximos na UNICAMP.

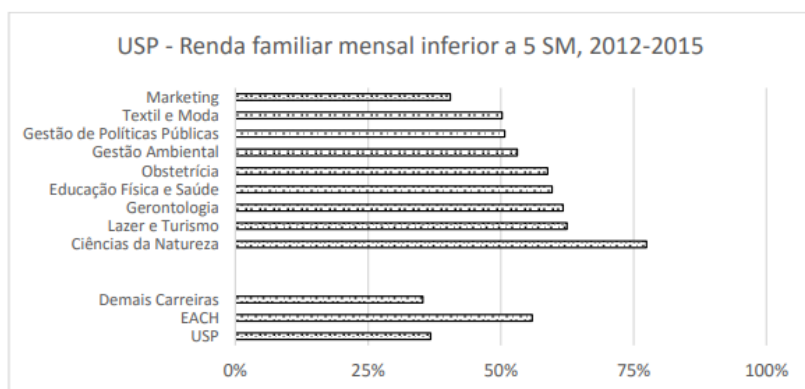


Figura 12: Percentual de ingressantes da USP que declararam renda familiar mensal inferior a 5 (cinco) salários mínimos. Fonte: FUVEST.

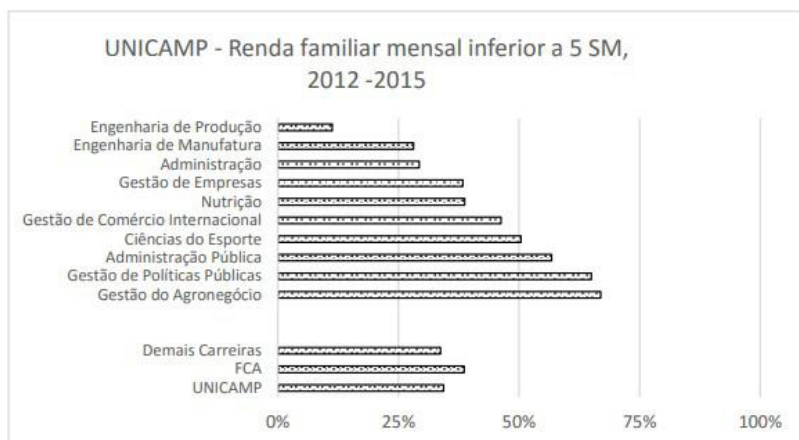


Figura 13: Percentual de ingressantes da UNICAMP que declararam renda familiar mensal inferior a 5 (cinco) salários mínimos. Fonte: COMVEST.

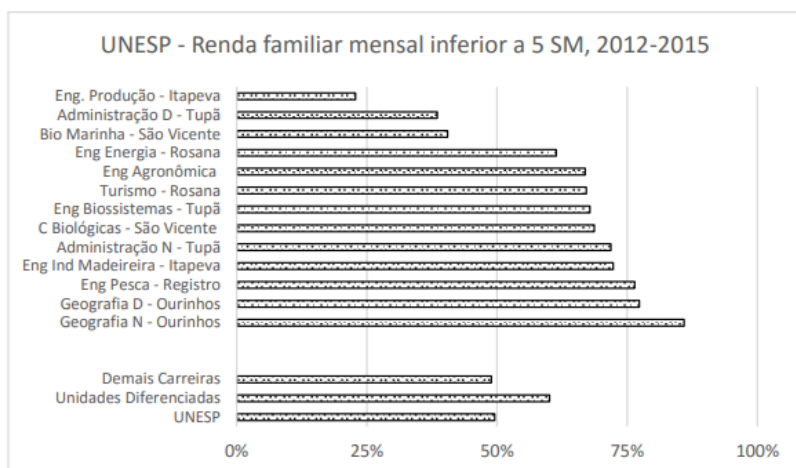


Figura 14: Percentual de ingressantes da UNESP que declararam renda familiar mensal inferior a 5 (cinco) salários mínimos. Fonte: VUNESP.

Quanto às rendas familiares maiores, a EACH/USP apresentou percentuais significativamente menores, os novos campi da UNESP percentuais menores e a FCA/UNICAMP apresentou valores equivalentes às unidades pré-existentes. Importante destacar que assim como em outros indicadores, a distribuição dos percentuais por cursos é bastante heterogênea.

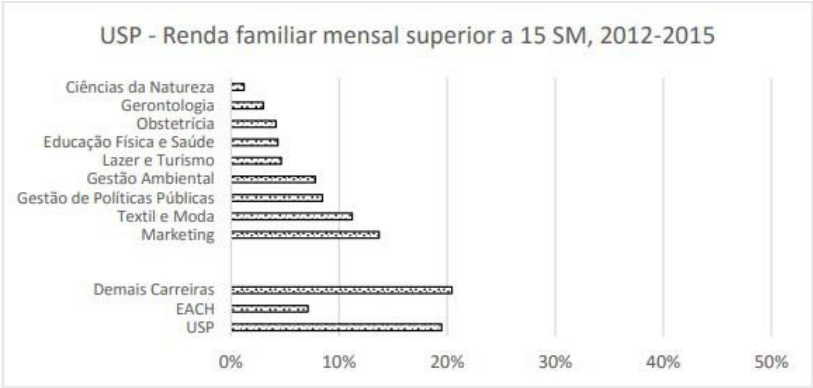


Figura 15: Percentual de ingressantes da USP que declararam renda familiar mensal superior a 15 (quinze) salários mínimos. Fonte: FUVEST.

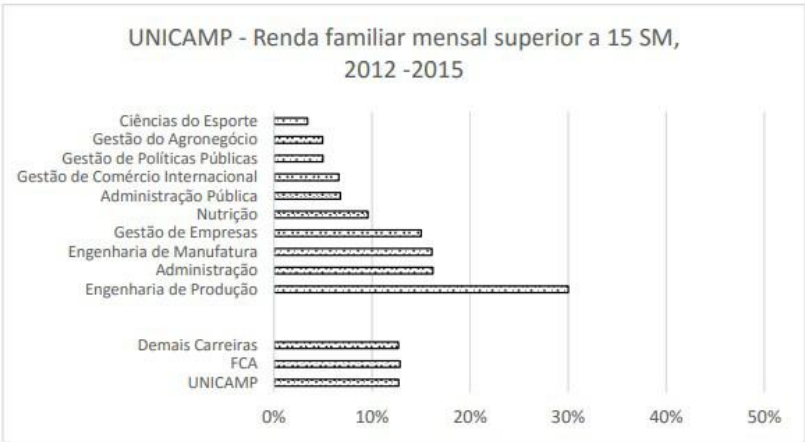


Figura 16: Percentual de ingressantes da UNICAMP que declararam renda familiar mensal superior a 15 (quinze) salários mínimos. Fonte: COMVEST.

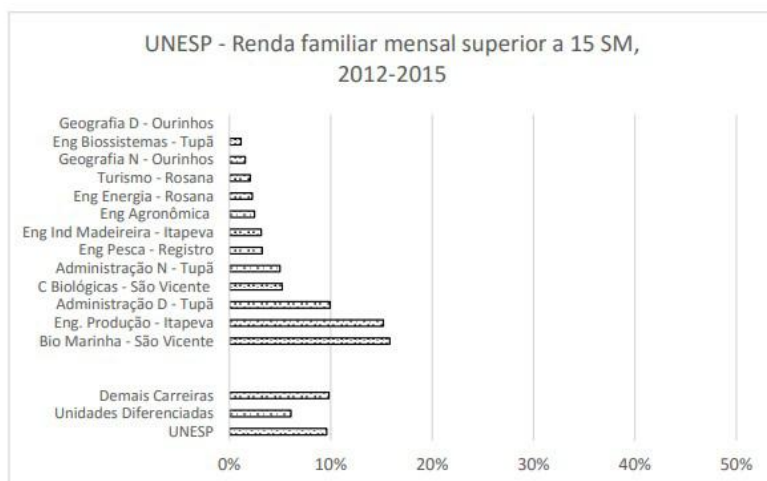


Figura 17: Percentual de ingressantes da UNESP que declararam renda familiar mensal superior a 15 (quinze) salários mínimos. Fonte: VUNESP.

Por fim, as figuras 18, 19 e 20 apresentam os percentuais de ingressantes que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas. Na USP e UNESP, os valores dos novos campi foram significativamente superiores às unidades pré-existentes. Na FCA/UNICAMP, a situação se inverte, no geral a unidade teve o ingresso de um percentual menor de estudantes provenientes da escola pública.

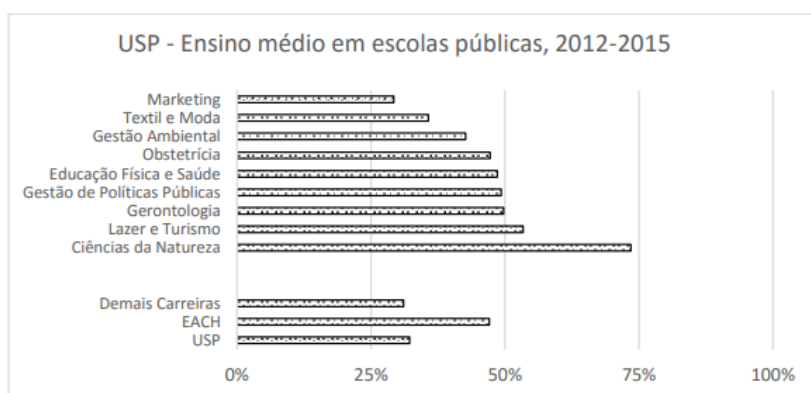


Figura 18: Percentual de ingressantes da USP que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas. Fonte: FUVEST.

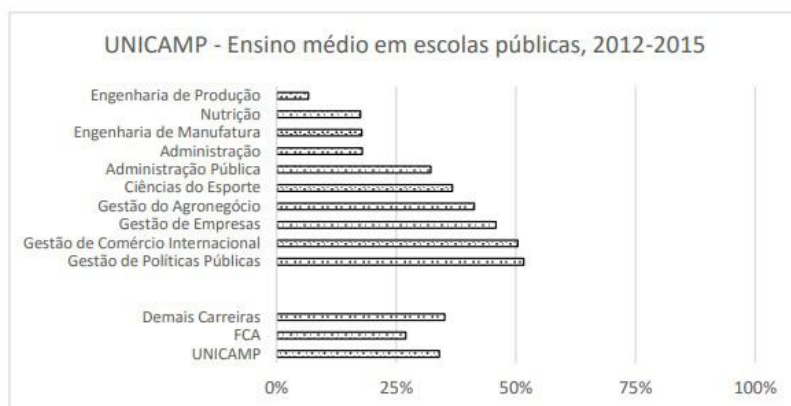


Figura 19: Percentual de ingressantes da UNICAMP que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas. Fonte: COMVEST.

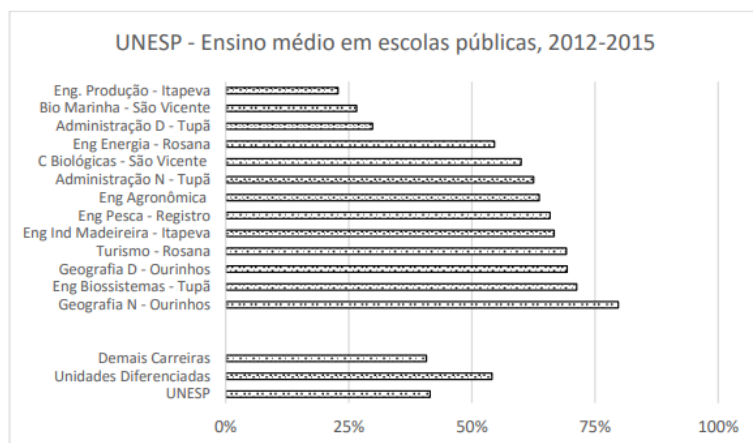


Figura 20: Percentual de ingressantes da UNESP que declararam ter cursado o ensino médio integralmente ou em sua maior parte em escolas públicas. Fonte: VUNESP.

## Considerações finais

A análise dos dados permite indicar diferenças no perfil geral dos estudantes nos novos campi de USP, UNICAMP e UNESP, porém que não são isoladamente suficientes para caracterizar o processo de diferenciação nessas universidades. Conforme o recorte proposto para

esse estudo, é possível afirmar que o conjunto de estudantes ingressantes nos novos campi de USP e UNESP apresentam características socioeconômicas de níveis mais baixos que os estudantes das unidades pré-existentes nessas universidades. Na UNICAMP os dados do novo campus não apresentam o mesmo comportamento, em alguns casos indicando perfil socioeconômico de ingressantes mais alto que o conjunto das demais unidades da universidade.

A grande disparidade entre o perfil socioeconômico dos diferentes cursos indica que uma análise que contemple as diferenças entre cursos de um mesmo *campi* pode demonstrar um processo de estratificação horizontal (RIBEIRO; SCHLEGEL, 2015) relevante para a definição do perfil discente dessas unidades e de suas diferenças com as unidades pré-existentes. Nesse sentido, para analisar o processo de diferenciação nos novos campi é necessário compor os dados do perfil dos estudantes com caracterizações das carreiras implantadas, suas finalidades, seu prestígio ocupacional e características curriculares.

Por fim, o processo de diferenciação nessas universidades apenas poderá ser analisado em sua complexidade a partir da conjunção dessas dimensões – corpo discente e cursos – com características da administração dos novos campi, da missão e do conceito de universidade contemplado no projeto acadêmico de cada unidade e de caracterizações de seu corpo docente. Além disso, é importante destacar que a alteração ou manutenção de qualquer uma dessas características não são processos naturais, sendo resultados de ações políticas. A análise da diferenciação da universidade em seus processos de expansão não pode deixar de considerar a ação dos movimentos e atores políticos.

## Referências

AGUIAR, Vilma. **Ampliação e diversificação de acesso no ensino superior:** a formação do sistema de massa no setor privado (1995-2010). Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas, 2013.

AMARAL, Daniela Patti do. O Programa Universidade para Todos e a ampliação do acesso ao ensino superior: diferentes discursos, difíceis consensos. In: 33ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Caxambu, **Anais...**, Caxambu, 2010.

AVILA, Sueli de Fatima Ourique de. A expansão da educação superior provada no estado do Rio de Janeiro. In: 36ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Goiânia, **Anais...**, Goiânia, 2013.

BERTOTTI, Mauro. **Inclusão social na USP**: mérito e diversidade. Química Nova, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 205, 2013.

CALDERON, Adolfo Ignacio; LOURENÇO, Henrique da Silva. Terceirização da Educação Superior: cronologia e mapeamento da expansão das cooperativas de mão de obra docente à luz da mídia escrita. In: 32ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Caxambu, **Anais...**, Caxambu, 2009.

CLARK, Burton R. Academic Differentiation in National Systems of Higher Education. **Comparative Education Review**, Chicago, n. 2, Jun., pp. 242-258, 1978.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS. **Expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior**. São Paulo: Cruesp, 2001.

FOLHA DE SÃO PAULO. Meta de USP, Unesp e Unicamp é fortalecer ensino público. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 12/07/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u5097.shtml>>. Acesso em 19 nov. 2015.

GARCIA, Dirce Maria Falcone. Educação à distância, tecnologias e competências no cenário da expansão do ensino superior: pontuando relações, discutindo fragilidades. In: 31ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Caxambu, **Anais...**, Caxambu, 2008.

GARCIA, Rafael. Alckmin quer que universidades cresçam sem repasse maior do ICMS. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 02/08/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u5393.shtml>>. Acesso em 19 nov. 2015.

GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Nunes de Moraes. **A expansão da educação superior no Brasil Contemporâneo: questões para o debate**. In: 32ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Caxambu, 2009.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, janeiro a março de 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n118/v33n118a11.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

HUISMAN, Jeröen. Differentiation and diversity in higher education systems. IN: SMART, John C. (ed.), **Higher education in handbook of theory and research**, New York: Agathon Press, vol. 13, 1998.

JEZINE, Edineide; BITTAR, Mariluce (Org.). **Políticas de Educação Superior no Brasil**: expansão, acesso e igualdade social. 1. ed. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.

KERR, Clark. **Os usos da universidade**. Fortaleza: Edições UFC, Universidade Federal do Ceará, 1982.

LÉDA, Denise Bessa. Universidade nova/plano de reestruturação e expansão das universidades federais: mais uma dose da reforma universitária? In: 29ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED. Caxambu, **Anais...**, Caxambu, 2006.

LOPES, Paulo Roberto. Universidades estaduais de SP querem criar 120 mil vagas. Folha de São Paulo. São Paulo, 12/07/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u5096.shtml>>. Acesso em 19 nov. 2015.

MANCIBO, Deise. Educação superior no Brasil: expansão e tendências (1995-2014). In: 37ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Florianópolis, SC, **Anais...** Florianópolis, 2015.

MANCIBO, Deise; BITTAR, Mariluce; CHAVES, Vera Lúcia Jacob (Orgs.). **Educação Superior: expansão e reformas educativas**. Maringá: Eduem, 2012.

MAUÉS, Olgaídes Cabral. A expansão e a internacionalização da educação superior. In: 37ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Florianópolis, **Anais...**, Florianópolis, 2015.

MAUÉS, Olgaídes Cabral; SOUZA, Michele Borges de. A expansão da educação superior no Brasil e as políticas de formação de professores. In: 36ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Goiânia, **Anais...**, Goiânia, 2013.

MEDEIROS, Luciene das Graças Miranda. REUNI: uma nova regulação para a expansão da educação superior pública ou um maior controle das universidades federais? In: 35ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Porto de Galinhas, **Anais...**, Porto de Galinhas, 2012.

