



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**JOSE ADAILTON BARROSO DA SILVA**

**Sinaes: Política de ordenamento para controle e poder do território**

**SÃO CRISTÓVÃO  
2018**

JOSÉ ADAILTON BARROSO DA SILVA

**Sinaes: Política de ordenamento para controle e poder do território**

Tese apresentada à banca examinadora da Universidade Federal de Sergipe como requisito para obtenção do título de Doutor em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia, da linha de pesquisa Análise Regional, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Alexandrina Luz Conceição

**SÃO CRISTÓVÃO**

**2018**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

Silva, José Adailton Barroso da

S586s

Sinaes: política de ordenamento para controle e poder do território / José Adailton Barroso da Silva; orientadora Alexandrina Luz Conceição. – São Cristóvão, 2018.  
157 f. : il.

Tese (doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, 2018.

1. Geografia humana. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Capital (Economia). 4. Territorialidade humana. 5. Ensino superior e Estado. 6. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Brasil). I. Conceição, Alexandrina Luz, orient. II. Título.

CDU 911.3:330.341:378

**JOSÉ ADAILTON BARROSO DA SILVA**

Tese apresentada à banca examinadora da Universidade Federal de Sergipe como requisito para obtenção do título de Doutor em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia, da linha de pesquisa Análise Regional.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Profa. Dra. Alexandrina Luz Conceição (UFS) - Orientadora

---

Profa. Dra. Sônia de Souza Mendonça Menezes (UFS)

---

Profa. Dra. Ana Rocha (UFS)

---

Profa. Dra. Carla Norma Correia dos Santos (IFS)

---

Profa. Dra. Andrea Karla Ferreira Nunes (UNIT)

### **Dedicatória**

A **Arthur e Leonardo** fonte de inspiração constante. A **Rita de Cássia**, companheira e cúmplice de todas as horas. Aos meus pais **José Maciel** (*in memorian*) e **Maria Enaura** meus exemplos de ética e retidão.

**Esta Tese é para vocês e por vocês.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecer significa reconhecer o quanto em uma caminhada nunca estamos sós. Nessa caminhada a dedicação, colaboração, tolerância e capacidade de doação de muitos estão implícitos em cada linha da Tese. Portanto, sou imensamente grato a inúmeras pessoas que estiveram juntos nessa caminhada. Por intermédio de algumas delas, expresso meus agradecimentos.

À minha orientadora, Profa. Dra Alexandrina Conceição, pela acolhida de sempre, pelas preocupações, pela capacidade de dividir seu conhecimento e facilidade de apontar os caminhos, mesmo diante do momento extremamente delicado que passou. É um imenso orgulho dizer que sou orientando de Alexandrina, esse nome inspira confiança e respeito.

Meu muito obrigado à minha companheira de lutas e de jornada que a cada dia se renova, na admiração à profissional, mulher, mãe, filha, amiga e que apesar das atribuições não se furtava a discutir temas que pudessem de alguma forma me auxiliar, e ao mesmo tempo incentivar naqueles momentos em que a mente e o corpo pareciam fraquejar. Meu obrigado a Rita de Cássia Amorim, a minha melhor metade

Aos meus filhos Arthur e Leonardo. Ver a cumplicidade dos dois, faz valer a pena a luta do dia- a dia. Obrigado pelo carinho, atenção e respeito.

À minha mãe, Maria Enaura, meu símbolo de força, sonho e prestatividade.

À minha sogra Leni Amorim, e aos irmãos Aderaldo Barroso, Josenaura Barroso e Rogério Amorim obrigado pela presença, carinho, amizade e confiança.

Ao amigo Auro de Jesus, um irmão que a geografia me apresentou, meu obrigado pelos diálogos, dicas e ajudas teóricas.

À Universidade Tiradentes, pelo incentivo através do programa de capacitação docente, aos amigos da Diretoria de Inteligência Competitiva (DIC) meu agradecimento especial pela confiança, pelos ensinamentos, e por me apresentar uma visão do mundo corporativo. Enfim, a todos que contribuíram para esta conquista, muitíssimo obrigado

## RESUMO

A expansão dos cursos superiores a partir da década de 1990 instituiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes), através da lei 10.861, de 14 de abril de 2004, tendo como base a avaliação de três componentes principais: a avaliação das instituições, avaliação dos cursos e o desempenho dos estudantes. Esse sistema de avaliação passa a aferir a qualidade e expansão de novos cursos e controlar a oferta de vagas. A análise desenvolvida nessa tese entende que esse sistema faz parte da expansão do projeto neoliberal na educação, onde os Estados-nações passaram a reestruturar o ensino superior com o objetivo de atender à chamada Revolução Técnico-Científica. Este sistema foi implantado nas diferentes escalas geográficas, seguindo o modelo implantado na Europa, para colocar as universidades europeias no mesmo nível de competição das universidades norte-americanas, objetivando, medir a qualidade do ensino mediante metas de produtividade e eficiência de cursos e instituições. Nesse sentido a análise da Tese é conduzida a partir do entendimento da inclusão da educação no âmbito da lógica do sistema neoliberal. O olhar geográfico é fundante para o debate ao estabelecer a crítica ao Sinaes como condutor do discurso do desenvolvimento regional, e como um instrumento de poder na regulação do território para atender ao interesse da ação hegemônica do capital, apontando para uma política condutora de um discurso de qualidade, imposto por atores sintagmáticos, que envolvidos na implementação, discussão e embate contraditório entre a necessidade de regulação e controle, ordena o território e legitima a reprodução das desigualdades socioespaciais.

Palavras-Chave:

**Estado; Capital; Território; Sistema de Avaliação; desenvolvimento regional;**

## **ABSTRACT**

The rise of higher education that started in 90s decade build the Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes) by the law 10.861, 04/14/2004, which is based on a evaluation of three main components: The institution's evaluation, course's evaluation and the student's performance. This system of evaluation starts to measure the quality and the expansion of new courses and control the offers to job. The analysis developed in this thesis understands that this system is part of the rise of the neoliberal's project in education, where countries started to rebuild the higher education seeking to attend the Technical Scientific Revolution. This system was installed in various geographic scales, following the model installed in Europe, to bring European universities to the same level of competition as North-American ones, aiming, to measure the quality of education through productivity's goals. The Thesis' analysis is driven by the comprehension of education's inclusion in neoliberal's logic system. The geographic point of view is fundamental to the debate because it criticize the Sinaes as driver of the regional development's speech, and as an instrument of power for territory's regulation to attend the interest of capital's hegemonic action, leading to a policy concerned about quality, imposed by syntagmatic's actors, that involved in the installation, discussion and contradictory crash between the regulation's need, it controls the territory and legitimate the inequality's reproduction.

**Keywords: State; Capital; Territory; Evaluation System; Regional Development.**

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Organização Administrativa dos entrevistados .....	18
Gráfico 2: Localização da IES do entrevistado .....	18
Gráfico 3: Total de cursos 1994-2004 .....	36
Gráfico 4: Cursos Instituições Federais 1994-2004.....	37
Gráfico 5: Cursos Instituições Privadas 1994-2004.....	38
Gráfico 6: Número de Matriculados na IES – 1994-2004 .....	38
Gráfico 7: Matriculados nas IES – 1994 .....	39
Gráfico 8: Matriculados 1994-2004.....	40
Gráfico 9: Organização acadêmica dos entrevistados .....	63
Gráfico 10: Qual seu nível de conhecimento sobre o SINAES? .....	63
Gráfico 11: Como você avalia o SINAES .....	64
Gráfico 12: Você acha que houve avanços para o ensino superior brasileiro com a implantação do SINAES? .....	65
Gráfico 13 Você conhece o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional) da sua instituição? .....	89
Gráfico 14: Atribua um conceito à importância da sua IES (Instituição de Ensino Superior) para o desenvolvimento regional. ....	90
Gráfico 15: Total de professores IES.....	98
Gráfico 16: Total de Doutores nas IES .....	99
Gráfico 17: Percentual de Cursos IDD(2016) .....	104
Gráfico 18: Percentual de notas 5 por região - IDD.....	105
Gráfico 19: Notas Enade por região no Brasil (2016) .....	106
Gráfico 20: CPC por região - 2016 .....	109
Gráfico 21: Número de matriculados 1961-1980 .....	120
Gráfico 22: Número de matriculados IES – Federais (2005-2015).....	125
Gráfico 23: Número de matriculados IES – Públicas (2005-2015) .....	126
Gráfico 24: Total de matrículas com financiamento estudantil (2009-2015).....	129
Gráfico 25: % de matrículas por tipo de financiamento .....	130
Gráfico 26: Número de matriculados no Ead.....	133
Gráfico 27: Crescimento linear do Ead IES privadas.....	134

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Visões de qualidade em educação superior.....	66
Figura 2: Critério de análise para atribuição de conceitos.....	73
Figura 3: Critério de análise para atribuição de conceitos.....	75
Figura 4: Critério de análise para atribuição de conceitos - PDI.....	78
Figura 5: Critério de análise para atribuição de conceitos - PDI.....	80
Figura 6: FATECS no estado de São Paulo.....	83
Figura 7: Experiência do coordenador.....	97
Figura 8: Titulação do corpo docente.....	98
Figura 9: Internacionalização.....	101

**Nenhuma entrada de índice de ilustrações foi encontrada.**

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Valor com despesa em pesquisa e desenvolvimento – IES Públicas (universidades).....	79
Quadro 2: IES Públicas Municipais no Brasil .....	81
Quadro 3: Composição do CPC e pesos das dimensões e componentes .....	94

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de Técnicos-Administrativos nas Universidades Públicas Federais .....	71
Tabela 2: Número de Técnicos-Administrativos nas Universidades Públicas Federais do Nordeste (criadas a partir de 2010) .....	72
Tabela 3: Quantidade de IES – Universidades ( 1996 a 1999) .....	122
Tabela 4: Cursos com maior número de matriculados (2015).....	124

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES Superior	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEA	Comissão Especial de Educação
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Cursos
EEES	Espaço Europeu de Ensino Superior
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENQA Education	European Association for Quality Assurance in Higher Education
FIES	Programa de Financiamento Estudantil
IDD Esperado	Índice de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperado
IES	Instituições de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2 O SISTEMA DE AVALIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO</b> ..	22
2.1 Política Pública de Educação .....	22
2.2 O Sistema de Avaliação.....	41
2.3 O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior .....	60
<b>3 O SINAES E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b> .....	68
3.1 Universidade e Desenvolvimento Regional .....	68
3.2 SINAES e Responsabilidade Social .....	73
3.3 O SINAES, O PDI e a Pesquisa.....	76
3.4 SINAES, PDI e Desenvolvimento Regional .....	80
<b>4 AS CONTRADIÇÕES DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO E A REPRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS.</b> .....	93
4.1 - Internacionalização .....	100
4.2 IDD – Índice de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperado. ....	103
4.3 Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes- Enade.....	104
<b>5 SINAES E ORDENAMENTO TERRITORIAL</b> .....	111
5.1 Sinaes e Território .....	111
5.2 Política de Ampliação de Acesso ao Ensino Superior .....	124
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	140
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	143

## 1 INTRODUÇÃO

A tese aqui apresentada integra o Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe tendo como centralidade, a análise do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES, como uma política de ordenamento para controle e poder do território. O encontro com o referido tema se deu ao assumir a coordenação de uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), e ser convidado a participar como membro da comissão nacional assessora do Enade para a área de Geografia.

Esse fato despertou em mim a curiosidade, fazendo-se necessário o enfrentamento, encarando o novo desafio, que era a compreensão do SINAES, como busca de aprendizagem e possibilidade de crescimento profissional. Esse enfrentamento passou a gerar tensões e conflitos pelo fato de estar diante de uma política em âmbito nacional, que perpassava a dimensão social, política e econômica o que gerou a motivação para o estudo científico do sistema.

Com isso, a Tese, que ora apresento traz discussões sobre o sistema nacional de avaliação, que via Ministério da Educação, serve como balizador da qualidade para oferta de novos cursos ou mesmo da redução de novas vagas no ensino superior.

Foi com esse olhar que apresentei a hipótese de Tese partindo da seguinte questão norteadora: O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior se constitui como uma política de ordenamento para o controle e poder do território?

Na busca de responder a essa problematização, a Tese, teve como objetivo geral analisar o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior como uma política de ordenamento para o controle e poder do território, necessitando para isso, perseguir os seguintes objetivos específicos:

- Contextualizar o sistema nacional de avaliação como uma política pública de educação.
- Identificar a implantação dos sistemas de avaliação.

- Identificar como a política do Estado, através do Sinaes, se transforma em uma política pública educacional, com vistas ao ordenamento territorial.
- Refletir o Sinaes como um instrumento da política de poder, regulação e controle territorial do sistema de ensino superior.

No que se refere à justificativa deste tema, a escolha pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, se deu por ser o elemento, que no entendimento do Instituto Nacional de Pesquisa Anísio Teixeira, apresenta as condições da qualidade do ensino superior, regulando e controlando a oferta de cursos, credenciamento e credenciamento das Instituições de Ensino Superior-IES no Brasil, e portanto, é fundamental que se tenham estudos que apresentem a sua realidade.

Os processos de avaliação se enquadram em uma perspectiva globalizante, que por sua vez atendem a interesses de uma ação hegemônica do Capital, legitimando a ação da avaliação, como um instrumento de poder na regulação do território. Assim, ao debruçar-se sobre o processo de avaliação, reforçou-se o entendimento que ele é constituído historicamente e como tal se transforma de acordo com os movimentos e mudanças dos fenômenos sociais (DIAS SOBRINHO, 2003).

Para esse entendimento, foi realizado um percurso de apreender sobre a realidade do sistema nacional de avaliação, utilizando para isso, de seleção e análises de documentos a respeito das reformas educacionais, leis, portarias, que estruturam e deliberam acerca do ensino superior brasileiro como, por exemplo:

- Constituição Federal;
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN nº 9.394/1996;
- Lei 10.861/2004 – Lei do Sinaes;
- Portarias do MEC;
- Decretos-Lei

Respaldado na leitura, análises e tessituras das fontes pesquisadas pode-se compreender que fazer pesquisa consiste em ler criticamente a realidade e, com compromisso político, contribuir para a construção de uma nova realidade mais justa, com oportunidades mais equalizadas (GALIAZZI,2003). E justamente essa é a

busca: apresentar criticamente a realidade que é imposta para todas as instituições através do sistema nacional de avaliação, sob o discurso da qualidade.

Para desvelar esse discurso e suas práticas, optou-se pelo método dialético como método de abordagem da pesquisa, por entender que o Sinaes faz parte de um contexto histórico e que ocorre de acordo com as condições que se apresenta, sendo, portanto, contraditório na sua essência. Além disso, o método dialético permite uma interpretação totalizante da realidade, por considerar que os fatos não devam ser analisados fora de um contexto social, político, econômico.

A análise sobre o Sinaes não pode estar dissociada do contexto social, político e econômico de um momento histórico, em que a ação hegemônica do capital como forma de recrudescimento de suas ações, expandiu-se para as diversas áreas da sociedade, entre elas a educação, e por isso, ter o método dialético como pilar da análise é determinante, para o que se pretende desenvolver, na medida em que parte da realidade das contradições, de movimento, de relações, condicionantes e causalidades nas suas múltiplas determinações.

Por entender que o Sinaes não possa ser tratado por um modelo isolado, é que se recorre a uma das leis da dialética: a Lei da interação universal. Essa lei, segundo Lefebvre (1975), parte do pressuposto que isolar um fenômeno ou um fato é privá-lo de sentido, de explicação e conteúdo. Com isso pôde-se entender o SINAES dentro de uma perspectiva que considera esse sistema de avaliação como um fenômeno no conjunto de suas relações, com os demais fenômenos.