OLIVEIRA, Marlize Rubin; PEZARICO, Giovanna. Movimentos de expansão dos programas de pós-graduação (stricto sensu) no sudoeste do Paraná. In: 37ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Florianópolis, **Anais...**, Florianópolis, 2015.

PEREIRA, E. M. A.; CARNEIRO, A. M.; GONCALVES, M. L. Inclusão no Ensino Superior: política e currículo. **Políticas Educativas**, v. 7, p. 75-91, 2014.

REAL, Giselle Cristina Martins. Expansão e avaliação na fronteira: efeitos da política de educação superior. In: 36ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Goiânia, **Anais...**, Goiânia, 2013.

RIBEIRO, Carlos Antônio Costa; SCHLEGEL, R. **Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). Trajetórias das desigualdades:** como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 40 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

SAMPAIO-ANDERY, Helena. Ensino superior e os limites para a consolidação de um sistema de massa. In: La Interseccionalidad en Debate. Actas del Congreso internacional Indicadores Interseccionales y Medidas de Inclusión Social en Instituciones de Educación Superior, **Anais...**, v. 1, 2012.

SGUISSARDI, Valdemar, SILVA JR, J. (orgs.). **As novas faces da educação superior no Brasil. Reformas do estado e mudanças na produção.** São Paulo: Cortez; Ed. USF. 2001.

SILVA JR, João dos Reis. **Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC.** São Paulo: Xamã, 2002.

SMELSER, Neil J. Growth. Structural Change, and Conflict in California Public Higher Education, 1950-1970. In: SMELSER, Neil J.; ALMOND, Gabriel. **Public Higher Education in California**, Berkeley: University of California Press, p.9-141, 1974.

SOUSA, J. V. **Expansão e Avaliação da educação superior brasileira:** formatos, desafios e novas configurações. Belo Horizonte: Fino Traço/ Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Natureza e tendências dos cursos de graduação presenciais criados no Distrito Federal entre 1995 e 2005. In: 30ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Caxambu, **Anais...**, Caxambu, 2007. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reuniao-es/30ra/index.htm>>. Acesso em: 13 set. 2016.

SOUZA, José Vieira de. Aumento de vagas ociosas na educação superior brasileira (2003-2008): redução do poder indutor da expansão via setor privado? In: 33ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Caxambu, **Anais...**, Caxambu, 2010.

SOUZA, Juliana Brito de; PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Política de expansão dos cursos superiores de tecnologia: nova face de educação profissional e tecnológica. In: 35ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Porto de Galinhas, **Anais...**, Porto de Galinhas, 2012.

TAKADA, Paula. Expansão menos acelerada. **Jornal da USP.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

TROW, Martin. **Problems in the transition from elite to mass higher education.** Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education, 1973.

\_\_\_\_\_. **Reflections on the transition from elite to mass to universal access:** forms and phases of higher education in modern society since WWII. Berkeley. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/96p3s213>>. Acesso: 10 de set. 2015.

VALE, Andréa Araujo do. A expansão do segmento privado-mercantil na educação superior brasileira: o caso da Estácio de Sá. In: 35ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Porto de Galinhas, **Anais...**, Porto de Galinhas, 2012.

VASCONCELOS, Mário Sérgio; GALHARDO, Eduardo. O programa de inclusão na Unesp: valores, contradições e ações afirmativas. **Dossiê: X Encontro Ibero-Americano de Educação**, v.11, p.285-306, 2016.

ZAGO, Nadir; PEREIRA, Thiago Ingrassia. Expansão do ensino superior: problematizando o acesso e a permanência de estudantes de uma nova universidade federal. In: 37ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Florianópolis, **Anais...**, Florianópolis, 2015.



# **AS REDES DE GOVERNANÇA DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) SOB A LENTE DO ESTADO AMPLIADO**

Aline Veiga dos Santos  
Ranilce Guimarães-Iosif

## **Introdução**

As políticas públicas de educação superior representam cenários de disputas e “constituem campos de tensão seja na sua formulação, onde se embatem projetos de concepções e objetivos distintos, seja na sua implementação. Não pensemos que a formulação de uma política [...] determinada esgote a sua tensionalidade” (NETTO, 2003, p. 16). É nesse panorama que se constituiu o marco referencial da política educacional brasileira para a próxima década – o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Após amplas e extensas discussões que envolveram o Executivo e o Legislativo federais, assim como a sociedade civil organizada, o PNE contemplou um conjunto de metas ousadas. No entanto, apesar das promessas de avanços no investimento para a educação, ampliou o espaço para as parcerias público-privadas em diversas frentes.

Em um contexto educacional marcado pelo desafio brasileiro de democratização do acesso e de promoção da permanência dos estudantes na educação superior, conforme expresso na Meta 12 do PNE (BRASIL, 2014), quais são as contradições e os entraves enfrentados pelo Estado na correlação de forças com os aparelhos privados na rede de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)? Quem são os atores que participam dessa rede? Como eles se articulam e que interesses representam? A partir desses questionamentos, o estudo realizado faz um mapeamento das redes de atores que compõem a governança do Fies, valendo-se da lente da Teoria do Estado Ampliado de Gramsci (1988) para compreender os nós que compõem as articulações com a sociedade política. Nesse contexto, o Estado é entendido na perspectiva dialética de unidade entre sociedade política, concebida tradicionalmente como Estado, e sociedade civil, entendida como aparelho privado. Estas mantêm relações permanentes, posto que estão entrelaçadas organicamente. Nesse escopo, o Estado se organiza em uma arena de conflitos, contradições e disputas entre classes antagônicas. “Por ‘Estado’ deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho privado de hegemonia” (GRAMSCI, 1988, p. 147).

O capítulo emprega a método da Análise de Redes Sociais (ARS) e utiliza a análise documental para mapear os atores da rede de

governança do Fies no período de 2011 a 2016. “A visualização das redes sociais aponta para a necessidade de abordagens que tomem articuladamente o macro e o micro, as instâncias governamentais e não-governamentais, a via oficial e não-oficial” (SHIROMA, 2011, p. 33). Para o mapeamento da rede de atores institucionais, foi utilizado o *software* de análise de redes – *Gephi*<sup>1</sup> –, que permitiu a apresentação de sínteses analíticas da pesquisa documental. Foram analisados os seguintes documentos: Relatórios de Gestão Anual do Fies (BRASIL, 2016); Acórdão 3001/2016 referente à avaliação de sustentabilidade do Fies (TCU, 2016); Relatório de Auditoria Anual de Contas do Fies da Controladoria Geral da União (CGU) – Exercício de 2014 (BRASIL, 2015); Ações do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular – período 2008/2014 (FERESP, 2014).

## **O Fies e a parceria público-privada**

A política de financiamento estudantil passou a vigorar no País em 1975. Em 1999, início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Ministério da Educação (MEC) criou o Fies<sup>2</sup> em substituição ao Programa Crédito Educativo para Estudantes Carentes (Creduc), que foi extinto em 1998. O Fies financia cursos superiores não gratuitos e que possuam avaliação positiva nos processos geridos pelo MEC. Para participarem do Programa, as instituições de educação superior (IES) privadas precisam assinar um termo de adesão. Na primeira década de vigência (2001-2010), o Fies foi uma política pouco expressiva, formalizando cerca de 600 mil contratos. A partir de 2011, o programa passou por importantes ajustes, que culminaram no crescimento exponencial dos contratos e na ampliação da materialidade da política, com impacto direto nos recursos orçamentários da União para a educação.

Dentre as principais mudanças flexibilizadoras e de popularização do Fies (oriundas da Lei nº 12.202 de 2010), que o caracterizaram como “Novo Fies”, é importante destacar que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o agente operador, o que fez com que a Caixa Econômica Federal (CEF) passasse a atuar como agente financeiro. Outras mudanças marcaram esse novo movimento, tais como: a taxa de juros passou de 6,5% para 3,4% ao ano; o financiamento de até 100% dos encargos educacionais; a dilatação do prazo para a quitação da dívida (até três vezes a duração do curso financiado); o início para amortização da dívida começa 18 me-

<sup>1</sup>Gephi é uma plataforma interativa de análise de redes sociais que permite a visualização e a exploração de todos os tipos de redes e sistemas complexos (consultar: <https://gephi.org/>).

<sup>2</sup>Criado pela Medida Provisória nº 1.827 em 1999 e convertido em Lei nº 10.260, em 12 de julho de 2001.

ses após o término do curso; requerimento do benefício a qualquer momento por meio de sistema eletrônico gerenciado pelo FNDE (BRASIL, 2010).

Essas alterações se relacionam, em grande parte, às demandas do setor privado, que concebem o Fies como uma potencial ferramenta de captação e permanência dos estudantes na educação superior e, consequentemente, de consolidação dos grupos privado-mercantis que formam os conglomerados. Segundo dados dos Relatórios de Gestão do Fies (BRASIL, 2016), os 1,9 milhão de estudantes com contrato de financiamento pelo Fies representaram 41% do contingente matriculado na educação superior privada em 2014. Entre 2000 e 2010, o programa manteve um crescimento gradual que ficou entre 32 e 77 mil contratos formalizados anualmente. A partir de 2011, houve um crescimento vertiginoso, que atingiu o ápice em 2014, com 732 mil contratos. Em apenas cinco anos (2011-2015), foram firmados 2,1 milhões de contratos, passando de 76 mil, em 2010, para 732 mil, em 2014, equivalente a um salto de 963%. Apesar do ajuste fiscal nas contas do governo federal que impulsionaram as mudanças na legislação do Fies em 2015, foram assinados 287 mil contratos. Ao longo dos 17 anos da política, foram realizados mais 2,6 milhões de financiamentos.

À medida que o número de contratos firmados foi subindo, houve uma variação percentual elevada entre a dotação inicial prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) e a dotação final. De 2000 a 2009, a dotação final para o Fies não ultrapassou o previsto. No entanto, o Relatório de Auditoria do Fies elaborado pelo TCU aponta que, entre 2010 e 2015, a dotação final superou a dotação inicial. A título de exemplo, em 2014, o valor da proposta orçamentária equivaleu “a quase um décimo do que se impunha como necessário” (TCU, 2016, p. 83) para cobertura das despesas com as mensalidades dos estudantes.

As regras flexibilizadoras de concessão e o custo de financiamento bem abaixo dos juros do mercado promoveram a explosão do número de financiados. Muitas instituições começaram a incentivar estudantes “já matriculados a não pagar a própria mensalidade, mas a entrar no Fies – que, por sua vez, repassa os valores diretamente para as instituições [...]. Enquanto as empresas têm dinheiro garantido, a dívida fica com o aluno e o risco, com o governo” (TOLEDO; SALDANA; BURGARELI, 2015, s./p.). Conforme os autores, para estimular os estudantes a contratarem o Fies, as IES privado-mercantis se valeram de diversas estratégias: distribuição de *tablets*, feirões para esclarecer como funciona o Fies e prêmios para quem indicar um amigo.

Com a injeção dos recursos do Fies, as IES privadas têm garantido o pagamento das mensalidades de uma grande parcela de estu-

dantes que estão na graduação presencial. Toledo (2016) destaca que a Kroton/Anhanguera, a Estácio, a Ser Educacional, a Anima, a DeVry, a Laureate e a Universidade Paulista (Unip) comportam uma em cada quatro matrículas no setor. Entre 2010 e 2014, a taxa de matrículas desses conglomerados saltou de 12,8% para 27,8% do total.

Enquanto os conglomerados cresceram, as demais instituições registraram queda de 5,8% no número de matrículas – 3,68 milhões, em 2014, ante 3,92 milhões em 2010. [...] Em 2010, esses grupos recebiam apenas 0,28% do total destinado ao Fies – R\$ 2,4 milhões. Quatro anos depois, a participação subiu para 27,36% – R\$ 3,7 bilhões. No período, foram R\$ 28,5 bilhões reservados ao programa, dos quais R\$ 6,6 bilhões financiaram universitários dos oito conglomerados. (TOLEDO, 2016, s./p.).

Diante da atual configuração do Fies, tem-se uma dimensão da mercantilização, privatização e financeirização em andamento na arena da educação superior brasileira e do que o programa representa para os demonstrativos contábeis dos grandes grupos educacionais listados ou não na BM&FBovespa. A redução dos gastos do fundo público na educação superior pública e a materialização de programas como o Fies revelam que a face privado-mercantil tem primazia perante a face pública do Estado. Na esteira da mundialização do capital, o financiamento público brasileiro tem corroborado com a formação dos oligopólios na educação superior privada ao repassar um elevado aporte de recursos para as IES privado-mercantis e de capital aberto.

No campo da pesquisa em educação, a ARS se apresenta como um método apropriado para mapear a complexidade da rede de atores que compõe o Fies. Conforme Minella (2013, p. 190), a ARS “oferece importantes contribuições para o entendimento das conexões, que se estabelecem entre as corporações, e da formação de uma elite empresarial e seu possível papel na circulação de informações e na articulação dos interesses capitalistas”. Para o autor, a capacidade de mobilização de uma rede em prol de interesses específicos de uma determinada classe ou de uma fração de classe ou de um bloco no poder revela importância crucial em determinadas conjunturas.

## **A rede de governança do Fies**

Redes heterogêneas de atores têm influenciado e participado ativamente da orquestra da governança do Fies, traçando novos contornos para a política. A complexidade dessa rede requer a análise da diversidade de atores que participam do processo de tomada de decisões, dentre eles: Estado (representado por suas instituições governamentais e seus gestores), políticos, organizações multilaterais, organi-



titular (FERESP)<sup>3</sup>; Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (Abraes); *International Finance Corporation* (IFC); União Nacional dos Estudantes (UNE); e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee).

O MEC é o órgão responsável pela formulação, desenvolvimento e coordenação da política nacional de educação. No que tange à educação superior, sua ação se estrutura em três funções: avaliar, regular e supervisionar as instituições e os cursos de educação superior. Criador do Fies em 1999, o MEC é responsável pela supervisão dessa política.

Desde 2010, o FNDE é o agente operador e administrador dos ativos e passivos do Fundo. Embora o FNDE seja responsável pela operacionalização do Programa, averiguou-se “que os mecanismos de controles dos ativos e passivos, bem como a supervisão sobre a atuação dos agentes financeiros apresentam vulnerabilidades, o que possibilitam, potencialmente, a ocorrência de irregularidades e erros na operacionalização do Fies” (TCU, 2016, p. 12).

O TCU é um órgão público que exerce a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. No que tange à educação, sua atuação incide na função de controlador externo dos recursos geridos pelo governo federal. Ao avaliar a sustentabilidade do Fundo, assim como a eficácia e a vulnerabilidade de seus processos de trabalho, o Relatório de Auditoria assinalou que:

Em todos os anos do período de maior expansão do Fies, as dotações orçamentárias iniciais foram inferiores às finais dos anos anteriores [...]. Ou seja, ainda que não fosse assinado qualquer novo contrato de financiamento – o que, como se verificou, ocorreu à abastança –, as dotações previstas no projeto de lei orçamentária anual - PLOA seriam insuficientes. (TCU, 2016, p. 84).

No período entre 2010 e 2015, foram repassados às IES participantes mais de R\$ 45 bilhões, o TCU questionou o porquê das propostas orçamentárias do governo não considerarem os gastos reais com o programa (TCU, 2016). O Relatório Anual de Contas do Fies (exercício de 2014) da CGU<sup>4</sup> constatou que:

<sup>3</sup>O FERESP foi criado pelas seguintes associações: Associação Brasileira das Entidades Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES); Sindicato das Mantenedoras do Ensino Superior (SEMESP); Associação Brasileira das Faculdades (ABRAFI); Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU); Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP).

<sup>4</sup>A CGU efetua ações de controle com a finalidade de analisar a execução das metas previstas no Plano Plurianual e o desempenho dos Programas de Governo e dos Orça-

No exercício de 2014, o FIES permaneceu em expansão, seguindo o crescimento observado nos anos anteriores, passando de 76.165 novos financiamentos e um orçamento de cerca de R\$ 1 bilhão em 2010 para 732.243 novos financiamentos e um orçamento de mais de R\$ 12 bilhões em 2014, representando um crescimento de 860% em relação ao número de novos financiamentos e de cerca de 1.100% em relação ao orçamento. (BRASIL, 2015, p. 2-3).

O Relatório assinala a insuficiência entre os recursos previstos na LOA e na dotação final, evidenciando deficiências no planejamento orçamentário do Programa. A CGU e o TCU estão realizando um trabalho conjunto que tem apontado irregularidades na gestão financeira do Programa.

O CNE, órgão independente associado ao MEC, ocupa espaço de destaque na rede de governança da política educacional brasileira. Dentre suas funções, estão o acompanhamento da elaboração e execução do PNE, a regulamentação de diretrizes, a garantia da participação da sociedade e o assessoramento ao Ministro da Educação. Cabe à Entidade participar da formulação e avaliação da política nacional de educação (MEC 2017a). Uma breve análise do currículo dos conselheiros do CNE indica forte relação de seus membros com o setor privado da educação superior brasileira, o que pode influenciar diretamente no processo de tomada de decisões em relação à governança do Fies. Entre os 11 membros do Conselho da Câmara de Educação Superior do CNE, destacam-se (MEC, 2017b):

- Antonio Carbonari Netto: Diretor Técnico da ABMES, Vice-Presidente do SEMESP. Foi Conselheiro Titular do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (2009-2010); e Fundador/Presidente da Anhanguera Educacional S.A.;
- Arthur Roquete de Macedo: reitor do Complexo Educacional Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU)<sup>5</sup>;
- Gilberto Gonçalves Garcia: reitor da Universidade Católica de Brasília (UCB). Atuou como presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub);
- Yugo Okida: é reitor do Centro Universitário Planalto do Distrito Federal (DF) e vice-reitor da pós-graduação da Unip.