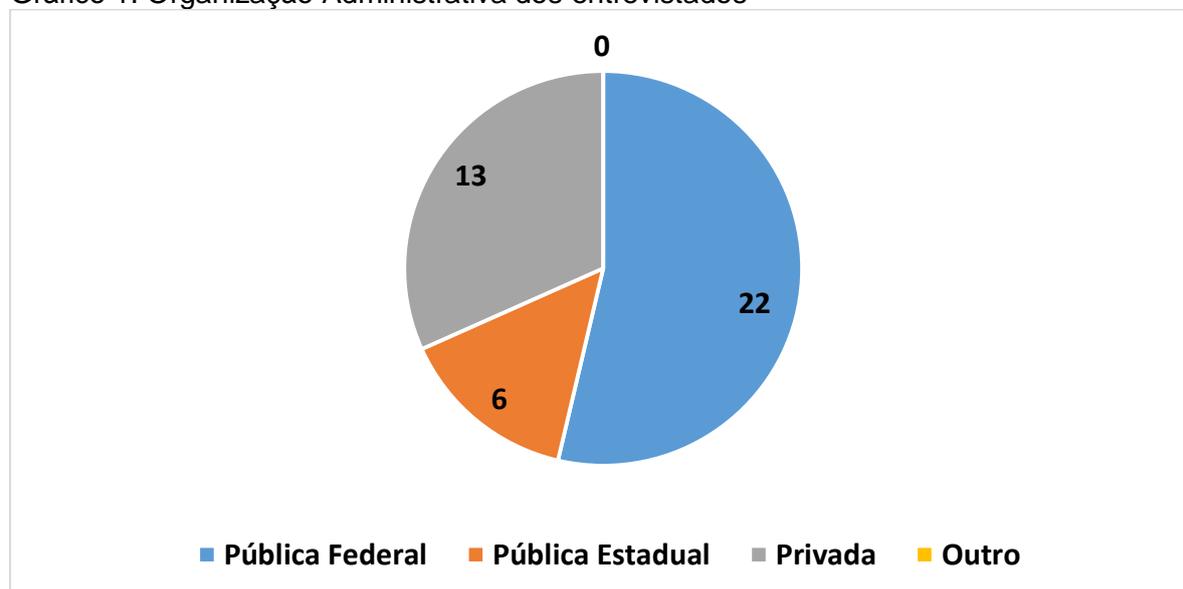
É preciso também demonstrar o Sinaes dentro de um movimento essencial, que se oculta sob o movimento superficial, ou como diz Lefebvre (1975), através da lei do movimento universal, buscando a conexão das coisas, ou seja, o que está por traz do discurso da busca de qualidade do Sistema nacional de Avaliação do Ensino Superior.

O Método dialético foi fundamental para elaboração dessa Tese, visto que, permitiu a busca pela unidade dos contraditórios. Foi através desse método que se pode captar o movimento que engendra os contraditórios, que os opõe, que faz com que se choquem. (LEFEBVRE, 1975).

A intenção da pesquisa de Tese, ao optar pelo método dialético foi de procurar respostas em situações que aparecem como dadas, como naturais quando de fato foram naturalizadas por uma visão de mundo, que atende aos interesses de quem domina (classe social).

Como parte integrante do trabalho de campo foram entrevistados 41 professores de diversas instituições, sendo dispostos na seguinte relação:

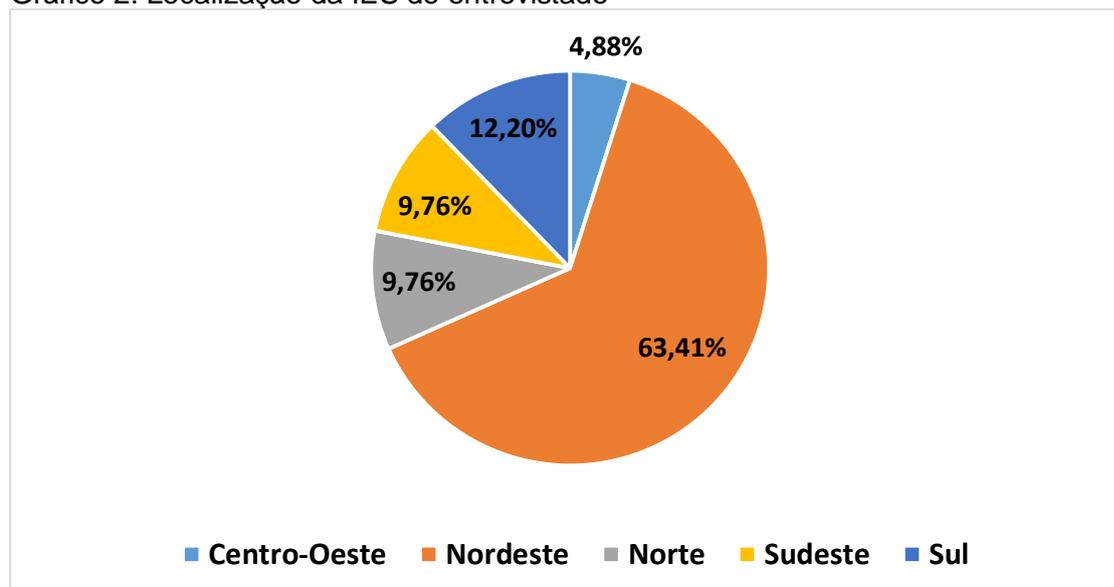
Gráfico 1: Organização Administrativa dos entrevistados



Fonte: Trabalho de campo 2017  
Elaborado pelo autor

Esses entrevistados, desempenham suas atividades docentes nas 5 regiões do Brasil ficando assim distribuídos:

Gráfico 2: Localização da IES do entrevistado



Fonte: Trabalho de campo 2017  
Elaborado pelo autor

Nesse contexto, trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa e não poderia ser diferente visto que, ao pesquisar sobre avaliação de um sistema nacional, faz-se necessário um olhar sobre ações de subjetividade, ideologias, concepções valorativas.

O termo qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção, após este tirocínio, o autor interpreta e traduz em um texto, zelosamente escrito, com perspicácia e competência científicas, os significados patentes ou ocultos do seu objeto de pesquisa. (CHIZZOTTI, 2003, p. 221)

Para se obter essa análise qualitativa, foram necessários apropriar-se dos dados dos censos do ensino superior, disponíveis no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira INEP/MEC, seja através das sinopses estatísticas, seja através dos microdados disponibilizados para consultas. Cabe aqui ressaltar que a utilização de dados estatísticos, serviram para compreensão ampla do fenômeno, não sendo reduzidos a variáveis, mas sim, observados dentro de uma totalidade.

O cruzamento dos dados quantitativos, com os documentos oficiais disponíveis, e as buscas nas fontes secundárias, foram fundamentais para conhecimento do objeto, visto que como sugere Triviños (1987)

para conhecimento do objeto, pretende-se: a) contemplação viva do fenômeno, pela observação e análise de documentos captando a qualidade geral do objeto estudado possibilitando a identificação das principais características do objeto e o levantamento de hipóteses que guiarão o estudo; b) a análise do fenômeno, observando os elementos ou partes que o integram e estabelecendo as relações sócio históricas do fenômeno e a realidade concreta através da coleta de dados quantitativos e qualitativos, com a aplicação de questionários, entrevistas, observações etc. e, por fim, c) a realidade concreta do fenômeno, ao estabelecer os aspectos essenciais, fundamento, realidade e possibilidades, conteúdo e sua forma, o que nele é singular e geral, o necessário e o contingente, mediante descrição, classificação, análise, síntese e verificação das hipóteses, etc (TRIVIÑOS, 1987, p.73-74)

Para se chegar à contemplação viva do fenômeno, como diz Triviños (1987), foi fundamental uma varredura bibliográfica, utilizando-se das produções científicas disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e em trabalhos produzidos, o que possibilitou o exercício metodológico exploratório e descritivo, o que possibilitou um panorama sobre o que está sendo discutido no universo do Sinaes.

Desse modo, foi possível compreender que

A responsabilidade social do pesquisador deve levá-lo ao cultivo do pensar crítico por duplo motivo: para não se deixar enganar, pelos “ídolos” do seu tempo, no sentido em que Bacon os apontou, e que seriam imensamente prejudiciais ao êxito do trabalho pessoal; e para não se tornar porta-voz de concepções equivocadas que se difundirão na sociedade, e irão constituir um peso morto contrariando o progresso das ideias culturais vigentes, prejudicando os pesquisadores contemporâneos e vindouros (VIEIRA PINTO, 1979, p. 514).

Essa postura foi fundamental, para se chegar a Tese Sinaes: Política de ordenamento para controle e poder do território que ficou estruturada em quatro capítulos, além dessa introdução onde se encontra o percurso metodológico, bem como a escolha do tema.

No segundo capítulo, a análise recai sobre o Sistema Nacional de Avaliação como Política Pública de Educação, onde se fez necessário estabelecer uma contextualização histórica do sistema de avaliação.

No terceiro capítulo, a abordagem se dá sobre as políticas voltadas para a educação e sua relação com o território, entendido nessa tese como sendo produto de conflitos e/ou contradições sociais, assim, o capítulo tem como título Política Pública Educacional e Ordenamento Territorial, e traz como cerne a territorialização das políticas, fruto de estratégias de poder, como ações de agentes do Estado ou de organismos internacionais.

Já no quarto capítulo o Sinaes é analisado dentro da perspectiva do desenvolvimento regional, visto que esse item é avaliado a partir da chamada responsabilidade social, para depois o quinto capítulo trazer a discussão sobre as contradições do Sinaes e a reprodução das desigualdades socioespaciais no Brasil.

Finalizando essa Tese, produzi as Considerações Finais apresentando as constatações e conclusões dessa pesquisa e as análises sobre o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior à luz do ordenamento territorial, apresentando o distanciamento entre os discursos e as práticas dos atores chamados de sintagmáticos, envolvidos.

## **2 O SISTEMA DE AVALIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO**

Tendo em vista um dos objetivos desta tese que é de contextualizar a implantação dos sistemas nacionais de avaliação do ensino superior como resultante do processo de acumulação mundial do Capital, este capítulo apresentará a implantação do sistema de avaliação nas Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras, como resultante de uma política pública educacional que tinha como objetivo garantir a qualidade dos cursos, para atender a crescente oferta.

Para isso, parte-se inicialmente de uma análise da política pública, e mais especificamente a política pública educacional e suas mudanças ao longo do tempo no Brasil até chegar ao SINAES (Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior). Recorre-se também a dados do INEP (Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais) para uma correlação entre o contexto sócio econômico e a política pública.

### **2.1 Política Pública de Educação**

Tratar de Política Pública, é tratar de políticas ou programas que possam garantir o direito à cidadania. Entretanto, é necessário um olhar atento à garantia desses direitos porque na realidade “as coisas” não se apresentam imediatamente ao homem como elas realmente são. É a partir dessa concepção, da chamada Dialética do Concreto de Kosik, que as políticas públicas educacionais devem ser analisadas, por entender que:

O fenômeno não é, portanto, outra coisa senão aquilo que – diferentemente da essência oculta – se manifesta imediatamente, primeiro e com maior frequência. Mas por que a “coisa em si”, a estrutura da coisa, não se manifesta imediata e diretamente? Por que são necessários um esforço e um desvio para compreendê-la? Por que a “coisa em si” se oculta, foge à percepção imediata? De que gênero de ocultação se trata? (KOSIK, 1976 p. 12)

Para Kosik (1976) a dialética trata da “coisa em si”. Mas a “coisa em si” não se manifesta imediatamente ao homem. Para chegar à sua compreensão, é necessário fazer não só um certo esforço, mas também um *détour*, ou seja, uma leitura sintomática da realidade.

Nesse *détour*, é preciso entender, portanto, como as políticas são direcionadas ou ainda como são impostas, através de ações que acompanham um contexto social, político e econômico.

[...] as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006, p. 6).

O Estado é, portanto, o agente que institui as políticas públicas e que a fazem se materializar no espaço, através da relação indissociável entre objetos e ações. Com o processo de mundialização do capital, esses objetos e ações podem ser definidos através dos organismos internacionais que impõem dentro de cada país, novas formas de definir, redimensionar e reorganizar o espaço (SANTOS, 1992).

Entretanto, apesar das ações desses organismos internacionais tornarem a formulação de políticas públicas cada dia algo mais complexo, não se pode definir que há uma diminuição da capacidade dos Estados diante das atividades desses organismos. É preciso deixar claro que o entendimento dessas políticas públicas deve atender as questões: quem ganha? O que ganha? Por que ganha? E que diferença faz?

O entendimento dessas questões é fundamental, pois, a política pública sendo uma ação do Estado, afeta toda a sociedade, seja na saúde, no solo urbano ou na educação, cabendo sempre perguntar quem ganha com a política pública.

Em se tratando especificamente de política educacional no Brasil, pode-se dizer que é relativamente nova, visto que, teve como seu primeiro momento no início do século XX, quando a educação ganhou status de atividade fundamental para o desenvolvimento do país. Isso aconteceu com o “Manifesto dos Pioneiros da

Educação Nova”, sendo o primeiro momento que se pensa em um projeto nacional de educação.

Esse manifesto pode ser o exemplo de como uma política pública não parte da ação estatal, porém se transformou em uma ação do Estado a partir do momento em que influenciou no texto da Constituição de 1934, definindo como competência da União fixar um plano nacional de educação em todo o território nacional.

A importância do manifesto, se constituiu em ampliar o acesso à educação, atribuindo um papel incontestado na modernização do país, que passava naquele momento por um processo de reestruturação econômica fruto da chegada ao poder de um grupo liderado por Getúlio Vargas que preconizava a ideia de um país urbano e industrial.

Não deixa de ser elucidativo perceber o Manifesto como parte do jogo político pela disputa do controle do Estado e de suas dinâmicas, e, portanto, como elemento de coesão de uma frente de educadores que, a despeito de suas diferenças, articulava-se em torno de alguns objetivos comuns, como a laicidade, a gratuidade e a obrigatoriedade da educação. Mas não foi apenas isso. O documento também foi representante de um grupo de intelectuais que abraçava um mesmo projeto de nação, ainda que com divergências internas (VIDAL, 2013 p. 584)

A partir do manifesto, o Estado brasileiro se encarregou de apresentar uma série de leis e decretos que passavam a regulamentar a educação do país a exemplo do Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931, que criou o Conselho Nacional de Educação, entre outros Decretos que passaram a regulamentar o sistema educacional brasileiro. A partir desse momento, implantavam-se as bases da educação nacional.

As discussões apresentadas durante a implantação dessas bases da educação nacional, vão permitir criar a primeira grande lei que passou a ordenar as ações educacionais brasileiras, dando mais autonomia aos estados e municípios. A Lei de Diretrizes e Bases, de 1961, sancionada durante o governo de João Goulart, apesar dos avanços foi considerada tímida para muitos estudiosos, entre eles o educador Anísio Teixeira que a considerava uma meia vitória.

Com os governos militares, uma nova LDB é sancionada em 1971, procurando atender às necessidades de preparação de mão-de-obra, estendendo-

se até a década de 1990 quando houve a necessidade de rever a política educacional, em função do processo de redemocratização do país. A LDB de 1996, a mais atual, trouxe como novidades entre outros, a criação do PNE (Plano Nacional de Educação), a taxação do limite de gastos com a educação, e permitiu uma maior autonomia e expansão das instituições de ensino superior.