---

mentos da União.

<sup>5</sup>Em 2014, a FMU foi incorporada a rede internacional de educação *Laureate*, que é composta por mais de 70 IES no mundo.

Para compreender a influência e o interesse desses atores no Fies, é preciso analisar as funções que ocupam e ocuparam: Antonio Carbonari compõe a direção da ABMES e do SEMESP, essas associações fundaram o FERESP, que tem forte articulação com o MEC e com os senadores e deputados. É fundador da Anhanguera que se fundiu à Kroton em 2014, tornando-se o maior conglomerado da educação superior privada no mundo. Atualmente, a Kroton é a maior beneficiária do Fies. Arthur Roquete é reitor de umas das instituições da rede *Laureate*, que está entre os seis maiores grupos educacionais que operam no País. Gilberto Garcia é reitor da maior universidade privada confessional do DF. Yugo Okida atua na vice-reitoria da Unip, que também figura entre os maiores grupos educacionais do País.

Ao examinar a articulação das redes, identificam-se os sujeitos e se desvela como são empregadas as influências políticas. Portanto, é crucial compreender como os processos de troca de informação e recursos acontecem, assim como investigar os mecanismos que orientam essas negociações e o impacto nas políticas em curso em na legislação. Nota-se que “o mapeamento de uma rede possibilita a melhor visualização de sua capilaridade e abrangência, dando uma noção da força e influência das ações que executam articuladamente”, enfatiza Shiroma (2011, p. 30).

Vale, Carvalho e Chaves (2014) expõem que o atual PNE foi brutalmente disputado pelos empresários tanto no processo de elaboração quanto no seu trâmite no Legislativo. Como visto acima, uma das funções do CNE é acompanhar a elaboração e execução do Plano, portanto o Conselho exerce grande influência nos pleitos. “Muito relevante nesse processo é a atuação do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular como instância articuladora dos interesses do segmento privado-mercantil”, acrescentam Vale, Carvalho e Chaves (2014, p. 210). Assim como Shiroma (2011, p. 16), compartilha-se “do entendimento de que planos de educação e textos oficiais (leis, diretrizes, dispositivos jurídico-normativos) são apenas parte da construção de uma política, mas não são capazes de assegurar que será implementada tal como foi pensada”.

Das estratégias da Meta 12 do PNE, três são referentes ao Fies – 12.5, 12.6 e 12.20. A Meta 20 – que trata da ampliação do “gasto público” em “educação pública” – demarcou o setor público como principal destinatário dos gastos educacionais. No entanto, o § 4º do art. 5º da Lei (BRASIL, 2014) ampliou a destinação dos recursos públicos também para o setor privado. Ao analisar o teor dessa Meta – articulado com a indicação do Fies como fonte de financiamento da educação superior –, observa-se que o Plano privilegiou os subsídios para o âmbito privado da educação. Evidenciando o recorrente debate em torno da relação público-privado na atribuição de competências no campo educacional, fica evidente que os gastos com o Fies são gastos

públicos, apenas não são (como requer o caput da Meta 20) gastos em educação pública. A presença de executivos e empresários que representam as redes privadas nos colegiados do poder público se apresenta como estratégia crucial para o direcionamento da alocação de recursos públicos.

Em janeiro de 2013, os seis maiores grupos educacionais privados do País – Kroton/Anhanguera, Anima/Gaec, Estácio, Ser Educacional, Devry e Laureate –fundaram a Abraes, para representar seus interesses perante a sociedade e o governo federal. Observa-se um movimento crescente onde os conglomerados vão se conectando em redes para aumentar sua interlocução e ter mais influência junto aos atores governamentais. Gramsci (1988) enfatizava a importância de se compreender a construção de processos que levam à hegemonia, não somente de processos verticais, mas também de horizontais.

O ANDES (2015) aponta que, em 2015, o MEC não abriu espaços efetivos para negociação com docentes e técnico-administrativos da educação federal que fizeram greve (cerca de 50 instituições federais, entre universidades e institutos, participaram do movimento, que começou em maio e terminou em outubro de 2015). No entanto, exibiu suas portas aos empresários da educação. Conforme informações noticiadas pela imprensa, entre janeiro e fevereiro, durante a gestão de Cid Gomes (janeiro/março de 2015), o grupo representado pela Abraes foi atendido sete vezes pelo MEC. Seguindo a mesma dinâmica, o ministro Renato Janine Ribeiro (abril/setembro de 2015), dialogou com a Abraes antes de divulgar as novas mudanças no Fies, em 8 de junho, que importaram na valorização de 9% dos papéis do Kroton na bolsa de valores (ANDES, 2015).

Grupos do setor privado, como mostra a FERESP (2014, p. 11), articulam-se por meio de “reuniões mensais, seguidas de jantar, com a Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Superior com representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com o objetivo de encaminhar propostas e levar ao Congresso Nacional os anseios do setor”. Desde a sua criação em 2008, o FERESP realiza, anualmente, o Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular. “O encontro reúne as principais lideranças do setor, autoridades governamentais e políticas, renomados educadores e formuladores de políticas públicas para a educação no Brasil” (FERESP, 2014, p. 56). Os debates resultam na confecção de cartas propositivas (consultar Quadro 1).

Quadro 1: FERESP – Cartas aprovadas / compromissos e expectativas

| <b>Cartas</b>                      | <b>Compêndio dos compromissos e expectativas</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Carta de Recife 2008</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Participação das entidades</b> da educação superior particular <b>nas mais diversas instâncias governamentais de interesse do setor;</b></li> <li>• <b>Aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento da educação superior</b> com a ampliação dos recursos previstos;</li> <li>• <b>Fortalecimento da Frente Parlamentar de Apoio</b> ao Ensino Superior.</li> </ul>                                                   |
| <b>Carta de Araxá 2009</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Propor modificações ao Projeto de Lei nº 5.413/09</b>, para efetivamente possibilitar o acesso do aluno ao <b>financiamento estudantil;</b></li> <li>• <b>Promover alianças políticas</b> visando ao fortalecimento da Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Superior Particular;</li> <li>• <b>Buscar recursos no Banco Mundial</b> para pesquisa e infraestrutura em apoio à educação superior particular.</li> </ul> |
| <b>Carta de Florianópolis 2010</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assumir o compromisso de <b>trabalhar intensamente na construção e na execução do PNE;</b></li> <li>• <b>Ampliar o acesso ao Fies</b>, mediante a participação do segmento privado de educação superior na criação do fundo garantidor.</li> </ul>                                                                                                                                                                          |
| <b>Carta de Salvador 2011</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aumentar a participação do segmento particular</b> de educação superior <b>nos diversos órgãos deliberativos e nos projetos educacionais;</b></li> <li>• Com as reformulações do <b>Fies</b> anunciadas pelo MEC, propõe-se atingir <b>até 2015 mais de 1.000.000 de alunos.</b></li> </ul>                                                                                                                              |
| <b>Carta de Natal 2012</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Apoiar e colaborar com medidas governamentais que envolvam a utilização dos mecanismos do ProUni e do Fies.</b></li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Carta de Foz do Iguaçu 2013</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Firmar posição junto ao governo visando à <b>flexibilização das regras de acesso ao Fies e ProUni.</b></li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Carta de Macaíó 2014</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expandir com qualidade o ensino superior, visando <b>alcançar o que estabelece a "Meta 12" do PNE.</b></li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Continua

Quadro 1: FERESP – Cartas aprovadas / compromissos e expectativas  
Conclusão

| Cartas                                 | Compêndio dos compromissos e expectativas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Carta do Rio de Janeiro 2015</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Diligenciar junto às autoridades competentes do Governo Federal</b> (MEC, Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Justiça) <b>para que o Fies retome sua trajetória de apoio aos estudantes</b>, haja vista o alcance das metas do PNE e a inclusão social;</li> <li>• <b>Articular para que o segmento particular de educação superior seja um ator efetivo nas medidas de natureza pública dedicadas à educação</b>, sendo ouvido em suas proposições e <b>com voz nas decisões a serem tomadas</b>.</li> </ul> |
| <b>Carta de Porto de Galinhas 2016</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Manter intensa atuação junto ao Governo Federal</b> para expandir os mecanismos de apoio à inclusão social de alunos de menor renda, com a <b>ampliação dos recursos e das condições para acesso ao Fies e ao ProUni</b>;</li> <li>• <b>Desenvolver intenso trabalho conjunto com o CNE</b>.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                |

**Fonte:** FERESP (2014); Carta de Maceió (2014); Carta do Rio de Janeiro (2015); Carta de Porto de Galinhas (2016). Elaboração das autoras (grifos nosso).

Ao analisar as propostas expressas nas Cartas, averiguou-se que as empresas educacionais e seus entes representativos empreenderam e continuam a empreender grandes esforços que resultaram na: participação das entidades da educação superior privada nas mais diversas instâncias governamentais de interesse do setor; fortalecimento da frente parlamentar de apoio à educação superior privada; ampliação do Fies, superando a marca prevista de um milhão de estudantes beneficiários em 2015; alcance da tão almejada criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) para o Fies; aumento exponencial de recursos para o Fies; fortalecimento do ProUni; forte atuação na formulação do PNE 2014-2024, que incidiu no avanço sobre o fundo público; representação do setor privado na composição do Conselho da Câmara de Educação Superior do CNE; parceria com o Banco Mundial para a captação de recursos; manutenção da atuação como atores com voz nas decisões a serem tomadas pelas instâncias governamentais e pelo Congresso Nacional, referentes à educação a superior. Grande parte das demandas expressas nas Cartas fo-

ram direcionadas à temática do financiamento público para o segmento privado.

É notória a escalada do empresariado da educação sob a hegemonia do segmento privado-mercantil. Este processo tem sido possível graças à criação de instâncias de defesa, à visibilidade e à articulação de seus interesses. O mercado educacional é tão atrativo que o Banco Mundial, além de interferir indiretamente no processo de formulação e implementação das políticas brasileiras por meio de diretrizes e acordos, agora age diretamente no mercado educacional. Em março de 2016, a IFC<sup>6</sup> – instituição financeira do Banco Mundial – anunciou a assinatura de uma nova linha de financiamento de até US\$ 100 milhões para a Estácio. Este é o terceiro contrato assinado com a instituição. Em 2010, foram US\$ 30 milhões e, em 2011, US\$ 10 milhões, para investir em tecnologia, infraestrutura, sustentabilidade e aquisições (IFC, 2016).

Em 2013, a IFC adquiriu parte das ações do Grupo *Laureate* a um custo de US\$ 150 milhões (CM CONSULTORIA, 2015). A IFC também é acionista da Anima desde 2013, quando a companhia fez abertura de capital. Na época, o aporte foi de US\$ 50 milhões. Em 2015, a IFC concedeu empréstimo de US\$ 40 milhões para a Ser Educacional. Em seis anos, a IFC concedeu, para o setor educacional, linhas de crédito no valor de US\$ 356 milhões (KOIKE, 2016). Sendo acionista dos principais parceiros do Fies, a IFC passa a ser mais um ator com forte interesse no curso deste Programa.

Na contramão da corrente, a Contee<sup>7</sup>, que acompanha de perto os vários estratagemas empregados pelos estabelecimentos mercantis para se valerem do Fies de forma a assegurar grande lucratividade, encaminhou uma Nota Pública aos Parlamentares. Conforme a Entidade, estas empresas têm se aproveitado cada vez mais de verbas públicas para expandir seus lucros, prestando o mínimo de contrapartida no que tange à qualidade da educação ofertada aos estudantes e à valorização de docentes e técnicos administrativos. Além disso, alegam como ingerência qualquer tentativa do governo e da sociedade de fazê-las cumprir a legislação educacional (CONTEE, 2015). Dentro da correlação de forças entre a rede de atores do Fies, a Contee:

[...] considera que a política do Fies é, sim, uma política de inclusão, mas a sua regulamentação é fundamental para que ela

<sup>6</sup>A IFC é uma instituição multilateral que investe em educação privada em mercados emergentes. Nos últimos 15 anos, a IFC investiu mais de US\$ 1,3 bilhão em projetos de educação em 35 países (IFC, 2016).

<sup>7</sup>Fundada em 1990, a Contee é uma ente sindical que representa cerca de 1 milhão de trabalhadores e reúne 88 sindicatos e 10 federações de professores e técnicos e administrativos do setor privado de ensino. A Entidade atua em defesa da educação como direito e bem público e no combate à mercantilização e à desnacionalização da educação.

não se transforme em instrumento dos interesses mercantis na educação, de lucro fácil, sem a preocupação com a formação dos nossos jovens. O fato de as empresas de educação se posicionarem contra as medidas ministeriais de regulamentação do Fies demonstra o quanto sua preocupação se restringe à própria lucratividade, utilizando apenas dos critérios econômicos para admitir os estudantes nas instituições, numa clara demonstração de que o que importa é o repasse do Fies. (CONTEE, 2015, s./p.).

Dentro desta teia que envolve forças, articulações e mudanças constantes no Fies, estão os estudantes que são o elo mais fraco desta cadeia. Estes são representados pela UNE<sup>8</sup>. Desde o primeiro semestre de 2015, a UNE (2017) esclarece que o governo vem reformulando o programa com regras mais restritivas. Para a Entidade, o corte em 29% das bolsas ofertadas pelo Fies, no primeiro semestre de 2017, atingiu diretamente os estudantes de baixa renda. A medida também reduziu o limite de financiamento por curso, que passou de R\$ 42 mil para R\$ 30 mil por semestre. Conforme Josiel Rodrigues, diretor da UNE, as novas regras para oferta e contratação, como a priorização de determinadas áreas, são utilizadas como justificativa para cortar a oferta em outras áreas. Os estudantes mais carentes são as maiores vítimas, ressalta Carina Vitral, presidente da Entidade (UNE, 2017).

Ora ocupando postos no governo e cargos no Legislativo, ora em fundações e organizações não-governamentais, ora em associações e em instituições que formam professores e gestores educacionais, nota-se que um conjunto de atores do Fies permanece influente a ponto de alterar os rumos do Programa. A ARS permite conjecturar os contrassensos envolvidos “nos interesses antagônicos, nas relações de interdependência, nas múltiplas influências e articulações entre capital nacional e internacional, organismos internacionais e governos locais, e no papel dos intelectuais na construção das políticas públicas” (SHIROMA, 2011, p. 34). Nesse quadro, ressalta-se que a sociedade civil, também, participa dos espaços de discussões e do processo de proposição e formulação das políticas. Todavia, esses atores, em específico, têm atuação limitada diante da articulação dos atores do mercado.

## **Conclusão**

A análise da rede de governança do Fies, sob a lente do Estado Ampliado e amparada pela Análise de Redes Sociais, evidencia que o curso da política tem forte relação do MEC e do Congresso Na-

---

<sup>8</sup>Fundada em 1937, é a Entidade máxima dos universitários brasileiros, representando cerca de seis milhões em todo o País, e funciona como espaço e veículo de lutas sociais do movimento estudantil.

cional (senadores e deputados) com o segmento privado-mercantil, fortemente representado pelos conglomerados da educação superior. Dentro dessa rede, identifica-se um conjunto de atores individuais (pesquisadores e especialistas), coletivos (associações estudantis e sindicais) e governamentais (TCU e CGU), que defendem o fortalecimento e a reformulação dos processos dessa política em virtude de seu valor social – promoção do acesso e da permanência dos jovens de baixa renda na educação superior.

Em que pese a legitimidade social do Fies em termos de ampliação e democratização do acesso, o que se nota, nos últimos anos, é que o aumento da taxa de matrículas no setor privado não tem sido análoga à elevação da taxa do número de contratos do Programa. A hipótese é que o impacto da ampliação do Fies estaria mais associado à manutenção da frequência de estudantes e à conclusão dos cursos do que propriamente à ampliação do acesso a um contingente maior de pessoas.

A trajetória do Programa aponta para a propagação das parcerias público-privadas e ascensão da participação de representantes do empresariado em posições chave no governo federal. A despeito desse processo, Shiroma e Evangelista (2014) pontuam que se modificaram a configuração do Estado e o grau de participação das organizações da sociedade civil, em particular dos empresários, na formulação de políticas públicas, que repercutem diretamente sobre a reposição da hegemonia burguesa, esfinge central para governar.

## Referências

ANDES. Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior. *Em meio a cortes na educação federal, Kroton lucra R\$ 455 mi em três meses*. 22 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=7571>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Processo de Contas Anuais FIES**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/auditorias?id=14949>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010**. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm)>. Acesso em: 2 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: MEC, 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Secretaria Geral de Controle Interno. **Relatório de Auditoria Anual de Contas.** Unidade Auditada: Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Brasília: CGU, 2015.

CARTA DE MACEIÓ. **Carta de Maceió.** 08 maio 2014.

Disponível em: <<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/carta-de-maceio>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

CARTA DE PORTO DE GALINHAS. **Carta de Porto de Galinhas.** 16 abr. 2016.

Disponível em: <<http://cbesp.com.br/images/cartas/CARTA-DE-PORTO-DE-GALINHAS-2016.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

CARTA DO RIO DE JANEIRO. **Carta do Rio de Janeiro.** 18 maio 2015.