Em função da expansão do ensino superior, outra discussão que a LDB ensejou foi o debate qualidade versus quantidade, apesar desse debate já ocorrer desde o século XIX, quando no Império apareceram os movimentos sociais chamados de Entusiasmos pela Educação e Otimismo Pedagógico.

O movimento Entusiasmos pela Educação revelava a preocupação de caráter quantitativo, ao propor a expansão da rede escolar e a alfabetização da população que vivia um processo de urbanização decorrente do crescimento econômico. A adoção do trabalho assalariado, aliada a outras questões de modernização do país, fez com que a escolarização aparecesse como fator promotor da ascensão social. Já o Otimismo Pedagógico caracterizou-se pela ênfase nos aspectos qualitativos da educação nacional, pregando a melhoria das condições didáticas e pedagógicas das escolas. (LIBANEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 163)

Com o passar do tempo muitas ações foram implementadas, sempre na tentativa de associar a Educação ao momento econômico, e ao mesmo tempo atender a ampliação de vagas. Pode-se citar como exemplo, a década de 1930, quando no processo de industrialização, o Estado organizou a educação escolar para atender os níveis secundário e superior, deixando de lado a educação básica.

Ainda como exemplo dessas ações, a Constituição de 1946, e a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961, gerou um processo de descentralização, determinando que cada estado organizasse o seu sistema de ensino, entretanto, em função do golpe de 1964, esse processo durou pouco, retornando a educação a um processo de centralização, em função do recrudescimento do poder Executivo.

No fim da década de 1970 e início da de 1980, esgotava-se a ditadura militar e iniciava-se um processo de retomada da democracia e reconquista dos espaços políticos que a sociedade civil brasileira havia perdido. A reorganização e o fortalecimento da sociedade civil, aliados à proposta dos partidos políticos progressistas de pedagogias e políticas educacionais cada vez mais sistematizadas e claras, fizeram com que o Estado brasileiro reconhecesse a falência da política educacional, especialmente a profissionalizante, como evidencia a promulgação da Lei nº

7.044/1982, que acabou com a profissionalização compulsória em nível de 2º grau (ensino médio). (LIBANEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 157).

Nos anos 1990, o novo discurso da modernização e da qualidade, impôs limites ao discurso da ampliação quantitativa do ensino, ao trazer ao debate o tema da eficiência, para excluir os ineficientes, adotando o critério da competência.

No primeiro ano de governo (1995), assumiu-se o ensino fundamental como prioridade e foram definidos cinco pontos para as ações: currículo nacional, livros didáticos melhores e distribuídos mais cedo, aporte de kits eletrônicos para as escolas, avaliação externa, recursos financeiros enviados diretamente às instituições escolares. Em 1996, considerado o Ano da Educação, a política incluiu a instauração da TV Escola, cursos para os professores de Ciências, formação para os trabalhadores, reformas no ensino profissionalizante e a convocação da sociedade para contribuir com a educação no país. (LIBANEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 160).

Com a convocação da sociedade para contribuir com a educação, implantava-se um dos valores liberais, que parte do pressuposto que o Estado não é a única fonte de autoridade. Com isso, estava aberta a possibilidade de parcerias com os Organismos Internacionais e empresas privadas, e a implantação dos projetos: Universidade Solidária, Educação Solidária, Alfabetização Solidária, Projeto Amigos da Escola, entre outros, que institucionalizava a desresponsabilização do Estado com a manutenção das escolas; a desvalorização dos profissionais da Educação; e a criação de um ambiente propício para justificar a redução dos investimentos estatais.

Ainda como ação do Estado, e seu papel definidor de políticas públicas na educação, definiu-se que a responsabilidade da oferta da educação básica seria dos municípios, que apesar de não ser uma novidade, visto que já tinha sido defendida na década de 1930, por Anísio Teixeira, apresentava um viés diferente que era o reconhecimento da importância dessas unidades na formação inicial do cidadão.

A importância dos municípios, por sua vez, despertava debates acerca da importância do lugar, visto que teoricamente cada município poderia construir sua

proposta pedagógica, entretanto, com as parceiras firmadas com empresas privadas, ONGs e/ou entidades filantrópicas essa valorização do lugar era relegada a segundo plano, por conta da imposição de práticas educacionais que eram implantadas em todo o território nacional.

É no espaço escolar, em seus diversos níveis de ensino que se concretiza a política educacional, e que as relações de poder e dominação se estabelecem. Um exemplo dessa relação de poder e dominação foi a implantação das avaliações externas em uma grande quantidade de países latino americanos, inclusive o Brasil. Em uma década, 13 países latino americanos definiram através de política pública a adoção de práticas de avaliação, com o propósito de melhorar a qualidade e conectar a escola à realidade atual da sociedade.

Fato curioso é a padronização dos sistemas de avaliação, implantados nesses países, sempre financiados pelos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, demonstrando que há uma interferência externa na definição das ações.

Nesse sentido pode-se dizer que ao definir políticas públicas baseadas nas diretrizes dos organismos internacionais, os Estados-nações atendem à lógica global e ao seu *modus operandi*, de fragilização do Estado-Nação e, por conseguinte do Território, ocultando a realidade através do discurso de compromisso em favor da educação para enfrentar a amplitude e a complexidade dos desafios.

A política pública implantada a partir das diretrizes dos organismos como o Banco Mundial, OMC, OCDE era definida a partir de uma perspectiva de educação pautada em um discurso de qualidade.

Essa nova abordagem de educação apoia-se em um conceito positivista de ciência neutra e objetiva. [...] só é verdadeiro o que é verificável. O número designa a essência dos objetos, *a coisa em si*; portanto, a ciência deve ser numérica, precisa e rigorosa. Desse modo, enquanto o novo paradigma produtivo põe em relevo a questão da *qualidade*, a abordagem positivista fornece a concepção e o instrumental necessários à *avaliação* do sistema de ensino e dos indivíduos. (LIBANEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003, p. 118 *grifo do autor*).

Essa abordagem positivista, citada por Libâneo, Oliveira e Toschi, tem no Banco Mundial seu principal articulador, a ponto de Ianni (2005) apontar o banco como o agente principal na definição do caráter “economicista”, “privatista” e “tecnocrático” das reformas de ensino nos três níveis em curso na maioria dos países subdesenvolvidos.

A educação pode afetar a vida das pessoas, de maneira que vão além do que pode ser medido pelos resultados econômicos, como os ganhos no mercado de trabalho. Esses efeitos potenciais incluem uma variedade de resultados sociais, como saúde, participação cívica, interesse por política e felicidade, além do crime. (...) Dado o número crescente de evidências sugerindo o papel significativo da educação em aprimorar esses resultados, seria de interesse para os policy-makers da área de educação, saúde e bem-estar social que conjuntamente levem em conta os resultados sociais da educação (OCDE, 2010, p. 154).

Sob a ótica do Banco Mundial, a educação teria, portanto, um papel central no desenvolvimento devendo ser considerada não mais exclusivamente na perspectiva da escolarização, mas, sobretudo e de forma estratégica, da aprendizagem. Mudou-se assim o foco da escolarização para a aprendizagem, visto que a escola não favorecia as aprendizagens necessárias para o desenvolvimento social.

Nesse quadro, o papel do setor privado em educação cresce e se alarga, de um lado, mediante a capacidade de orientar corretamente a adequação das oportunidades de aprendizagem oferecidas às necessidades da atividade econômica, aumentando-se a eficiência do investimento e promovendo, portanto, a assim redefinida “qualidade”; de outro lado, favorecendo a expansão dos provedores privados de educação, dentro e fora do sistema educacional, por meio da criação e do aprimoramento das “oportunidades de aprendizagem” em mercados formais e informais de formação. (PRONKO, 2014, p. 108)

Assiste-se na realidade uma fetichização da educação através da lógica global de expansão das suas ações, que busca em todas as esferas da sociedade garantir sua sobrevivência. A fetichização ocorre na medida em que a educação é

transformada em mercadoria, e escamoteada através do discurso da busca da qualidade e da eficácia para o desenvolvimento

Em primeiro lugar, porque a educação, ela própria, tornou-se mercadoria mediante a introdução de mecanismos de mercado no financiamento e gerenciamento das práticas educacionais. Um produto a mais entre os muitos a serem consumidos. Em segundo, porque a ela é atribuída a função de formar a força de trabalho com as “competências” necessárias para atender ao mercado. (MORAES, 2001, p. 9).