Disponível em: <<http://www.belasartes.br/diretodareitoria/artigos/viii-cbsp-carta-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

CM CONSULTORIA. **Fusões e aquisições no ensino superior brasileiro – volume de negócio e histórico - 2007-2015.** CM Consultoria: 2015.

CONTEE. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino. **Nota pública aos parlamentares sobre o Fies.** 25 mar.

2015. Disponível em: <<http://contee.org.br/contee/index.php/2015/03/nota-publica-aos-parlamentares-sobre-o-fies/#.WHQU732xWFt>>. Acesso: 08 jan. 2017.

FERESP. Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. **Seis anos de desafios e conquistas:** ações do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular - período 2008/2014. Disponível em: <[http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/images/downloads/li-vro\\_seisanos.pdf](http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/images/downloads/li-vro_seisanos.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno.** Trad. de Luiz Mário Gazzane. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

IFC. International Financial Corporation. **IFC investe US\$ 100 milhões na Estácio Participações para ajudar a expandir a educação secundária acessível e de qualidade no Brasil.** 24 mar. 2016. Disponível em: <<http://ifcextapps.ifc.org/ifcext%5CPressroom%5CIFCPressRoom.ns%5C0%5C338AE417B00D565F85257F8000557C29>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

KOIKE, Beth. Anima obtém crédito de US\$ 40 milhões da IFC. **Valor Econômico.** 17 maio 2016. Disponível em: <<http://www.fenep.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Clipping-FENEP-17.05.16.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

MEC. Ministério da Educação. **Conselho Nacional de Educação – apresentação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>>. Acesso em: 20 fev. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Educação – quem é quem**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/cne-quem-e-quem>>. Acesso em: 20 fev. 2017b.

MINELLA, Ary Cesar. Análise de redes sociais, classes sociais e marxismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 83, p. 185-194, out., 2013.

NETTO, João Paulo. O Materialismo Histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. **Estado e políticas sociais**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003. p. 11-28.

SHIROMA, Eneida Otto. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: Azevedo, M. e Lara, A. B. M. (Org.). **Políticas para a educação**: análises e apontamentos. Maringá: EDUEM, 2011. p. 15-38.

SHIROMA, Eneida Otto; EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados, v. 4, n. 11, p. 21-38, mai./ago., 2014.

TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3001/2016 – TCU – Plenário. Disponível em: <[http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20\\_FIES\\_.pdf](http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

TOLEDO, Luiz Fernando. Só 8 grupos concentram 27,8% das matrículas do ensino superior. **O Estado de S. Paulo**, on line, 08 jun. 2016. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,apenas-8-grupos-privados-concentram-27-8-das-matriculas-do-ensino-superior,10000055857>>. Acesso em: 10 out. 2016.

TOLEDO, José Roberto de; SALDAÑA, Paulo; BURGARELLI, Rodrigo. Gasto com Fies cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrículas cai. **O Estado de S. Paulo**. 15 fev. 2015. Disponível em: <<http://saopaulo.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-,1634714>>. Acesso em 12 fev. 2015.

UNE. União Nacional dos Estudantes. **Fies para quem? Mudanças no financiamento reduziram as chances dos estudantes**. 13 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.une.org.br/noticias/fies-para-quem-mudancas-no-financiamento-reduziram-as-chances-dos-estudantes/>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

VALE, Andrea de Araújo; CARVALHO, Cristina Helena de Almeida; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão privado-mercantil e a financeirização da

educação superior brasileira. In: CABRITO, Belmiro et al (Orgs.), **Os desafios da expansão da educação em países de língua portuguesa:** financiamento e internacionalização. Lisboa: EDUCA, 2014, p. 199-220.



## **COTAS NÃO, PIMESP SIM? DISCURSO SOBRE O MÉRITO NO ACESSO À UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)<sup>1</sup>**

Maíra Tavares Mendes

### **Discurso sobre o mérito**

Uma das armadilhas discursivas quando tratamos do mérito no acesso ao ensino superior é o fato de que dificilmente se defende o ingresso na universidade de alguém que “não merece”. Em outras palavras, mérito seria o atributo individual de quem reúne os conhecimentos considerados como mínimos para cursar uma graduação. Esta noção de recompensa (“passar”) por esforço (“estudar”) se sustenta a partir das condições históricas do sistema educacional brasileiro, no qual há uma clivagem essencial entre sistema público e sistema privado, estabelecendo, grosso modo, um viés de classe (dualismo) no acesso a instituições de alta concorrência.

Este viés se apoia na ideia de igualdade formal tomada do liberalismo clássico como um pressuposto dificilmente abalado: desigualdades estruturadas por classe social e outras relações de poder, como raciais ou de gênero, são explicadas como problemas puramente individuais. Ao considerar que candidatos a um processo seletivo como vestibular ou Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) são formalmente iguais, as relações de dominação que estabeleceram desigualdades históricas entre classes e grupos sofrem um apagamento.

Usualmente considera-se como mérito a capacidade de aprender um tipo dominante de discurso que vem a ser visto como meramente uma questão de adquirir as necessárias habilidades e técnicas para operar numa instituição. Ao tratarmos dos processos seletivos para ingresso na universidade, estas habilidades e técnicas (“passar na prova”) são assumidas como diferenças individuais, frequentemente marcadas por desigualdades de classe e raça. Exemplo disto é o fato de 72% dos ingressantes da Universidade de São Paulo (USP) em 2012 serem oriundos de escolas privadas, e de somente 14% de ingressantes neste mesmo ano serem negros e indígenas (PIMESP, 2012).

Assim, considerando as universidades de prestígio, sua autoridade (poder) está na capacidade de selecionar os indivíduos com base no desempenho, considerado como mérito individual. Logo, o discurso sobre o mérito precisa operar por meio da desqualificação daqueles

---

<sup>1</sup>Texto adaptado a partir de trabalho apresentado na 38ª Reunião Nacional da Anped.

que não têm o desempenho suficiente para ingressar na instituição: os “sem mérito”. É justamente nas universidades consideradas de prestígio que se enfrentam maiores desafios no debate sobre esta absolutização do desempenho como critério suficiente para aferir quem merece estudar numa universidade pública, sendo a implementação de cotas para o ingresso – por escola de origem ou por cor/raça – uma medida sujeita a grandes resistências institucionais.

Numa perspectiva liberal clássica, a sociedade corresponde à soma de indivíduos juridicamente iguais, ou seja, a lei garantiria a todos os cidadãos um critério universal sob o qual serão julgados. Nesta perspectiva, uma avaliação baseada no critério de mérito (desempenho) não convive com nenhuma característica que não seja universal, já que exige a igualdade de oportunidades na competição. Ao desconsiderar desigualdades pregressas à avaliação, individualiza-se o que é histórico. O paradoxo é que a desconsideração da desigualdade de grupos específicos fragiliza justamente a formulação de mérito como algo oposto ao privilégio. Se originalmente os critérios meritocráticos foram criados para combater os privilégios hereditários da nobreza no período de revoluções burguesas na Europa, ao se constatar que a universidade tem privilegiado um setor social (brancos, de escola particular), em detrimento de outros por meio dos seus sistemas de seleção, chega-se a uma situação em que o discurso sobre o mérito tem servido para reforçar determinados privilégios – raciais e de classe.

## **O PIMESP na USP**

As instituições estaduais paulistas de ensino superior são reconhecidas por sua resistência à implementação de reserva de vagas. Ainda que há mais de 10 anos um conjunto de movimentos sociais tenham se organizado a fim de discutir as dificuldades de ingresso nestas instituições, especialmente para jovens negros, indígenas e estudantes da escola pública, apenas a partir de 2012 passou a existir uma disposição institucional para este debate, por ocasião da proposta do Programa de Inclusão com Mérito no Ensino Superior Paulista (PIMESP) por parte do governador Geraldo Alckmin (PSDB-SP).

Após o julgamento do Supremo Tribunal Federal, unânime quanto à constitucionalidade das cotas ocorrido no ano de 2012, e posterior promulgação da Lei 12.711 de 2012 (Lei de Cotas), a posição do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (CRUESP) foi a de manter os seus sistemas de seleção inalterados. Entretanto, Mendes (2015) discute que após uma profunda crise na segurança pública envolvendo policiais e membros da facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), houve uma inflexão neste posicionamen-

to, que se expressou no anúncio do PIMESP em 20 de dezembro de 2012, realizado pelo governador em conjunto com os reitores.

No entanto, há que se diferenciar PIMESP e cotas: o programa foi apresentado como uma alternativa à reserva de vagas. Tratou-se de um projeto que previa a criação de um curso semipresencial (chamado de *college*, em referência aos *community colleges* estadunidenses) de dois anos voltado a estudantes de escolas públicas, negros e indígenas que desejassem ingressar nas instituições públicas estaduais de ensino superior – USP, Unesp, Unicamp e FATEC. Seria disponibilizado um contingente de 2 mil vagas, dentre as quais haveria proporcionalmente 35% de “pretos, pardos e indígenas” (subsumidos na sigla PPI).

O currículo do curso, que ficaria sob a responsabilidade de um Instituto Comunitário de Ensino Superior (ICES) em parceria com a Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP), incluiu um conjunto de disciplinas com forte direcionamento ao mercado de trabalho, sugerindo uma espécie de “revisão” obrigatória, somente após a qual seria franqueado o acesso às instituições estaduais. Porém este acesso ainda não era garantido somente pelo fato de se concluir o curso: para ingressar nas instituições públicas paulistas o PIMESP exigia a obtenção de rendimento superior a 70% nas disciplinas dos dois anos do curso; além disso, direcionava aqueles estudantes que haviam obtido rendimento de 70% no primeiro ano desse *college* para cursos nas Faculdades Tecnológicas (FATEC), em detrimento do percurso formativo em universidades estaduais.

Em que pese a forte resistência dentro das próprias universidades ao programa, bem como de movimentos sociais de educação e outras organizações (a exemplo da Associação Juizes para a Democracia, que considerou a proposta inconstitucional em virtude de discriminação negativa<sup>2</sup>), o PIMESP acendeu o debate no conjunto das instituições acerca do papel da universidade na definição de seus critérios de acesso, daquilo que se constituiria como práticas de racismo no Brasil, bem como da relação entre autonomia universitária e função social da universidade.

O objetivo deste trabalho é analisar os discursos institucionais que sustentaram a proposição do PIMESP dentro da Universidade de São Paulo, a qual terminou por rechaçar o programa, e que foi a última universidade brasileira a adotar cotas raciais para ingresso. Ainda que tenham sido minoritárias as posições de defesa do programa, o motivo de analisar uma proposta que sequer foi implementada é buscar o que sustenta o discurso sobre o mérito no âmbito institucional e em que medida ele se articula ao próprio discurso oficial (o discurso do governo) sobre mérito e cotas. Dado que o viés meritocrático têm

---

<sup>2</sup>O posicionamento da Associação pode ser acessado na íntegra em matéria publicada pelo Portal Spresso.SP (CARVALHO, 2013).

sido a tônica das políticas educacionais, especialmente por meio de avaliações externas padronizadas, é importante compreender os fundamentos do discurso sobre o mérito numa instituição prestigiada. Assim, a questão norteadora do trabalho foi a seguinte: Quais são os argumentos apresentados pela instituição em defesa do PIMESP?

### **Aspectos teórico-metodológicos: análise crítica do discurso e seleção de *corpus***

A Análise Crítica de Discurso é um referencial teórico-metodológico que procura articular três dimensões do discurso: o discurso como texto, ou seja, o material empírico analisado; discurso como prática discursiva: como o texto é produzido, como circula e como é consumido; e discurso como prática social, ou seja, de que forma o discurso molda e é moldado pelas relações sociais num determinado contexto político, econômico e social (FAIRCLOUGH, 2001). As condições em que estes discursos são produzidos e interpretados dependem de elementos contextuais, das posições de sujeito, e das relações de força. Assim, determinados discursos são saturados pela sua ampla capacidade de contribuir para a manutenção das relações de poder (de classe, gênero, racial) enquanto outros circulam restritamente. Desta forma, ideologia pode ser considerada como hegemonia de sentidos, atuando para que os sentidos hegemônicos sejam tomados como evidentes, fixos e transparentes, enquanto outros sequer chegam a ser cogitados (FAIRCLOUGH, 2001; BARRETO, 2012).

Hegemonia aqui é trabalhada a partir de Gramsci, para quem o grupo social dominante detém não apenas a capacidade de coerção, bem como a direção intelectual e moral (consenso). Também é do autor italiano a discussão acerca do dualismo educacional, ou seja, a organização do sistema educacional de forma distinta para cada classe: às classes subalternas haveria um tipo de educação voltado à formação para inserção imediata no mercado de trabalho (“escola interessada”), enquanto para a classe dirigente haveria uma formação mais voltada à cultura clássica (“escola desinteressada”) (GRAMSCI, 2014). Isto é, também na educação superior podemos identificar uma divisão intelectual do trabalho entre aqueles que pensam e aqueles que executam.

O material empírico aqui analisado consiste da análise do discurso de atas da instituição pesquisada. Este tipo de configuração textual tem pretensão de registrar formal, objetiva e sinteticamente determinada discussão, o que imprime a este tipo de texto a marca de determinados apagamentos: caso a totalidade das falas fosse registrada em uma ata, esta deixaria de se configurar como tal para se tornar uma transcrição. No processo de apagamento, frequentemente são suprimidas posições divergentes, polêmicas, bem como a identificação dos

enunciadores. Portanto, a ata representa um recorte do dito mais voltado a aspectos consensuais, como encaminhamentos aprovados e resultado final de votações.

Uma solicitação do envio das atas que trataram do PIMESP na USP foi encaminhada a todas as Congregações da instituição pesquisada. No entanto, apenas 8 unidades retornaram o contato. A Associação de Docentes da USP (Adusp) havia realizado levantamento das posições das unidades acadêmicas nas Congregações e disponibilizou seus dados, permitindo ampliar o *corpus* de atas para 18 unidades acadêmicas. Algumas das unidades disponibilizaram ainda as atas das reuniões de seus departamentos, no total de 21 atas de reuniões de Conselhos Departamentais/Comissões de Graduação. Destaca-se que, curiosamente, dentre as atas de conselhos departamentais obtidas, todas são vinculadas a unidades acadêmicas da área das Ciências Biológicas e da Saúde. Dentre as atas obtidas, serão analisadas apenas as favoráveis à implementação do PIMESP, cuja distribuição é discutida no tópico seguinte.

Para a análise foram utilizadas “pistas” na superfície do texto: os pontos de entrada, considerando-se os semânticos (escolhas lexicais), os sintáticos (relação entre as palavras) e também os pragmáticos (relação do formulador com a formulação). A partir destes pontos de entrada, foi estabelecida a relação entre dois posicionamentos para cada uma das atas: quanto à aprovação/rejeição ao PIMESP e quanto à aprovação/rejeição de critérios raciais para ingresso na universidade. A partir desta relação, foi estabelecida a primeira categoria: a dos sujeitos no discurso das atas – como são retratados estudantes de escola pública, negros e indígenas.

Considerando os pontos de entrada, foram ainda trabalhadas as seguintes categorias: qualidade da escola pública; posicionamento sobre políticas de reserva de vagas; representações sobre raça e pobreza; e *college* (curso sequencial) como modelo de formação técnica.

## **A relação entre defesa do PIMESP e posição sobre critérios raciais**

Conforme mencionado anteriormente, o PIMESP foi um programa rechaçado na maioria das instâncias da universidade pesquisada. A Tabela 1 apresenta a distribuição de atas de Congregação organizada conforme o posicionamento quanto ao PIMESP em relação ao posicionamento quanto a critérios raciais.

Tabela 1 - Posicionamento de Congregações quanto ao PIMESP e adoção de critérios raciais

| <b>UNIDADES</b>                            | <b>Rejeitam PIMESP</b> | <b>Aceitam PIMESP</b> | <b>Não se posicionam sobre PIMESP</b> | <b>TOTAL</b> |
|--------------------------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------------|--------------|
| <b>Não se posicionam (critério racial)</b> | 5                      | 1                     | 3                                     | 9            |
| <b>Aceitam critério racial</b>             | 4                      | 0                     | 2                                     | 6            |
| <b>Rejeitam critério racial</b>            | 2                      | 0                     | 1                                     | 3            |
| <b>TOTAL</b>                               | 11                     | 1                     | 6                                     | 18           |

Fonte: MENDES (2016)

Destaca-se nesta distribuição a quantidade de atas que rechaçam o PIMESP (11 no total), bem como de uma ausência de posicionamento quanto a critérios raciais (9 atas). Podemos verificar ainda que, no âmbito das Congregações, não há nenhuma unidade que aceite o PIMESP ao mesmo tempo em que aceita/defende a adoção de critérios raciais. Em verdade, há apenas uma ata de Congregação favorável ao programa apresentado (Ata A), a qual não faz menção à presença de critérios raciais na proposta do PIMESP. Atas com posicionamentos favoráveis a critérios raciais se restringiram a 6 unidades, nenhuma delas favorável ao PIMESP – duas não se posicionaram quanto à implementação do programa e 4 foram contrárias.

Ao passarmos à análise das atas dos departamentos (Tabela 2), verificamos inexistirem atas no *corpus* favoráveis a critérios raciais: o posicionamento quanto a esta questão polarizou-se entre contrárias (12 atas) e as que não mencionaram ou não definiram sua aprovação/rejeição (9 atas). Se desdobrarmos estes dois conjuntos quanto à posição em relação ao PIMESP, teremos que, dentre as atas dos 9 departamentos que rejeitam critérios raciais, 5 rejeitam o PIMESP, 3 aprovam o programa e 1 não se posiciona; dentre os 12 que não se posicionam quanto a critérios raciais, 6 rejeitam o PIMESP, 5 aceitam o programa e 1 não se posiciona. Em síntese, poderíamos dizer que, no âmbito analisado, quem defende o PIMESP ou é contra ou não se posiciona/não menciona critérios raciais.

Tabela 2 - Posicionamento de departamentos quanto ao PIMESP e adoção de critérios raciais

| <b>DEPARTAMENTOS</b>                       | <b>Rejeitam PIMESP</b> | <b>Aceitam PIMESP</b> | <b>Não se posicionam sobre PIMESP</b> | <b>TOTAL</b> |
|--------------------------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------------|--------------|
| <b>Não se posicionam (critério racial)</b> | 6                      | 5                     | 1                                     | 12           |
| <b>Aceitam critério racial</b>             | 0                      | 0                     | 0                                     | 0            |
| <b>Rejeitam critério racial</b>            | 5                      | 3                     | 1                                     | 9            |
| <b>TOTAL</b>                               | 11                     | 8                     | 2                                     | 21           |

Fonte: MENDES (2016).

Isto nos levou a discutir que motivações podem ser identificadas no discurso dos departamentos para a aprovação do PIMESP na USP. Para tal, trataremos do conjunto de 8 atas favoráveis ao programa, tal como descrito na Tabela 3.

Tabela 3 - Atas de departamentos com posicionamentos favoráveis ao PIMESP quanto à abordagem de critérios raciais no programa

| <b>Abordagem de critérios raciais</b>                                                 |       |              |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------------|
| Não menciona                                                                          |       |              |
| Departamento de Cirurgia e Anatomia da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto (FMRP) | Ata B | Não menciona |
| Departamento de Bioquímica e Imunologia da FMRP                                       | Ata C | Não menciona |
| Departamento de Clínica Médica da FMRP                                                | Ata D | Não menciona |
| Departamento de Genética da FMRP                                                      | Ata E | Não menciona |
| Departamento de Puericultura e Pediatria da FMRP                                      | Ata F | Não menciona |

Continua

Tabela 3 - Atas de departamentos com posicionamentos favoráveis ao PIMESP quanto à abordagem de critérios raciais no programa

|                                                                    |       | Conclusão                   |
|--------------------------------------------------------------------|-------|-----------------------------|
| Abordagem de critérios raciais                                     |       |                             |
| Não menciona                                                       |       |                             |
| Departamento de Medicina Social da FMRP                            | Ata G | Menciona e não se posiciona |
| Departamento de Prótese da Faculdade de Odontologia de Bauru (FOB) | Ata H | Menciona e rejeita          |
| Departamento de Fonoaudiologia da FOB                              | Ata I | Menciona e rejeita          |

Fonte: MENDES (2016).

Dentre as atas com posicionamento favorável ao PIMESP, encontramos apenas 1 ata de Congregação (Instituto de Química de São Carlos – IQSC), referente à área de Ciências Exatas. As demais se referem a Departamentos da área de Ciências Biológicas/da Saúde, distribuídas entre duas unidades acadêmicas: Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto (FMRP) e Faculdade de Odontologia de Bauru (FOB). Destaca-se este elemento pois há uma possibilidade de que a compreensão sobre a questão racial esteja influenciada por argumentos do campo da genética. De acordo com Paixão (2008), defensores desta linha de pensamento rechaçam a classificação por raças baseados na análise do DNA mitocondrial, que evidencia, por exemplo, diversos marcadores genéticos europeus entre africanos, e vice-versa.

Negar a existência de raças do ponto de vista genético negligencia que as discriminações em geral remetem a características fenotípicas, historicamente reafirmadas. Assim, ao discordar da existência biológica das raças, apaga-se a sua existência social e histórica, ignorando que as raças só passam a existir na medida em que o racismo existe. Na maioria destas atas, não só os critérios raciais carecem de menção: não são mencionados sequer os negros e indígenas como sujeitos empíricos. Ademais, das poucas vezes em que são mencionados, não há posicionamento sobre políticas voltadas especificamente para este setor.

Assim, a própria existência de negros e indígenas é apagada, silenciada, na medida em que estes sujeitos não aparecem no discurso. Nas raras vezes que aparecem, são objetos de ações – institucionais ou governamentais. O sujeito da escola pública ainda aparece timidamente, geralmente retratado como “sujeito da falta”, como discutimos no tópico a seguir.

## **A escola pública no discurso dos departamentos pró-PIMESP**

O principal argumento que sustenta a defesa do PIMESP no âmbito das instâncias da universidade estudada é o julgamento da qualidade da escola pública. Há uma avaliação sistemática da escola pública como algo de má qualidade. Importante destacar que esta avaliação não se dá sem parâmetros: a referência de qualidade utilizada é o da própria aprovação no vestibular, ou seja, um parâmetro tomado das escolas ou dos cursinhos privados. Podemos identificar esta referência nos seguintes trechos:

A principal medida seria a melhoria e o investimento maciço no ensino público em seus níveis básico e médio, dando aos *egressos das escolas públicas semelhantes condições para competirem com aqueles que estudam no ensino particular*, no acesso ao ensino superior nas universidades paulistas (Ata D, grifo nosso).

Adquirem valor todas as iniciativas que visem colaborar para corrigir a *situação de inferioridade em termos de acesso a ensino universitário de bom nível* a que estão submetidos milhões de jovens brasileiros. O PIMESP é uma tentativa de *equalizar conhecimentos gerais de alunos que não teriam uma formação suficiente para acompanhar a universidade*. Em si é uma boa ideia, mas traz consigo *assumir que os ensinoss básico e médio são ruins, pois não formam indivíduos capazes de seguir na universidade*. [...] Uma das medidas poderia ser a concessão de bolsas pelo governo a alunos que tem bom desempenho no ensino básico, no sentido de poderem realmente se dedicar aos estudos no ensino médio, o que os colocaria em *igualdade de condições com os demais estudantes*. (Ata G, grifo nosso)

A proposta precisa de ajustes e o departamento indica alguns pontos que carece de mais debates e cumprimento [sic] para que a inclusão por mérito seja a principal meta da proposta, que são os seguintes: 1) o compromisso do Estado de investir na qualidade do Ensino Médio da rede pública para que num prazo de 10 anos os alunos tenham um *ensino que dê condições de acesso ao ensino superior iguais às das entidades do ensino privado* (Ata E, grifo nosso)

A medida de qualidade da escola privada está fundamentada na competição por vagas, admitindo que este é um “recurso escasso”, e assim a qualidade da escola pública ou de seu aluno são caracterizadas como inferiores em relação aos das escolas e cursinhos que garantem aprovação.

O PIMESP é retratado como um programa que atuaria nestas supostas lacunas do estudante de escola pública, que de acordo com a argumentação apresentada teria a capacidade de colocá-lo no mesmo nível do estudante de escola privada:

O ICES terá a função de melhorar os conhecimentos dos alunos provenientes de escola pública proporcionando nivelamento aos alunos oriundos do vestibular tradicional, este fator poderia ser minimizado com investimentos no Ensino Médio Público. [...] O departamento sugere direcionar maiores investimentos ao ensino médio público e apoia a criação do ICES desde que seja aprimorada a proposta apresentada (Ata F).

Os departamentos apresentam críticas ao fato de o PIMESP não atacar o que consideram como elemento determinante para a qualidade de educação: maior volume de investimento público.

A proposta em tela também não contempla a principal medida para efetivamente atacar a desigualdade na oportunidade de acesso ao ensino superior, constituída por maciço investimento no ensino público nos seus níveis básico e médio que desse aos seus egressos condições de competir com aqueles que estudaram no sistema privado (Ata D).

Ainda que evidentemente o investimento público em educação seja fator inadiável para garantia de infraestrutura, salários dignos, planos de carreira dos profissionais, dentre outros, é importante destacar que se limitar a apresentar a necessidade de maiores investimentos como única saída para o aumento de qualidade da educação pode encobrir a dificuldade do combate às desigualdades educacionais, que não se resolvem apenas com maior volume de investimentos.

No debate sobre implementação de reserva de vagas, frequentemente a falta de qualidade da escola básica pública foi apresentada como contraponto a medidas que favorecessem o ingresso direto de estudantes de escola pública, negros e indígenas nas universidades. A luta por maiores investimentos e por educação de qualidade foi colocada como um *a priori* da luta por acesso à universidade, o que faria com que o contingente de jovens da escola pública, negros e indígenas atualmente às portas da universidade não pudessem ser beneficiados por políticas de ação afirmativa antes desta melhoria – seja no aumento do investimento, seja no aumento da qualidade. Isto faz com que se retorne ao ponto debatido anteriormente: de que qualidade se está falando no debate sobre o acesso à universidade? O das escolas/cursinhos privados?

A ideia de uma falta de capacidade de estudantes de escola pública, negros ou indígenas para ingressarem na universidade seria

corolário da falta de qualidade da escola: neste lugar retratado como espaço da falta, os sujeitos parecem “absorver” esta característica, sejam eles alunos ou professores. No discurso da USP são destacadas medidas que possam fazer com que estes “sujeitos da falta” adquiram maior capacidade/qualidade: “O papel da UNIVESP pode ser ampliado pelo oferecimento de cursos destinados especificamente à capacitação do professorado da rede pública, acompanhado da valorização da carreira por uma política salarial ativa” (Ata B);

O PIMESP precisaria vir acompanhado de ações outras articuladas com o ensino médio e básico no sentido de aprimorá-los; a universidade tem muito a contribuir com isso, com ações de: assessoria às secretarias de educação e às escolas públicas de ensino médio, visando capacitar docentes, discutir currículos, avaliar implementação (Ata G).

Em que pese a importância de a universidade se propor a criar vínculos com docentes da escola pública estabelecendo intercâmbios de saberes, a escolha lexical de cursos voltados à “capacitação” tem como pressuposto uma falta de capacidade destes docentes. Isto reforça a culpabilização individual, seja do estudante, seja do professor da escola pública, pela não aprovação nos processos seletivos.

Foi possível ainda identificar uma relação imediata entre investimento na educação e “inclusão”: “O mais importante seria o governo investir na educação de base, pois promoveria automaticamente a inclusão, independentemente da raça, etnia e condição social” (Ata I). Esta perspectiva estabelece um contraponto entre uma política de investimento (universal) e uma política afirmativa (voltada ao público menos representado), atribuindo à política universal (mais recursos na educação) a capacidade de solucionar a “exclusão”. Sobre este tema, vejamos o próximo tópico.

## **Cotas não, PIMESP sim? Raça e pobreza no acesso à universidade**

A tônica do conjunto de atas analisadas reitera a importância de se investir na qualidade da educação como medida contraposta a reserva de vagas. É neste sentido que a proposta do PIMESP é encarada como alternativa às cotas, não somente pelo discurso oficial do governo do estado de São Paulo, mas também pelos departamentos analisados. Assim, a defesa do PIMESP realizada por estas instâncias assume a postura de um “mal menor”, tendo em vista que a criação de um curso de “nivelamento” poderia atuar para “sanar” eventuais “deficiências”. Entretanto esta posição esbarra no limite da composição racial: boa parte dos departamentos admite a reserva de vagas para estu-

dantes de escola pública, desde que não haja recorte racial, como previsto na proposta do PIMESP.

Trechos representativos desta visão estão a seguir: “Este programa parece ser uma proposta alternativa válida por se tratar de uma oportunidade política de mostrarmos como queremos tratar o tema da inclusão social e étnica no estado de São Paulo” (Ata F); “Esta proposta pode se constituir em alternativa válida e viável às propostas de ação afirmativa simplistas e injustas, representadas pela reserva de quotas de vagas nos vários cursos” (Ata D). Há ainda departamentos que não justificam seu rechaço, apresentando apenas a síntese dos posicionamentos: “Proposta para alunos EP (quesito sócio-econômico) aprovada; Proposta para alunos EP autodeclarados PPI (quesito sócio-étnico racial), reprovada” (Ata H).

Uma das formas de argumentação no sentido de dissociar as duas medidas – cotas para a escola pública em oposição a cotas para negros e indígenas – se dá por meio do uso do advérbio “independentemente”. É o caso da formulação: “Que tais vagas sejam destinadas a qualquer estudante da EP que tenha sido selecionado por meio de meritocracia independente de sua raça, etnia e condição social” (Ata I).

Esta perspectiva reforça a ideia de que o desempenho em uma avaliação é principalmente o resultado de disposições individuais, ou seja, que o atributo do mérito não deve levar em conta questões “sociais” ou raciais. Entretanto apresenta uma incoerência, pois a própria consideração de que estudantes negros/indígenas poderiam ser alvo de reserva de vagas, representaria uma “questão social”. Nesta chave interpretativa, a meritocracia seria ameaçada não pelo estabelecimento diferencial de vagas para estudantes de escola pública, mas pela introdução do critério racial nestas vagas já reservadas por critérios ditos “sociais”.

Nossos docentes concordaram com a proposta de destinar 50% das matrículas para estudantes oriundos da escola pública. Não concordaram com o percentual PPI, uma vez que a classificação de raça no Brasil carece de critérios objetivos. A autodeclaração do aluno para uma ou outra raça além de implicar em subjetividade, pode implicar em fraudes (Ata I).

De acordo com estes docentes, a autodeclaração é rechaçada pois os critérios raciais seriam “subjetivos”, o que poderia levar a fraudes. Paixão (2008) caracteriza esta matriz discursiva influenciada por Gilberto Freyre como “discurso racial-democrático”, fundamentado no mito da democracia racial: a miscigenação no Brasil teria deixado o país livre das formas mais abertas de ódio racial. Há um deslocamento do sentido político ao sentido técnico em relação a políticas de

cunho racial: a dificuldade de determinar quem é negro ou branco justificaria a não existência de políticas de reparação.

Paixão (2008) destaca ainda outra matriz discursiva recorrente na negativa de cotas raciais: a que estabelece uma relação direta entre negros e pobreza. Esta relação aparece em trechos como: “Hoje em dia, a maioria dos estudantes das escolas públicas já advém das classes sociais menos favorecidas, as quais por si só já incluem os PPI” (Ata H); e na indicação de

Rediscussão dos critérios de distribuição de cotas, que deveriam nortear-se pela situação econômica dos pretendentes, jamais pela cor da pele. A defesa desse argumento parte do princípio de que a priorização a partir dos menos favorecidos estenderia, forçosamente, o benefício aos negros. A priorização partindo dos negros, todavia, nem sempre favorecia o conjunto de carentes, uma vez que a cor da pele não é requisito para a pobreza (Ata G).

Destacam-se duas decorrências destes argumentos: o primeiro é o pressuposto de que negros e indígenas são pobres, visto que são incluídos entre os “carentes”/“menos favorecidos”. A segunda consequência é que seriam automaticamente beneficiados por qualquer medida que atenda aos pobres, o que não corresponde à realidade educacional, visto que o combate às desigualdades raciais não pode ser realizado se o debate sobre racismo permanecer no silêncio. A relação entre negros e pobreza é denominada por Paixão como matriz funcionalista, sendo que:

A condição negra remontaria ao tema da pobreza e não às barreiras motivadas por mecanismos discriminatórios derivado de sua *raça*. Daí, nesse aporte chega-se a uma curiosa conclusão: quem porta as marcas raciais negras é, em geral pobre, mas a pobreza mesma não teria cor (PAIXÃO, 2008, p. 145).

## **College e profissionalização**

Entre os departamentos que defendem a aprovação do PI-MESP destacou-se uma posição de simpatia ao modelo de *college* compreendido como momento de “reforço” da educação básica, ainda que por vezes se ressalve sua condição de curso à distância. O fato de existir um curso que pudesse atuar na condição de “capacitação”/nívelamento é saudado em conjunto com a possibilidade apresentada de “rota alternativa” às universidades estaduais, via deslocamento de estudantes de escola pública, negros e indígenas para os cursos tecnológicos da FATEC após o primeiro ano de *college* (desde que atingido

rendimento de 70%). Estes elementos estão presentes nos trechos: “A configuração desta proposta como programa único para todo sistema público estadual paulista é positiva, sendo particularmente vantajosa a inserção das Fatec” (Ata D); “A ideia do curso sequencial é positiva, sendo porém necessários esclarecimentos sobre sua forma de desenvolvimento curricular com explicitação das atividades discentes e se há ou não previsão de atividades presenciais” (Ata D).

Há ainda menção ao “amadurecimento” representado pelo adiamento em 2 anos: “A implantação do ICES (*college*) é positiva e este deve ser melhorado a cada ano para que no futuro próximo seja um estágio obrigatório de acesso ao ensino superior, em função também da idade precoce com que os alunos entram nas universidades” (Ata B);

Os docentes concordaram que a implantação do ICES pode sim trazer muitos benefícios, uma vez que o aluno pode não somente melhorar o seu conhecimento teórico/científico, mas nestes dois anos ele terá a oportunidade de amadurecer e estar mais apto para a escolha do curso que quer ingressar (Ata I).

Portanto, o deslocamento dos estudantes que seriam candidatos à universidade para instituições de perfil mais técnico, ou o adiamento em dois anos do seu ingresso nas instituições é caracterizado como procedimento que permite a manutenção do mérito acadêmico em oposição à reserva de vagas para acesso direto.