O grande exemplo da transformação da Educação em mercadoria, pode ser vista nas propostas da Organização Mundial do Comércio – OMC. Segundo Borges (2009) a OMC estabeleceu uma nova relação educação superior e desenvolvimento econômico, tratando sob o viés de que a educação superior assume o papel de formar indivíduos qualificados tecnicamente, facilitando a sua integração no mercado de trabalho. Nesse sentido Borges (2009, p. 87) diz que:

[...] a diversificação desse nível de educação é colocada como uma orientação da OMC, recomendação esta que visa a promover, por intermédio da presença de instituições universitárias e não-universitárias no campo da educação superior, um maior atendimento dos interesses das empresas e dos indivíduos, ambos tratados como consumidores. Percebe-se, dessa forma, a operação de uma mudança conceitual, a educação deixa de ser considerada como um direito humano fundamental e é tida como um serviço que pode ser comprado no mercado educacional; de outra parte, os indivíduos deixam de ser tratados como cidadãos e são posicionados como consumidores.

Essa lógica global que coloca a educação como um serviço, apenas reafirma que as instituições de educação tiveram de ser adaptadas no decorrer do tempo, de acordo com as determinações reprodutivas em mutação do sistema do capital (MÉSZÁROS, 2005, p. 42), ou seja, podemos dizer que as mudanças no perfil da educação atendem às necessidades da mudança do processo produtivo e a preparação da mão-de-obra para o mercado de trabalho.

Paralelo às mudanças ligadas à formação do indivíduo que segundo Mészáros (2005) tem uma concepção tendenciosa, estreita da educação e da vida intelectual, com o objetivo de manter o proletariado no seu lugar, outras alterações também ocorreram no bojo das transformações impostas na educação.

O relatório do Banco Mundial (1997, p. 16, In: PRONKO, 2014, p. 110) aponta que:

Há quatro maneiras pelas quais os organismos internacionais podem ajudar a sustentar a reforma. Primeiro, podem dar importante assistência técnica sobre o que fazer e o que evitar. Essa assistência em geral é valiosa, especialmente para os Estados menores, que não têm recursos internos para atender a todas as questões técnicas. Mas há de ser complementada por técnicos locais, capazes de adaptar as reformas às condições e instituições do país. [...]. Segundo, os organismos internacionais podem proporcionar um rico cabedal de experiências de diversos países sobre uma ampla gama de questões. Muitas vezes por terem funcionários em várias partes do mundo, podem oferecer especialistas com experiências diferentes. Em terceiro lugar, a assistência financeira que esses organismos proporcionam pode ajudar os países a superar o doloroso período inicial de reforma, até que os benefícios comecem a surgir. Quarto, podem proporcionar aos países um mecanismo para assumirem compromissos externos, tornando mais difícil retroceder no processo reformador. Contudo, se alguma coisa nos ensina a história da assistência ao desenvolvimento, essa lição é a de que o apoio externo pouco pode realizar quando falta a disposição interna de reformar.

Nesse relatório ficava explícita a política de estado mínimo do banco quando apontava o Estado como fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social, porém não enquanto agente direto do crescimento, mas sim como um sócio, elemento catalisador e impulsionador deste processo. (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 2).

As alterações no âmbito da educação encontram-se amparadas em diversos relatórios divulgados pelos organismos internacionais, a exemplo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que na década de 1990 lançou as bases teóricas do Desenvolvimento Humano Sustentável, elevando o ser humano a agente e sujeito do próprio desenvolvimento.

O conceito de “Desenvolvimento Humano Sustentável” defende e promove a adoção de políticas públicas que consideram as pessoas, e não a acumulação de riqueza, o propósito final do desenvolvimento (PNUD, 2005, p.5).

Esse relatório define ainda que para se chegar ao grau de Desenvolvimento Humano Sustentável, é necessário levar em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que, por sua vez, parte de três dimensões básicas relacionadas ao ser humano: longevidade; possibilidades de educação e Renda.

No tocante à dimensão possibilidades de educação, foco desta discussão, o PNUD trazia como variáveis a alfabetização de adultos e escolaridade conjunta dos ensinos primário, secundário e superior.

O deslocamento do horizonte ideal da educação oportunizou um homem frio, calculista, um profissional sem coração (no dito de Weber), sem sentimento, sem amor, sem emoção, enfim, sem vida, mas um profissional competente. A perda dos ideais legitimadores oportunizou o desenvolvimento de uma cultura tanática, redirecionando para o lucro e o poder todo o esforço e fim da ação humana. Este encurtamento do horizonte dos fins potencializou a produção de patologias sociais e individuais (violência, medo, exclusão, xenofobia, racismo, desemprego, saúde e educação deficientes etc.) com consequências desastrosas para toda a humanidade e também para o planeta terra, nossa casa (BOLZAN, 2010, p. 30)

Por outro lado, os defensores do projeto neoliberal afirmam que a educação é a mola propulsora da economia, e, portanto, ela deve se subordinar à lógica que determina o crescimento econômico capitalista. Entre esses defensores encontra-se Milton Friedman, economista norte-americano, que em seu livro *Capitalismo e Liberdade* propõe um modelo educacional que se opõe aos modelos humanistas de educação, privilegiando a unilateralidade do homem, no lugar da omnilateralidade.

Ainda para Friedman, o Estado Mínimo se efetivaria na educação quando não houvesse mais instituições administradas pelo Estado. O papel do Estado seria apenas fiscalizar essas instituições.

Se por um lado esse modelo não conseguiu ser efetivado por completo, por outro, o Estado patrocinou via financeirização da educação um aumento substancial do setor privado. Segundo dados da HOPER, principal consultoria do setor educacional brasileiro, de 1997 a 2007, houve um aumento de 394% da oferta de vagas nas Instituições de ensino superior privadas.

Segundo Bastos,

O ramo da educação presta-se como poucos a investimentos na época da financeirização porque os tempos de maturação e amortização do capital são relativamente rápidos. Por tratar-se de um setor de serviços intensivo em mão-de-obra e construções simples, a escala de oferta é variável e rapidamente adequada a variações da demanda. Sistemas informatizados e “pacotes” educacionais padronizados geram ganhos de escala que barateiam a oferta do serviço, independentemente de sua qualidade. Após os temores de saturação do mercado educacional em meio à crise do final da década de 1990, a dinâmica econômica se apresentou muito favorável ao investimento privado. (BASTOS, 2013, p. 17)

Com o investimento privado na educação, o projeto neoliberal se intensifica, entretanto, esse projeto não se restringe apenas ao setor privado e a sua financeirização, mas também se espalha no setor público, principalmente nas universidades. A esse respeito, Chauí diz:

Regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional.... Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em micro-organizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes a exigências exteriores ao trabalho intelectual. (CHAUÍ, 1999, p. 4)

A Universidade pública passa então a vivenciar uma cultura do produtivismo, onde a pesquisa é privilegiada em detrimento do ensino e da extensão. Com isso, termos do mundo dos negócios ou ambientes corporativos passaram a ser empregados com maior intensidade na educação. Empreendedorismo, Produtividade, Eficiência e Lucratividade passaram a ser palavras que independente da área de conhecimento ganharam espaços dentro da academia.