## **Considerações sobre o mérito no discurso da instituição**

As considerações sobre o mérito na análise do PIMESP tomam sempre como contraponto políticas pretensamente “sem mérito” - as cotas para acesso direto. Conforme discutimos acima, no discurso das atas analisadas, os sujeitos negros e indígenas são apagados, diluídos entre os demais estudantes de escola pública alvos do PIMESP. O acesso direto de estudantes de escola pública à USP só é admitido se diluído no tempo, considerando-se que é da escola privada que emana a “medida” de desempenho no exame, confundida com a própria ideia de qualidade da universidade.

Ao transferir exclusivamente para a escola básica o fracasso dos candidatos nos processos seletivos, a universidade não assume qualquer responsabilidade no combate a desigualdades raciais e de classe entre estudantes ingressantes. Mais ainda, apresentando o PIMESP como uma “alternativa às cotas” (seja para estudantes de escola pública, seja para negros/indígenas) a partir de uma “inclusão com

mérito”, é traçada uma relação entre a defesa do mérito e a negativa de critérios raciais. Nesta relação, atribui-se aos estudantes beneficiários do PIMESP o *status* da falta: falta-lhes a qualidade da escola privada, ou seja, o desempenho avaliado como meritório para o ingresso regular. Resta-lhes a “inclusão” como saída, ou seja, o curso de “nivelamento” somente após o qual poderiam ingressar na FATEC ou na universidade, desde que demonstrassem desempenho “mínimo” para tal.

A proposta de “inclusão com mérito” parece representar uma concessão, visto que a universidade admite alguns aspectos que são alvo de forte rechaço, como os próprios critérios raciais, no entanto sem permitir grandes modificações no acesso direto via vestibular. Uma vez que a autoridade/poder dos dirigentes universitários e dos quadros do governo (frequentemente formados nestas mesmas universidades) está calcada justamente no mérito destas instituições, admitir flexibilizar estes critérios implicaria em abrir mão de parte desta autoridade. De acordo com Fairclough (1989), práticas institucionais incorporam pressuposições que direta ou indiretamente legitimam relações de poder existentes. Logo, práticas que parecem universais podem se originar na classe/bloco dominante e se tornarem naturalizadas: assim, o poder ideológico é exercido no discurso. Ao silenciar sobre os critérios raciais da proposta, os departamentos excluem este elemento do debate sobre o que é qualidade.

A defesa do ICES/*college* como uma opção de nivelamento ou o direcionamento às FATEC mantém resguardadas as universidades estaduais paulistas aos que obtêm melhor desempenho em testes padronizados. Como pressuposto desta operação está o fato de estudantes de escola pública, negros e indígenas “não precisarem” de universidade e se contentarem com cursos mais voltados à inserção profissional imediata.

A hierarquização de tipos distintos de formação para classes/grupos distintos representa um deslizamento da “ideia de universidade”: uma instituição baseada no tripé ensino-pesquisa-extensão, que permitisse a fruição plena destas dimensões por todos os discentes, os quais teriam garantida uma política de permanência até o final de seus cursos. O crivo do mérito estabelecido no vestibular seria uma espécie de “passaporte” para a universidade fundada no tripé; aos que não atingem este limiar, restaria uma formação fragmentária, voltada a um “nivelamento” à distância que incentiva os estudantes de escola pública, negros e indígenas a adiarem o acesso em dois anos ou ingressem em um curso de formação técnica nas FATEC.

Em síntese, o que sustenta o PIMESP nas atas analisadas é o adiamento do ingresso daqueles retratados como “sujeitos da falta” - de qualidade/mérito, direcionando-os para a formação afim às demandas de mercado. No entanto, mesmo aceitando o PIMESP, permanece um forte rechaço ao estabelecimento de critérios raciais para o ingres-

so, por vezes condicionando a aprovação do programa a restringi-lo apenas a estudantes de escola pública, o que reforça a relação entre negros e indígenas como “sujeitos da falta” de mérito no discurso dos departamentos. Portanto o programa que se pretende de inclusão com mérito é avaliado nas atas analisadas como uma concessão diante da ameaça das cotas, sendo uma possibilidade cogitada para estudantes de escolas públicas, desde que no âmbito desta inclusão não existam políticas voltadas para negros e indígenas.

## Referências

BARRETO, R. G. A recontextualização das tecnologias da informação e da comunicação na formação e no trabalho docente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 985-1002, Out./Dez. 2012.

CARVALHO, I. Associação Juizes para a Democracia pede a reitores de universidades paulistas que revejam posição sobre o Pimesp. **Portal Spresso**. SP, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://spressosp.com.br/2013/03/18/pro-posta-de-alkmin-para-cotas-e-atentado-a-constituicao-dizem-juizes-para-a-democracia>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: UnB, 2001.

\_\_\_\_\_. **Language and Power**. London: Longman, 1989.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

MENDES, M. T. O discurso oficial no Programa de Inclusão com Mérito no Acesso ao Ensino Superior Paulista (PIMESP): Análise Crítica de uma Política Rechaçada. Anais da 37ª Reunião Nacional da ANPEd, Florianópolis, **Anais...** Florianópolis, 04 a 08 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Acesso à universidade**: dualismo, mérito e democratização em questão. Tese (Doutorado em Educação). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2016.

PAIXÃO, M. A Santa Aliança: Estudos sobre o consenso crítico às políticas de promoção da equidade racial no Brasil. In: ZONINSEIN, J.; FERES JUNIOR, J.(Orgs.). **Ação Afirmativa no Ensino Superior Brasileiro**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

PROGRAMA DE INCLUSÃO COM MÉRITO NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO PAULISTA – PIMESP. 2012. Disponível em: <[http://www.i-ri.usp.br/documentos/acoes\\_afirmativas\\_pimesp\\_programa2.pdf](http://www.i-ri.usp.br/documentos/acoes_afirmativas_pimesp_programa2.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2017.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O CASO DA UNIPAMPA**

Viviane Kanitz Gentil  
Miriam Pires Corrêa de Lacerda

## **Introdução**

O processo de universalização e ampliação do acesso à educação tem sido um tema emergente, dadas as alterações no mercado de trabalho, resultado da globalização e alterações no papel do Estado (CARVALHO; BARBOSA, 2010). No contexto mundial, a preocupação com a expansão da educação superior tornou-se incisiva a partir do século XX. Paralelamente, o processo de expansão ou massificação da educação superior em nível mundial começou a ocorrer a partir de meados daquele século, intensificando-se nas três últimas décadas e estendendo-se até os dias atuais.

As instituições de ensino que atuam, principalmente, na educação superior têm buscado adequar-se ao mundo contemporâneo, em que o conhecimento cresceu em importância, assim como os interesses econômicos e políticos têm exigido um novo perfil de trabalhador, fato que nos aproxima de Franco e Longui (2009, p. 5) quando as autoras destacam que “A expansão é uma tendência que se recoloca ao longo dos anos, na educação superior brasileira, justificada por diferentes lógicas em dependência de interesses políticos e econômicos”.

Em nosso país, o acesso e a democratização da educação superior já era enfatizada desde a década de 1930 por diversos intelectuais que defendiam a maior participação do Estado nos assuntos relativos à educação. Entre eles, Álvaro Vieira Pinto e Anísio Teixeira, os quais enfatizaram, que a educação não é privilégio e sim direito de todos. Para Álvaro Vieira Pinto (1986) a universidade precisava passar por um processo de reforma por se constituir em peça fundamental da estrutura arcaica que mantinha condições sociais reacionárias de exclusão social. Era preciso modificar não apenas a estrutura de seu sistema, mas também as condições de ensino, que deviam estar comprometidas com a formação crítica e emancipatória dos estudantes para a ação política e social. Podemos apontar que a temática da democratização da educação superior, teve vários capítulos de uma narrativa repleta de lutas estudantis e docentes, permeadas por distintas concepções e ideologias em diferentes tempos históricos.

Dentro desse contexto, é importante considerar que, historicamente, o acesso ao ensino superior não consiste em realidade para todos os que o demandam. Reverter esse panorama é um grande desafio.

E, neste momento, considerando a educação superior um bem público, que busca superação da elitização histórica, o fomento de políticas públicas que promovam a expansão desse nível de ensino, garantindo o acesso e a permanência dos estudantes é aspecto fundamental. Isso significa, também, investimentos nas instituições públicas, especialmente nas de Educação Superior, que apresentam demanda crescente em nosso país.

Marco significativo para a educação superior foi a sua consolidação com referências específicas na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de 1996, que reconhecerem a importância da qualidade da educação superior e nos princípios de ensino, pesquisa e extensão, elementos básicos da universidade. Decorrente dessa legislação, outras normatizações se concretizam e contribuíram para expansão do setor no País. As instituições de educação privadas tiveram a oportunidade de expandir, incentivadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, no contraponto, adotou uma política pública de reestruturação interna das universidades federais que não demandava investimentos, dessa forma destinando poucos investimentos e incentivos de toda ordem às IES públicas, as quais, no governo FHC, entraram em um processo de estagnação acadêmica, administrativa e de desaceleração da pesquisa e da extensão.

Esse processo de estagnação entraria em diluição com as novas políticas educacionais adotadas pelo governo posterior, liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que traz a preocupação de democratizar o acesso à educação superior, por meio da criação e implementação de novos projetos e programas, construindo políticas públicas e, conseqüentemente, novas propostas de reforma nesse setor. Isto é, ampliando seu campo de atuação, que até, aquele momento, estava concentrado em grandes centros e metrópoles, ou seja, propondo a expansão com interiorização, consolidando, assim, ações que viabilizassem o acesso e a permanência na educação superior, além de ampliar os processos de controle e avaliação, concretizando crescente pleito pela educação superior pública de qualidade.

O ponto de partida para todo esse movimento de expansão da educação superior pública no Brasil, estruturado com base no PNE (2001-2010), foi em 2003, através de importante movimento de recuperação do orçamento das universidades federais e da promoção de amplo debate sobre os processos de expansão universitária. Um vigoroso processo de ampliação da rede federal se instalou e motivou a implantação de novas unidades acadêmicas e novas universidades, distribuídas por todo o território nacional.

À vista disso, Melo, Melo e Nunes (2009) identificaram três ciclos constituindo etapas da expansão recente das universidades federais brasileiras: o primeiro ciclo — expansão para o interior - ocorreu

no período de 2003 a 2006. Neste período, o Programa Expandir, contemplou a criação da Universidade Federal do Pampa -Unipampa. O segundo ciclo — expansão com reestruturação (2007 a 2012) - com adesão da totalidade das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O Reuni foi programa norteador desse período. O terceiro ciclo — expansão com ênfase nas interfaces internacionais - com a criação de universidades federais territoriais estratégicas de fronteira.

Decorrentes da primeira fase de expansão, o Programa Expandir, buscava atender a forte demanda reprimida no interior, uma vez que a maioria das 43 IFES existentes àquela altura (2003) encontrava-se sediada e atuava apenas nas capitais ou grandes centros. Como fruto desse momento, constitui-se a criação da Unipampa, objeto de estudo deste trabalho, instituição localizada na metade sul do Rio Grande do Sul.

A universidade teve suas atividades iniciais articuladas em 2006, tendo como prazo para sua criação e implantação o ano de 2008<sup>1</sup>, e sua finalidade estava expressa a sua contribuição com o desenvolvimento econômico, cultural, social e educacional de uma região afastada dos grandes centros, que carecia de um incentivo externo para a melhoria das condições de vida de sua população.

É importante considerar que essa universidade foi implantada no sul do Rio Grande do Sul, em vista de características peculiares do contexto, visto que tal região sempre foi enraizada na agropecuária e com tradição cultural conservadora, sem oportunizar espaço para outros que não às famílias que deram origem às cidades da região e que as dominavam por deterem maior poder econômico. Era fundamental alterar esta realidade.

Foi lenta a forma pela qual os habitantes da região perceberam a necessidade de mudar a realidade socioeconômica das cidades do Pampa e, apenas na década de 2000, impactados pela atual situação da região iniciaram-se movimentos da sociedade, dos estudantes e de grupos políticos contra a hegemonia, entre elas a possibilidade da estruturação de instituições de educação superior de caráter público, na região, contribuindo ao fomento de novos empreendimentos. Nesse contexto, agregado aos acontecimentos políticos nacionais, e as novas políticas públicas da educação propostas pelo governo Lula, surge, em 2005, à oportunidade de implantação de uma universidade pública, na região, que poderia, portanto, contribuir significativamente para o desenvolvimento, em vários setores, de forma direta ou indireta, mas era evidente que para esta demanda se consolidar era de extrema importância a mobilização popular e políticas.

---

<sup>1</sup>Conforme material publicado “Expansão das universidades federais o sonho se torna realidade”. Período 2003 -2006. Disponível: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/relatorioexecutivo.pdf>

## **Metodologia**

O estudo ora apresentado é constituído em uma abordagem qualitativa. A estratégia de pesquisa caracterizou-se como um estudo de caso, que, nas palavras de Bodgan e Biklen (1994, p.89), “consiste na observação detalhada de um contexto, ou indivíduo, de uma única fonte de documento ou de acontecimento específico”, sendo este recorte atribuído a análise de criação e implantação da Unipampa. Como fundamento inicial, fez-se necessário uma análise documental e estatística, seguida de uma base empírica, oriunda de entrevistas com líderes institucionais, políticos e servidores, através das quais foram identificadas diferentes categorias que motivaram uma análise textual discursiva (MORAES e GALLIAZZI, 2007) e fomentaram a construção de um meta texto que nesse artigo é apresentado em forma de síntese.

## **Desenvolvimento**

Este estudo está envolvido com o princípio de compreender o significado restrito da criação e implantação da Universidade Federal do Pampa, decorrente de uma política pública educacional macro, difundida por meio do Programa de Expandir, que também motivou a implantação de outras unidades no país, que podem ser semelhantes ao caso da Unipampa, mas nunca exatamente iguais, pois cada lugar e tempo constroem sua distinção, sua identidade, diante da realidade na qual se inserem.

Cabe destacar, que o Programa Expandir, de acordo com Faria (2006) seria implementado da seguinte forma: após a definição das cidades e locais, os novos campi e universidades seriam construídas com a participação da comunidade e em parceria com prefeituras. Estas cederiam áreas para as obras e opinariam sobre quais cursos seriam criados e seus respectivos turnos e modalidades de oferta. O Ministério da Educação, enquanto órgão central responsável pela criação desse programa, pagaria os serviços licitados, a contratação de trabalhadores da construção civil, professores e pessoal técnico-administrativo, além da aquisição de equipamentos e laboratórios. Dessa forma, o Expandir visou contribuir para a redução das desigualdades regionais e o enfrentamento ao desemprego, ao mesmo tempo em que democratiza o ensino superior e impulsiona o desenvolvimento do país. Foi exatamente dentro desse perfil que a Unipampa teve sua criação viabilizada.

Ao iniciarmos a explanação sobre trajetória da criação da Unipampa traçamos a análise através do contexto de influência de Ball e Bowe (1992), no qual, normalmente, as políticas públicas são estreadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que gru-

pos de interesse disputam e influenciam a definição das diretrizes de determinada política e, de certa forma, adquirem legitimidade, formando um discurso de base para ela. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos que podem ser lugares de articulação de influência. Ou, neste caso, podemos destacar as influências de um contexto local ou regional, que está contaminado pelos interesses políticos e, muitas vezes, pessoais, e que acabam por se apropriar de uma intenção mais ampla para contemplar interesses mais específicos. Assim, destaca-se o contexto da influência de agentes políticos locais sobre agentes políticos nacionais, que, entorpecidos por ambições e propósitos, mobilizam ações e intenções em prol de um contexto de influência favorável para o desenvolvimento ou surgimento de uma política pública.

A Unipampa nasce de uma grande mobilização regional, e que conduzida por lideranças políticas locais e pelo momento político que trilhava a expansão da educação superior, reivindicava a criação de uma instituição de educação superior pública, que atendesse as demandas de formação profissional local e fosse propulsora de novos caminhos de desenvolvimento regional.

A pluralidade de siglas partidárias e interesses sociais e políticos foi algo significativo neste processo, deixando, mais uma vez, evidente o ciclo de influências mencionados por Ball e Bowe (1992) as quais podem contribuir significativamente para o desenvolvimento das políticas públicas. Mainardes (2006) explicita que, no contexto da influência, as políticas são, normalmente, iniciadas e os discursos políticos são construídos. Sendo assim, destaco que a mobilização foi o embrião da intenção de implantação de uma instituição pública na região do Pampa. O projeto de expansão teve o movimento social como fio condutor e, agrupado a esse fator, a pressão de lideranças para a manutenção de seus agentes políticos regionais era evidente para consolidar esse processo.

Santos (2011) afirma que os atores políticos representam determinados grupos ou organizações cujos interesses podem ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo de determinada política pública. Na defesa desses interesses, os atores mobilizam recursos de poder, que são os elementos materiais ou imateriais, efetivos ou potenciais, que um determinado ator pode mobilizar para pressionar pelas suas preferências, isso se dá na relação com o governo, como também com outros atores. Assim vão sendo feitas negociações entre eles.

No caso em estudo, a mobilização dos políticos da Fronteira Sul e o "jogo político" teve um importante papel na possibilidade de proposição da nova universidade, assim como foi decisiva a movimentação de toda uma comunidade regional, pois, por meio desses dois movimentos a possibilidade de implementação de uma política pública torna-se evidente e embasa o princípio democrático de reivindicação

social. Como coroamento desta mobilização, em 28 de julho de 2005, chega a Bagé a possibilidade de efetivar-se uma instituição pública de ensino superior, anunciada pelas palavras do próprio Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, que, perante uma plateia composta de lideranças e moradores de várias cidades da região da Campanha, comprometeu-se em encaminhar ao Congresso Nacional o projeto de lei de criação da Universidade Federal do Pampa - Unipampa, fato concretizado através do Projeto de Lei 7204/2006 que fundamenta a Lei 11.640 de 11 de janeiro de 2008 que institui a criação da Unipampa.