A universidade moderna se converteu numa organização complexa, diversificada, prestadora de serviços múltiplos, permeável ao jogo econômico, social e político de seu meio, tensionada por inúmeras variáveis e demandas, entre as quais se incluem aquelas por conhecimento novo e por desenvolvimento material, fenômeno que lhe obriga a uma revisão permanente de suas funções e objetivos, de seus métodos e práticas acadêmicas (MELLO, 2011 p. 68)

Essa chamada universidade moderna pregada por Mello, serve para atender ao processo produtivo que tem como característica básica pertencer a um

modelo onde a chamada produção flexível exige trabalhadores intercambiáveis, polivalentes e que estejam aptos para a empregabilidade.

As mudanças no âmbito da produção, em razão do avanço da ciência e da tecnologia, têm gerado uma situação de competitividade no mercado mundial. [...] A competitividade instalada e requerida pelo capital transnacional passa, cada vez mais, pelo desenvolvimento do conhecimento e pela formação de recursos humanos, atribuindo papel central à educação. (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003, p. 107).

Como crítico desse modelo de educação da era neoliberal, Saviani (2007) afirma que essa empregabilidade tem apontado para uma reconfiguração da pedagogia, trazendo o que ele chama de pedagogia das competências cujo objetivo é a adaptação do sujeito às forças produtivas que se encontram no jogo do mercado.

Contrário ao pensamento de Saviani, e defensora do modelo neoliberal, Mello (1991), diz que a qualificação para o consumo, fundamentada mais na austeridade que na ostentação e associada ao aumento da produtividade e da competitividade, seria uma contribuição da educação para superar as desigualdades sociais que, isoladamente, os sistemas educacionais podem até acentuar.

Ainda para essa autora, há alguns pontos que se tornam consenso em nível internacional, que orientam a formulação de políticas públicas.

- A educação passa definitivamente a ocupar, juntamente com a política de ciência e tecnologia, lugar central e articulado na pauta das macropolíticas do Estado, como fator importante para a qualificação dos recursos humanos requeridos pelo novo padrão de desenvolvimento, no qual a produtividade e a qualidade dos bens e produtos são decisivas para a competitividade internacional.
- Ainda que por si só a educação não assegure a justiça social, nem se possa esperar só dela a erradicação da violência, o respeito ao meio ambiente, o fim das discriminações sociais, e outros objetivos humanistas que se colocam hoje para as sociedades, ela é, sem dúvida, parte indispensável do esforço para tornar essas sociedades mais igualitárias, solidárias e integradas.
- A aquisição de conhecimentos básicos e a formação de habilidades cognitivas, objetivos tradicionais do ensino, constituem hoje condição indispensável para que todas as pessoas consigam, de modo produtivo, conviver em ambientes saturados de informações, e tenham capacidade para processá-las, selecionar o que é relevante, e continuar aprendendo.

- O conhecimento, a informação e uma visão mais ampla dos valores são a base para a cidadania organizada em sociedades plurais, cambiantes e cada vez mais complexas, nas quais a hegemonia do Estado, dos partidos ou de um setor social específico tende a ser substituída por equilíbrios instáveis, que envolvem permanente negociação dos conflitos para estabelecer consensos. (MELLO, 1991, p. 12-13)

O discurso de Mello vem carregado de concepções ideológicas, diretamente ligadas ao contexto social-econômico da época, visto que, mais uma vez as palavras erradicação da pobreza, justiça social e modo produtivo passam a ser vistos não como ação do Estado, mas, nas próprias palavras da autora, por uma ação de equilíbrios instáveis, que negociam conflitos para estabelecer consensos.

Além disso, pode-se dizer que o discurso de Mello, reproduz a concepção chamada de escolanovista, onde os sujeitos são vistos como recursos humanos, e, segundo Saviani (2005) são singulares distinguindo-se uns dos outros pela originalidade e autonomia. As relações sociais são naturalizadas, e cabe aos educandos desenvolver-se para estarem aptos ao mercado.

Contrário a essa visão de homem como recurso humano, ou o aluno empírico Saviani diz:

O aluno empírico pode querer determinadas coisas, pode ter interesses que não necessariamente correspondem aos seus interesses, enquanto aluno concreto. É neste âmbito que se situa o problema do conhecimento sistematizado, que é produzido historicamente e, de certa forma, integra o conjunto dos meios de produção. Esse conhecimento sistematizado pode não ser de interesse do aluno empírico, ou seja, o aluno, em termos imediatos, pode não ter interesse no domínio desse conhecimento; mas ele corresponde diretamente aos interesses do aluno concreto, pois enquanto síntese das relações sociais, o aluno está situado numa sociedade que põe a exigência do domínio deste tipo de conhecimento. E é, sem dúvida, tarefa precípua da escola viabilizar o acesso a este tipo de saber (SAVIANI. 2003, pp. 143-144)

Pode-se dizer a partir da afirmação de Saviani, que o aluno deve ser formado sob uma perspectiva da omnilateralidade, utilizando-se da palavra de Marx, que expressa a necessidade dessa formação estar fundamentada na unidade dialética entre teoria e prática, com o objetivo de formar o sujeito crítico.

A educação unilateral forma somente sujeitos para o mercado de trabalho, enquanto que o desafio da educação e da escola na sociedade contemporânea devia ser a produção do homem completo, omnilateral.

Essa perda da formação do homem completo, pode ser um dos grandes exemplos de como uma política pública pode alterar a formação do indivíduo. Como já citado anteriormente a educação pode afetar a vida das pessoas, de maneira que vão além do que pode ser medido pelos resultados econômicos e da forma como elas são impostas a alteração se dá de forma muito mais intensa, já que atende a um interesse exógeno.

Cabe ressaltar que para que essa política seja implantada, via organismos internacionais, os centros decisórios locais necessitam ser complacentes com a aceitação das estruturas globais, sob o discurso da modernização das sociedades. É verdade também que essa desestruturação de estruturas locais em preferência às definidas em outros centros somente está se tornando cada vez mais possível diante da crescente agilização das comunicações, mercados, fluxos de capitais e tecnologias, intercâmbios de ideias e imagens, que modifica os parâmetros herdados sobre a realidade social, o modo de ser das coisas.

Tudo se desterritorializa. Coisas, gentes e ideias, assim como palavras, gestos, sons e imagens, tudo se desloca pelo espaço, atravessa a duração, revelando-se flutuante, itinerante, volante. Desenraizam-se dos lugares, esquecem os pretéritos, presentificam-se nos quatro cantos do mundo. A sociedade global transforma-se em um vasto mercado de coisas, gentes, e ideias, bem como de realizações, possibilidades e ilusões, compreendendo também homogeneidades e diversidades, obsolescências e novidades. (IANNI, 2005, p. 211)

É justamente esse deslocamento de ideias pelo espaço, a exemplo do modelo de educação que deve ser implantado definido como uma ação dos organismos internacionais já citados, Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO- a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento – OCDE e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD ou simplesmente Banco Mundial.

Redefine-se assim, a relação entre o Estado e a Educação, estando diretamente ligado à reestruturação do capitalismo em sua lógica global e a

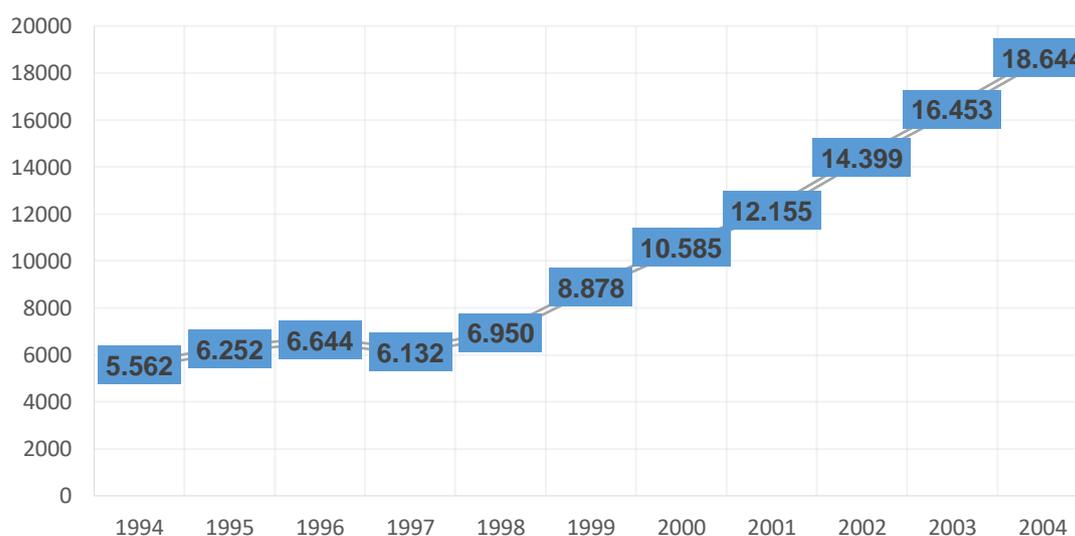
necessidade de formação de mão de obra qualificada para atender ao que Harvey (2003, p. 141) chamou de regime de acumulação flexível.