Diante desse fato, a concretude das políticas públicas federais tomam forma, e ações decorrentes de atores sociais e políticos são fator preponderante para que diretrizes e princípios sejam efetivamente instados e vivenciados pela população, quando o sonho de uma região, com a criação de uma universidade pública federal, passa a ser forte elemento que possa contribuir para transformar a economia regional e local, sendo também significativa a possibilidade do desenvolvimento pela formação e qualificação das pessoas que contribuem para crescimento nas pesquisas e, conseqüentemente, desenvolvimento econômico da região. Para Santos (2011), as regiões que possuem maiores ativos de conhecimento tendem a destacar-se nesse momento de economia globalizada. A influência das universidades, nesse caso, é observada pelo conhecimento gerado, pela liderança de pessoas que fazem parte do quadro funcional da instituição e da própria universidade sobre a comunidade onde está instalada.

É inegável a importância desta universidade para região, assim como não podemos deixar de considerar, ao nos apropriar das palavras de Arruda (2010), que o governo Lula incorporou nas suas prioridades de governo a preocupação com a política de expansão e acesso ao ensino superior, direcionando as ações nesse campo para grupos sociais tradicionalmente excluídos desse nível de ensino. Portanto, o governo colocou na sua agenda a necessidade de expandir a educação superior pública especialmente em regiões menos assistidas, fato que se concretiza na criação e implantação da Unipampa.

Embasados em uma perspectiva inicial, o MEC apresenta, no dia no anúncio da nova universidade, um pequeno esboço de proposta de implantação com 14 cursos distribuídos em 10 campi, concentrados em cinco grandes áreas do conhecimento: agrárias, sociais aplicadas, exatas, saúde e educação.

Esses cursos apresentariam alguns diferenciais e inovações institucionais, sendo estruturados em dois ciclos: o básico ofereceria um conteúdo geral, com caráter multidisciplinar, contemplando as diversidades e especificidades dos diferentes campos do conhecimento, servindo aos diversos cursos de graduação, e um profissionalizante, marcado por conteúdos, objetivos específicos da formação de cada curso, buscando, dessa forma, oferecer um currículo flexível.

Outro aspecto registrado, foi a necessidade da Universidade Federal do Pampa iniciar suas atividades atrelada a outras universidades, deixando claro que tal situação se estenderia até o ato de criação da universidade, quando todas as instalações seriam transferidas para a então criada universidade, que estaria com projeto apresentado ao Congresso Nacional em até 60 dias, tendo até três anos para sua efetiva aprovação. Decorrente dessa realidade, a opção inicial do governo foi a de firmar um acordo de cooperação técnica na modalidade de consórcio entre instituições federativas, sendo elas a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), as quais assumiriam a tutela de cinco campi cada uma, até a legal instituição da Universidade Federal do Pampa. Tal acordo foi assinado em 22 de novembro de 2005, situação que somente seria modificada em 2008, com a Lei 11.640/08 de criação da Universidade.

Ao longo de cinco meses foram realizadas várias audiências públicas em diversos municípios da região, situação que proporcionou amplo debate regional sobre os cursos a serem oferecidos. O campus Bagé seria o maior, com intenção inicial de 10 cursos, estaria sob a tutela da UFPel, com a possibilidade de sediar qualquer curso, já que era a sede da universidade e, junto dele, estaria a Reitoria. As demais cidades abrigariam um número variável de cursos.

A estrutura física inicial, em sua maioria, eram escolas cedidas pelos municípios, que abrigaram, provisoriamente, alunos, docentes e técnicos-administrativos. Cada universidade tutora responsabilizou-se pela estruturação de suas unidades, que lançaram editais fragmentados para distribuição de servidores nas cinco unidades de sua responsabilidade.

Diante do acordo assinado, as duas universidades tutoras tiveram a possibilidade de captar recursos e operacionalizar a implantação de novos cursos. É salutar destacar que fica presente no acordo o primeiro indício de fragmentação da universidade, quando são registradas distintas estruturas acadêmicas propostas na UFPel e UFSM, assim marcando, já na estrutura inicial da futura universidade, dois blocos de organização administrativa e acadêmica balizadas por diferentes princípios e concepções no ano de 2006, fator que pode ter interferido diretamente na constituição de uma identidade de universidade que teve dificuldades iniciais de ser reconhecida.

De novembro de 2005 a março de 2006, a universidade passou por um período tumultuado de oscilações em sua estrutura inicial acadêmica que estruturam vestibulares e calendários acadêmicos diferentes para o início das aulas na nova universidade, oferecendo um total de 30 cursos, com algo em torno de 1,5 mil novas vagas. O primeiro vestibular foi proposto para dias 27 e 28 de maio, através de dois processos distintos tutelados pela UFPel e UFSM, que disponibiliza-

ram endereços para inscrição, formato de provas e horário de provas diferenciados.

Como resultado desse primeiro movimento, mais de seis mil alunos disputam as primeiras vagas da Unipampa, e a região começa a reconhecer a possibilidade de implantação de uma nova universidade, semeando um grande número de expectadores que aguardam a concretização de um sonho regional.

Ter uma nova oportunidade de acesso à educação superior, sem dúvida, foi um dos grandes "ganhos" para a comunidade regional, que percebeu na universidade uma nova oportunidade de ascensão social.

É fundamental destacar que a Unipampa teve algumas dificuldades iniciais, oriundas da fragilidade de um planejamento estruturado, por parte das universidades tutoras ou órgãos superiores, aspecto esperado na instalação de uma nova instituição pública, envolvendo uma ação tão importante e complexa como a criação de uma universidade, dividida em 10 campi, visto isso ser algo novo na história do País.

Para Oliveira (2006) mesmo reconhecendo as limitações do planejamento em prever e controlar o futuro, ele cumpre o papel de construir e articular as relações dos atores envolvidos na implementação de políticas públicas.

Essa falta de planejamento, ocasionado pela rapidez de sua implantação, trouxe à Unipampa uma dificuldade inicial de constituir sua identidade, o que fomentou sua estruturação à luz de princípio de suas tutoras, dificultando sua estruturação especificamente dentro da concepção e perfil de uma nova universidade. Ao retomarmos considerações no Ciclo de Políticas de Ball e Bowe (1992), compreendemos que tais fatores interferem na implantação da Universidade e podem deixar evidente o contexto de influências e textos, assim como a intencionalidade projetada com a implantação de uma nova universidade. Mas, nem todos os atores envolvidos nesse processo estavam conscientes ou colaborativos com todas as prerrogativas construídas e, por isso, fez-se necessário a nomeação por parte do MEC, em 2007, de uma comissão de implantação. Tal comissão foi composta por membros externos, e teve o objetivo de efetivar ou implementar os princípios expostos no Projeto de no PL nº7204.

Naquele momento, novos atores começam a fazer parte da conjuntura e do processo de implantação de ações de uma política pública que tinha um papel muito importante no contexto nacional, pois representava, como argumenta Santos (2011, p.113), "[...] um bem público intimamente ligado ao projeto de país", e também de suma importância no contexto regional.

Todavia, ao nos apropriarmos dos conceitos dispostos no Ciclo de Políticas, observamos que, visando garantir que o contexto do

texto e da prática (BALL e BOWE, 1992) realmente se concretizasse, foi necessária, novamente a interferência de líderes que atuavam no contexto das influências, buscando novos atores e interlocutores que contribuíssem com o desenvolvimento de algo de suma importância para diferentes movimentos sociais e políticos.

Muitos foram os desafios deste novo ciclo<sup>2</sup> de implantação da universidade, mas todos os envolvidos na pesquisa desse trabalho, são unânimes em ressaltar que a escolha dos integrantes da comissão foi de fundamental importância para a consolidação da nova universidade. No dia 16 de março de 2007, com a posse da comissão<sup>3</sup> e um novo momento se constitui na implantação da nova universidade, e, com o apoio direto no Ministério da Educação, inicia-se a estruturação e consolidação da gestão pedagógica e administrativa da Unipampa, tendo como princípio básico a efetivação da sua identidade.

Organizar os campi, estruturar os espaços e delimitar os recursos foram as primeiras tarefas com as quais comissão esteve envolvida, mas para além de estruturar e resgatar membros da equipe, também foi papel inicial da comissão deixar claro à comunidade e a todas as lideranças que a criação da universidade era uma realidade, pois havia uma crença regional que as unidades criadas ficariam dependentes e vinculadas as suas tutoras.

Em pleno processo de criação a universidade, no início de 2007, contava com 10 campi, tendo somente dois campi com prédios próprios e estruturas definitivas. Os outros oito, contavam com infra-estruturas provisórias e obras em período licitatório ou em construção. A instituição contava, naquele momento, com 148 docentes e 133 técnicos administrativos, que atendiam uma demanda de 2472 alunos distribuídos em 28 cursos de graduação nos diferentes campi e um curso de pós-graduação. A realidade de cada campi era diferenciada.

Sem dúvida, neste momento, a articulação e o planejamento da comissão de implantação foi fundamental na condução do processo, de forma a garantir os princípios básicos propostos no projeto inicial. Secchi (2010) enfatiza a importância de gerenciar a implementação, tendo em vista ser este o momento em que as funções administrativas, como por exemplo, liderança e coordenação, são postas à prova.

Em pleno processo de criação de uma nova universidade, traçar um planejamento e um perfil de gestão é algo de extrema relevân-

---

<sup>2</sup>Destacamos um novo ciclo elencando que o primeiro ciclo se instala em 2006 e finaliza com a nomeação da comissão de implantação, que apresenta uma nova perspectiva no processo de implantação da Unipampa e nesse instante um segundo ciclo se inicia.

<sup>3</sup>Em 16 de março de 2007, pela Portaria nº 225 da SESu foi instituída a Comissão de Implantação, que tinha listado, no art. nº1, como seus membros, a professores Maria Beatriz Luce, Norberto Hoppen, Gilberto Dias da Cunha, Maria Isabel da Cunha, Jorge Luiz Cunha, Ricardo Lemos Sainz e Evaldo Rodrigues Soares

cia para obter êxito no projeto proposto, pois as novas universidades derivantes do Programa Expandir tinham um grande compromisso com as comunidades locais, já que eram fruto de demandas específicas e tinha, em seu slogan, a frase "Universidade, expandir até ficar do tamanho do Brasil", que revela a clara intenção do MEC de ampliar e fortalecer a expansão das universidades federais em todo o país.

Ficou evidente que uma das finalidades da comissão nomeada era uma gestão democrática que visava o comprometimento de todos os envolvidos. Várias foram as ações nesse sentido envolvendo lideranças locais, docentes e técnicos administrativos, todas tendo como foco central a efetiva criação de uma nova universidade. Esse aspecto é considerado por Libâneo (2008) em suas interlocuções, que afirma que a gestão educacional pode favorecer a criação de uma cultura organizacional que resulte em melhores resultados.

O projeto de instalação de uma instituição universitária de caráter público e gratuito não poderia prescindir da formulação e explicitação de sua missão institucional, seus ideais e valores culturais que constituirão sua identidade institucional. A formulação da identidade institucional é a pedra fundamental da universidade, aquilo que sustenta o rumo das suas atividades acadêmicas desde sua fundação.

Em especial, na instalação da Unipampa, esses princípios tornam-se fundamentais, pois constituir a identidade de uma nova universidade, que inicialmente foi composta por dois modelos acadêmicos e administrativos distintos, têm um valor cultural e acadêmico de extrema relevância, mas vão além de concepções e modelos pedagógicos, envolvem, também, estruturas físicas, normas, legislações e sistemas acadêmicos unificados.

Castells (2001, p. 22) entende a identidade como um “processo de construção de significado com base em um atributo cultural ou, ainda, um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, o(s) qual(ais) prevalece(m) sobre outras fontes de significado”, sendo que o autor ainda compartilha a idéia de que a identidade é construída, e esse aspecto prevalece na constituição de identidade da Unipampa, que foi constituída no processo de sua implantação através do termo de cooperação de duas universidades e potencializada com a nomeação da comissão de implantação para unificação e intitulação de sua autonomia universitária.

Diante desse fato, a comissão de implantação dedicou-se a personificar a instituição, uma imagem representativa, algo que as pessoas identificassem como própria da Unipampa e construísse, no imaginário do quadro de servidores e de toda comunidade acadêmica e regional, algo específico que remetesse à Universidade do Pampa que havia sido criada. Nessa ocasião foi criado o logotipo da Unipampa, imagem representativa do verde e das nuances do pampa gaúcho.

Também, a Universidade Federal do Pampa tinha, entre seus propósitos de implantação, constituir novos ambientes didáticos e pedagógicos, e formalizar estruturas acadêmicas diferenciadas, aspecto que estava presente já nos primeiros documentos publicados pelo MEC que pautavam o anúncio de sua criação. Esses preceitos foram tratados pela comissão de implantação de forma que a ruptura com a forma tradicional de ensinar e aprender significasse, principalmente, compreender o conhecimento a partir de uma perspectiva epistemológica que problematizasse os procedimentos acadêmicos inspirados nos princípios positivistas da ciência moderna (CUNHA, 2006), onde a pesquisa e a extensão estivessem presentes, assim como existissem pontos de inovação pedagógica e administrativa no ambiente da nova universidade.

Construir o projeto de universidade exigiu um ambiente reflexivo e de permanente debate, e esse aspecto pode ser entendido, também, como tópico de inovação. A comissão de implantação entendeu que, para constituir o perfil e a identidade da nova universidade, faziam-se necessários encontros de docentes e técnicos administrativos. Foram organizados grandes seminários de formação, pois a construção do projeto exigia a formação do corpo de servidores, pois todos foram selecionados por concurso público e tinham o desafio de apropriarem-se da proposta educacional, de seus princípios de emancipação e formação para cidadania, a partir da atuação com projetos destinados à construção do conhecimento e à melhoria da vida das pessoas e da região, aspecto preconizado pela legislação, mas talvez não tão presente para os envolvidos no processo.

Uma das questões que precisam ser clarificadas quando se aborda o tema de inovação em educação é de qual concepção se parte. E, nesse terreno, o espaço educativo e acadêmico vem produzindo experiências em que se busca a construção de um conceito emancipatório de inovação, intrinsecamente ligado aos conceitos de liberdade e de justiça.

Fernando Hernandez (2000) aborda o conceito de inovação educacional chamando atenção para o ponto de partida. Comenta que uma inovação sempre emerge de conjunturas, buscando respostas às necessidades das escolas/universidades ou da sociedade, desenvolvendo alternativas a crenças existentes. Sempre se trata de um processo, de um projeto que se constrói por fases, em geral de forma dialética, integrando reflexões e práticas pedagógicas, superando confrontos e pontos de vista, encaminhando para uma nova cultura educacional, levado à frente pela participação e dinamismo de seus integrantes, ansiosos por respostas a necessidades ainda não atendidas.

Dentro dessa perspectiva podemos pautar a gestão participativa como uma dimensão que caracteriza as experiências inovadoras, pois, por meio dela os sujeitos sentem-se participantes do processo

inovador e vivenciam novas experiências, desde a concepção até a análise dos resultados. Nesse sentido, há uma quebra com a estrutura vertical de poder, responsabilizando o coletivo do processo de ensino e aprendizagem pelas propostas formuladas, e, como já pontuamos anteriormente, essa foi uma característica preponderante do trabalho da comissão de implantação, que imprimiu uma forma de gestão diferenciada à Unipampa, dessa forma trazendo inovações pedagógicas.

## **Considerações finais**

É importante destacar que nosso estudo está motivado e envolvido no esboço de uma universidade criada à luz de uma política pública de expansão universitária do início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, pertencente a um amplo projeto de expansão na educação brasileira, que traçou uma iniciativa de investimento nas instituições públicas de educação superior por meio do Programa Expandir.

É extremamente complexo perceber a instalação de uma nova universidade sobre vários prismas, fato que nos instigou a buscar e sistematizar dados e informações para melhor compreender essa realidade.

Ao longo da trajetória história, percebemos várias ações específicas nas esferas macro e micro, que conduziram programas e projetos que contribuíram significativamente para efetivação de distintas políticas públicas instituídas por diferentes governos, mas nenhuma foi tão intensa e relevante ao favorecer o coletivo da população brasileira, ampliando de forma democrática o acesso à educação superior, quanto foram as políticas públicas para educação superior pública promovidas no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

É salutar destacar que a Unipampa foi fruto dessa política, fomentada, também, por grande mobilização popular regional, mas que teve uma característica extremamente pontual, pois foi oriunda de um sonho coletivo.

Assim, enfatizamos que a criação da Unipampa foi decorrente dois grandes movimentos. O primeiro envolve a "voz" e reivindicações de uma comunidade regional marcada que clama por novas oportunidades de desenvolvimento regional, e o segundo são políticas de governo que resultam em políticas públicas educacionais emergentes de expansão da educação pública pelo viés do investimento na ampliação da rede pública federal de educação superior. Esses movimentos, permeados por concepções, intenções e atores sociais e políticos, convergem e culminam na implantação de uma universidade na Fronteira Sul do RS.

Logo, os resultados deste estudo, instigaram a compreensão da complexidade e, importância de uma estrutura universitária que in-

centive e reconheça a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como princípio básico de educação, não só em seus documentos institucionais, mas em suas práticas pedagógicas permanentes, assim como reconheça a complexidade da gestão democrática como algo de fundamental importância para a formação de cidadãos críticos e reflexivos diante do contexto em que vivem e que, muitas vezes, somente se concretiza em um ambiente universitário público, com investimentos específicos que visam ao desenvolvimento da sociedade.

Mas ao pontuar a importância, também é salutar destacar fragilidades do processo de expansão de acesso que, muitas vezes, pode ser trazido como objeto de massificação e não democratização da educação superior.

Mesmo diante dessa fragilidade, retomamos o objeto de estudo deste trabalho e consideramos que houve um significativo esforço para o cumprimento das diretrizes e princípios de expansão universitária propostos pelo governo, o que implica na percepção de um governo que se move politicamente dentro do objetivo de reduzir diferenças sociais que se conectam aos acessos e oportunidades que se pode ter em cada destino e a efetiva democratização no acesso. Sendo assim foi de grande relevância social, educacional, cultural e econômica a criação e implantação da Unipampa na região da fronteira sul, sendo que as dificuldades iniciais de seu desenvolvimento são desafios exemplares que uma instituição nova enfrenta, mas a forma com a qual sua implantação foi conduzida, retrata o real significado de sua existência

Diante do exposto, destacamos que a análise e o debate sobre as políticas de expansão devem ser permanentes, e que devemos ficar atentos para a gama de sentidos articulados e manifestos em relação à democratização da educação superior, pois as significações de uma política educacional não apontam apenas para aquelas fixadas nos documentos legais, vão para além da magnitude das propostas. Ou seja, o que está posto nos enunciados legislativos, nos documentos iniciais e que constitui o discurso do governo federal de democratização da educação superior, fixou-se enquanto uma prática hegemônica e universal no âmbito das políticas em nível nacional, mas o verdadeiro significado das políticas se concretizam na esfera local, no processo de implantação dessas políticas que estão sujeitas a condicionantes dos sujeitos que nela se integram e aos diferentes contextos econômicos, sociais e culturais nos quais eles se inserem ou elas são inseridas.

## Referências

ARRUDA, Ana Lúcia B. de. Políticas da educação superior no Brasil: Expansão democratização: um debate contemporâneo. **Espaço do Currículo**, v.3, n.2, p.501-510, 2010

BALL, Stephen; BOWE, Richard. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. - Características da investigação qualitativa. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto, Porto Editora, 1994. p.47-51

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. v.2. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CARVALHO, M. L.; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães. Modelos Orientadores da Implementação de Política Pública: uma lacuna da literatura. In: ENANPAD 2011 - XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa, Rio de Janeiro, **Anais...**, Rio de Janeiro, 2011

CUNHA, Luiz A. Educ. O desenvolvimento meandroso da educação Brasileira entre o estado e o mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 809- 829, out. 2006 FARIAS, Susan. Aumentam para 48 os projetos de expansão universitária. 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>

FRANCO, Maria Estela D. P.; LONGHI, Solange, Maria. Expansão na Educação Superior e Universidades Comunitárias: políticas públicas Brasileiras e desafios para a gestão. IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, **Anais...**, Florianópolis, 2009. Disponível em: <[www.inpeau.ufsc.br/wp/wpcontent/BD\\_documentos/coloquio](http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wpcontent/BD_documentos/coloquio)>

HERNÁNDEZ, F. **Cultura visual, mudança educativa e projeto de trabalho**. Tradução: Jussara Haubert Rodrigues. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000

LIBÂNEO, José C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2008

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.27, n.94, p. 47-69, jan./abr. 2006

MELO, P. A.; MELO, M. B.; NUNES, R. S. A Educação a distância como política de expansão e interiorização da Educação superior no Brasil. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 24, p. 278-304, maio/ago. 2009

MORAES, R.; GALLIAZZI, M.C. **Análise Textual Discursiva**. Ed. Unijuí, 2007

SANTOS, Nara Poliana de S. **Políticas públicas, financiamento e democratização da educação superior: avaliação do REUNI na Universidade Federal de Tocantins (UFT)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. 2011

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Concretos. São Paulo: Cengage Learning, 2010

VIEIRA PINTO, Álvaro. **A questão da universidade.** São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986.



## **SOBRE OS AUTORES**

### **João dos Reis Silva Júnior – Org.**

Possui graduação em Escola de Engenharia de São Carlos pela Universidade de São Paulo (1982), mestrado em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1988) e doutorado em História e Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1992). Pós-Doutorado em Sociologia Política pela Unicamp (1999-2000), Pós-doutorado em Economia USP e University of London, Livre-Docente em Educação pela USP, Professor Titular da Universidade Federal de São Carlos, coordenador adjunto do projeto de pesquisa da Rede Universitas/Br POLÍTICAS, GESTÃO E DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: novos modos de regulação e tendências em construção, pesquisador convidado - Mercer University (GA-US) e Professor Visitante na condição de Full Professor na Arizona State University (2014-2015). Bolsista Produtividade em Pesquisa 1A CNPq

### **Vera Jacob Chaves – Org.**

Possui graduação em Licenciatura Em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará (1989), graduação em Licenciatura Em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (1977), mestrado em Educação e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pará (1996) e doutorado em Educação-Conhecimento e Inclusão Social (Nota 7) pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005). Atualmente é pesquisador bolsa produtividade nível 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, pesquisador da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, diretora - Fórum da Gestão do Ensino Superior de Países e Regiões de Língua Portuguesa, pesquisadora da Rede de Estudos sobre Trabalho Docente da Associação Nacional de Política e Administração da Educação - Sede, associada da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação, professora associada IV da Universidade Federal do Pará.

### **Celia Otranto – Org.**

Professora Titular da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Desenvolveu estágio pós-doutoral em educação na UNICAMP (2008), concluiu o doutorado em Ciências Sociais na UFRRJ (2003) e o mestrado em educação na UFRJ (1986). Coordenou o Programa de Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares- PPGEduc, de 2012 a 2014 e foi vice-coordenadora do mesmo Programa de 2014 a 2016 e de 2010 a 2012. É líder do GEPHUR (Grupo de Estudos e Pesquisas da História da Universidade Rural) atua como pesquisadora da

Rede UNIVERSITAS, ligada ao GT 11 da ANPED e do OBEDUC/ UNIVERSITAS, Políticas da Expansão da Educação Superior no Brasil. Assumiu, em 2015, a vice-coordenação do GT 11 da ANPED e, em 2017 assumiu a coordenação. Foi Presidente do Conselho de Ética da UFRRJ de 2011 a 2015. Foi Editora Associada da EDUR (Editora da Universidade Rural).

### **José Carlos Rothen – Org.**

Possui graduação (1986) e mestrado (1992) em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas e doutorado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (2004). Participou do Programa Estágio Senior na Université de Strasbourg como bolsista CAPES (2016). Atualmente é professor associado da Universidade Federal de São Carlos, lotado no Departamento de Educação, atuando no curso de Pedagogia, em cursos de Licenciatura e no Programa de Pós-Graduação em Educação, ministrando disciplinas relacionadas com a temática de Políticas Públicas. Foi coordenador da Comissão Própria de Avaliação da UFSCar de 2013 a 2015, Coeditor da Revista Cadernos da Pedagogia (2009-2015). Foi membro da Comissão de Pós-graduação em Educação (CPG - UFSCar) de 09/2010 a 02/2013 e de 02/2017 a 06/2018. É o atual coordenador do Programa de Pós-graduação em Educação da UFSCar. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq

### **Carlos Lucena**

Cientista Social pela Puccamp. Mestre em Educação pela Puccamp. Doutor em Filosofia e História da Educação pela Unicamp. Pós-doutorado em Educação pela Ufscar. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPQ. Pesquisador do Histedbr. Professor Titular na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia, atuando na graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado em educação. Coordenador do Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Formação Humana. Editor da Editora Navegando Publicações. Desenvolve pesquisas nas áreas de Trabalho e Economia da Educação, investigando as mediações entre a mundialização do capital e a formação dos trabalhadores.

### **Ricardo Antunes**

Professor Titular de Sociologia no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Publicou recentemente os seguintes livros no exterior: *The Meanings of Work (Essay on the Affirmation and Negation of Work)*, Leiden/Boston: Brill/HM Book Series/FAPESP,

2013. Publicado também nos EUA (Haymarket Books, Chicago, 2013), Itália (Jaca Book, 2006 e Punto Rosso, 2016), Portugal (Almedina, 2013), Índia (Aakar Books, Delhi, 2015) e Argentina (Herramienta, 2013, 2a. edição), a partir da edição original publicada pela Boitempo; *Addio al lavoro? Trasformazioni e centralità del lavoro nella globalizzazione* (nova edição revista, atualizada e ampliada), Edizioni Ca'Foscari, Veneza, 2015, publicado também na Espanha, Argentina, Colômbia e Venezuela, a partir da edição original publicada pela Cortez, dentre vários outros livros publicados no Brasil. É Professor convidado da Universidade Ca'Foscari de Veneza/Itália do Master sull'Immigrazione, Fenomeni Migratori e Trasformazioni Sociali da mesma Universidade, sendo também Membro do Comitê Científico deste curso. Foi Visiting Professor na Universidade Ca' Foscari de Veneza entre março e maio de 2017, onde ministrou a laurea magistral História da Sociologia Crítica, entre março e maio de 2017. Entre 1997 e 1998 foi Visiting Research Fellow na Universidade de SUSSEX, Inglaterra.

### **José dos Santos Souza**

Doutor em sociologia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP), com estágio de pós-doutorado em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (FE/UNICAMP). Atua como professor associado do Departamento de Educação e Sociedade do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), onde compõe o quadro docente do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDuc) e lidera o Grupo de Pesquisas Sobre Trabalho, Política e Sociedade (GTPS). É pesquisador da Rede UNIVERSITAS-BR. E-mail: [jsantos@ufrrj.br](mailto:jsantos@ufrrj.br)

### **José Vieira de Sousa**

Possui graduação em Pedagogia pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (1985), e em Letras Português (1994), pela Universidade de Brasília (UnB). Mestrado em Educação (1994) e Doutorado em Sociologia (2003) pela Universidade de Brasília. É Professor Associado da Universidade de Brasília. Foi Coordenador do Grupo de Trabalho Política de Educação Superior da ANPEd, entre 2013 e 2015. É Coordenador desse mesmo GT 11 da ANPEd, no período entre 2015 e 2017. É membro do Conselho Científico do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES). É líder do Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior (GEPAES) no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq. Participou do Consortium Européen d'Ingénierie des

Médias pour l'Éducation: territoires académiques connectés (2014), no âmbito da Université de Poitiers (Poitiers/France). Coordenador do Curso de Mestrado Profissional Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais da Universidade de Brasília no período entre 2011-2016. É membro do Conselho Editorial do periódico Revista Linhas Críticas (UnB). Avaliador institucional e de cursos de graduação do Banco BASIS do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/INEP. E-mail: [sovieira1@gmail.com](mailto:sovieira1@gmail.com)

### **Raisa Maria de Arruda Martins**

Professora Adjunta da Universidade Federal do Espírito Santo – Unidade Alegre, atuando também no Programa de Pós-Graduação em Ensino, Educação Básica e Formação de Professores (PPGEEDUC) nessa mesma instituição. E-mail: [raisamartins@gmail.com](mailto:raisamartins@gmail.com)

### **Marlize Rubin-Oliveira**

Professora Associada do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UTFPR - Campus Pato Branco. Líder do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU/UTFPR).

### **Giovanna Pezarico**

Professora Adjunta Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA/UTFPR- Campus Curitiba e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UTFPR - Campus Pato Branco. Membro do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU/UTFPR).

### **Nilson de Farias**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR/ UTFPR – Campus Pato Branco. Membro do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU/UTFPR).

### **Flávio Batista Ferreira**

É Bacharel e Licenciado em História (2005) e Mestre em Educação (2013) pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Doutor em Educação (2018) pela Universidade de São Paulo (USP). Foi dirigente escolar (vice-diretor) da Escola Estadual Dr. Farid Silva, em Pratápolis/MG. Atualmente é Assistente Técnico da Unidade na Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp e desenvolve pesquisa no Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas, História e Avaliação da Educação Superior (GEPPHAES) da USP. É membro da rede Universitas/BR do GT11 - Educação Superior, vinculado à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPed).

### **Aline Veiga dos Santos**

Doutora em Educação pela Universidade Católica de Brasília, com bolsa de estudo ofertada pelo Governo do Canadá por um período de 4 meses para realização de doutorado sanduíche na University of Alberta - Edmonton. Mestre em Educação e Pedagogia.

### **Ranilce Guimarães-Iosif**

Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília (com sanduíche de dois anos na Faculdade de Educação da University of Ottawa, Canadá), com dois Pós-doutorados em Educação junto ao Departamento de Estudos de Política Educacional da University of Alberta, Canadá. Pedagoga (Orientação Educacional) e mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Adjunct Assistant Professor da Faculdade de Educação da University of Alberta, desde 2011. Pesquisas realizadas no Brasil, Moçambique e Canadá, com financiamento do CNPq e de instituições canadenses. Em 2017 atuou como Pesquisadora Leitora da Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade da UCB. Oficial de Programas Educacionais (BETTER), CODE (Canadá).

### **Maíra Tavares Mendes**

Professora Assistente da UESC (Área: Ensino de Biologia). Atualmente realiza pós-doutorado na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, pesquisando evasão e permanência estudantil em cursos de graduação. Doutora em Educação pelo Proped/UERJ. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), na linha de pesquisa Trabalho, Movimentos Sociais e Educação. Possui Licenciatura em Ciências Biológicas pela Universidade de São Paulo (2008), bem como Bacharelado em Ciências Biológicas. Email: [mtmendes@uesc.br](mailto:mtmendes@uesc.br).

### **Viviane Kanitz Gentil**

Possui graduação em Pedagogia Matérias Pedagógicas do Ensino Médio (UNICRUZ /2000), Especialização em Gestão da Educação Básica (UNICRUZ/2001), Mestrado em Educação nas Ciências ( UNIJUI / 2006), Doutorado em Educação (PUCRS /2017), MBA em Gestão de Instituição Superior (UCS/2017), MBA em Docência Universitária na Contemporaneidade (UCS/2019) e MBA em Metodologias Ativas (Uniamerica/2019). Desempenhou durante 24 anos a docência na educação básica municipal e estadual. Foi Diretora de Escola Pública Estadual durante 7 anos e desempenhou função de Secretária Municipal de Assistência Social do município de Ibirubá. Desde 2004 é professo-

ra universitária e atualmente é professora em tempo parcial na Universidade da Região da Campanha e pedagoga da Universidade Federal do Pampa, Bagé. Na Urcamp, é docente dos cursos de licenciatura na disciplina de Gestão Educacional, Organização Escolar e Políticas Públicas; coordena o curso de Especialização de Docência em Ensino Superior e coordena o sub-projeto PIBID do curso de Pedagogia, além desempenhar atividades como coordenadora do Curso de Pedagogia. Integra o Núcleo de Desenvolvimento Educacional da Unipampa. É avaliadora do E-MEC de cursos de licenciatura. Integrante líder do grupo de Pesquisa Educação, Sociedade e Identidade Regional da Urcamp e participa do Grupo de Estudos em Educação, História e Narrativas da Unipampa.

### **Miriam Pires Corrêa de Lacerda**

Professora convidada do Programa de Pós Graduação Lato Sensu da Universidade LaSalle. Doutora em Educação pela UFRGS (2009). Realizou Estágio Pós Doutoral junto ao programa de Pós-Graduação em Educação PUCRS, pelo Programa Nacional Pós Doutoral - CAPES - sob a orientação do Prof. Dr. Marcos Villela Pereira. Foi Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Co-orientadora do Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale. Mestre em Educação pela UFRGS (1990). Formada, pelo Instituto da Família, em Terapia de Família e Casais (1996 - 1999) com Especialização em Terapia de Casais (1999). Graduada em Pedagogia com Habilitação em Orientação Educacional pela UFRGS (1975). Participou da equipe de fundação do Observatório Juventudes PUCRS, onde atuou como pesquisadora de 2011 a 2017 e como Pesquisadora nos projetos do Observatório da Educação PUCRS entre 2011 e 2017. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Juventudes Brasileiras. Integra os seguintes Grupos de Pesquisa CNPq/Feevale Educação Formação e Diversidade; Grupo de Pesquisa Cultura contemporânea, sociabilidades e práticas educativas e o Grupo de Pesquisa Cultura, Subjetividade e Políticas de Formação





Esperamos que esse livro contribua para o debate político e filosófico sobre a educação. Afirmamos que caso seja infringido qualquer direito autoral, imediatamente, retiraremos a obra da internet. Reafirmamos que é vedada a comercialização deste produto.

|           |               |
|-----------|---------------|
| Formato   | A5            |
| 1ª Edição | Junho de 2019 |

**Navegando Publicações**



NAVEGANDO

[www.editoranavegando.com](http://www.editoranavegando.com)  
[editoranavegando@gmail.com](mailto:editoranavegando@gmail.com)  
Uberlândia – MG  
Brasil









**A coleção Políticas Universitárias é uma parceria da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação e a Navegando Publicações mediada pelo Grupo de Trabalho Políticas de Educação Superior e concretiza-se como excelente veículo de socialização do conhecimento sob o crivo do Grupo e o respaldo da Associação e da Editora**

**Apoio:**

**Grupo de Trabalho Políticas de Educação Superior  
Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa  
em Educação**