Tal condição acaba por impor uma agenda vasta, densa e, mesmo, imprevisível de transformações medulares aos sistemas de educação superior, *everywhere*, envolvendo, entre outras iniciativas: diversificação da oferta de ensino; das titulações; reforma curricular; reforma do regime jurídico; reforma das tecnologias de ensino; reforma das estruturas de deliberação e gestão institucional; reforma dos estatutos e das carreiras do pessoal docente; das modalidades e metodologias de ensino. (MELLO, 2011, p. 33).

Essas iniciativas, implantadas durante a década de 1990, fazem parte de um grande movimento, que passou a ser denominado de reforma do ensino superior, que entre outras coisas, traz em seu bojo, a mercantilização; a financeirização e a expansão da oferta. Assim, cabia aos governos dos países em desenvolvimento o estabelecimento de regras e incentivos ao crescimento da oferta que passava, por exemplo, pelo financiamento público da educação.

Para se ter ideia desse crescimento, durante o período de 1994-2004<sup>1</sup>, o ensino superior brasileiro apresentou um incremento na quantidade de cursos. De 5.562 cursos em 1994 passou para 18.644 cursos em 2004, segundo o Censo da Educação Superior 2014, apresentando um incremento de 235%.

Gráfico 3: Total de cursos 1994-2004

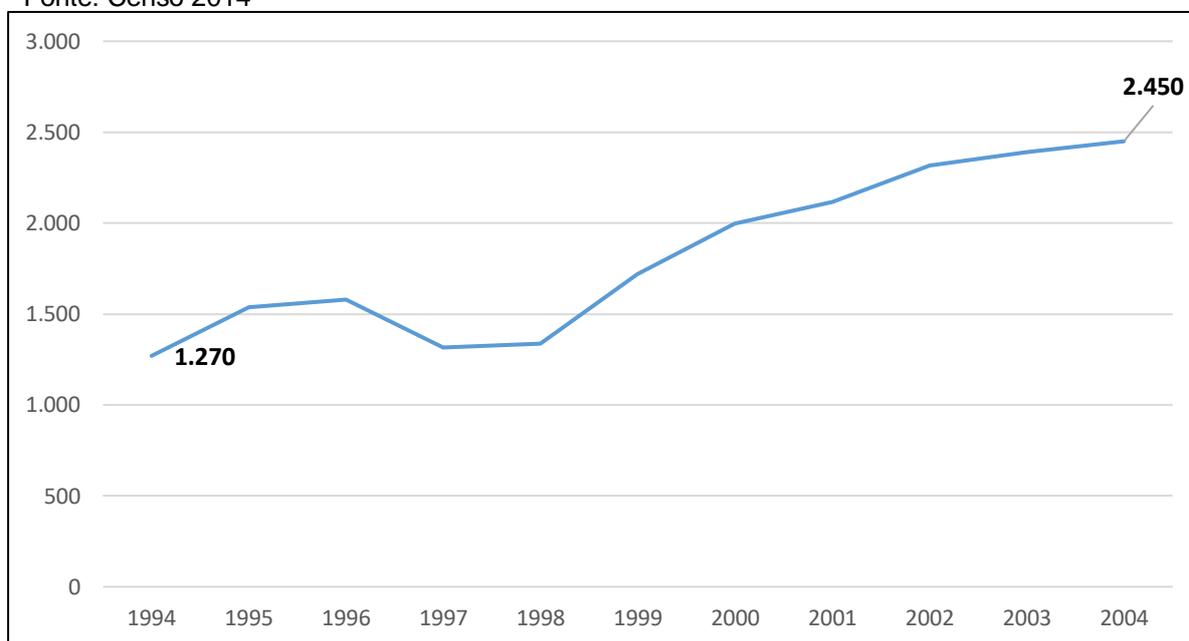


<sup>1</sup> O período retratado nesse momento (1994-2004) foi escolhido por ser a década de expansão do ensino superior e da implantação do Sistema Nacional de Avaliação

Fonte: Censo 2014  
Elaborado pelo autor

Nos dez anos analisados o número de cursos nas instituições públicas federais (foram desconsiderados, aqui, os dados das IES públicas estaduais e municipais) saiu de 1.270 (Hum mil duzentos e setenta) cursos em 1994, para 2450 (dois mil quatrocentos e cinquenta) em 2004, apresentando um crescimento exponencial de 93%.

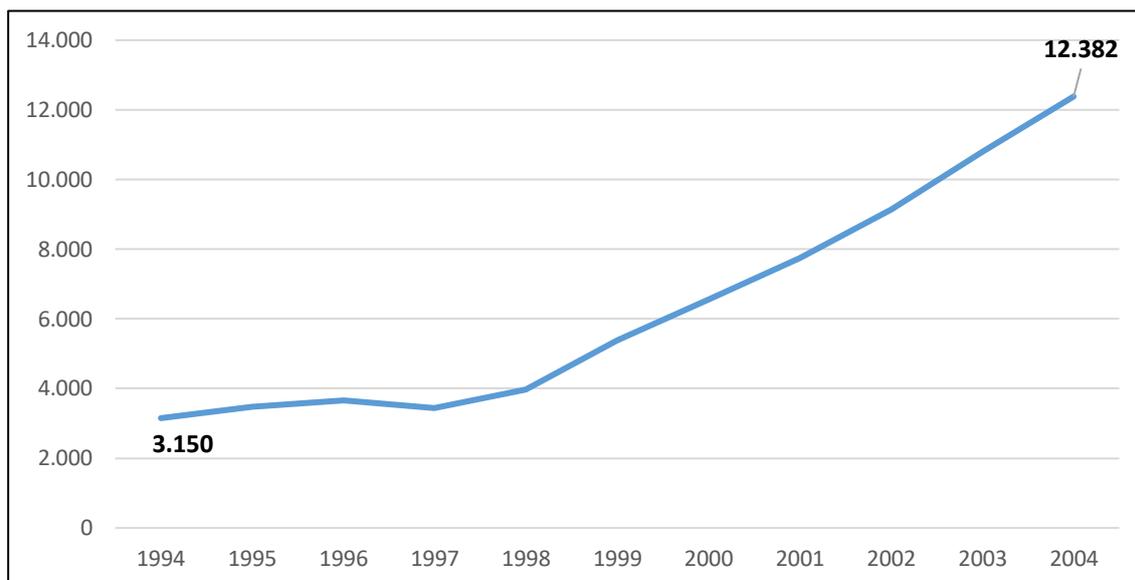
Gráfico 4: Cursos Instituições Federais 1994-2004  
Fonte: Censo 2014



Elaborado pelo autor

O grande salto foi apresentado pelo setor privado. Ainda segundo os dados do Censo do Ensino Superior, o ensino privado saiu de 3.150 (três mil, cento e cinquenta) cursos em 1994 para 12.382 (doze mil trezentos e oitenta e dois) cursos em 2004, apresentando, um crescimento de 293%. Portanto, o crescimento do número de cursos na educação superior privada foi superior à média do mesmo período no Brasil.

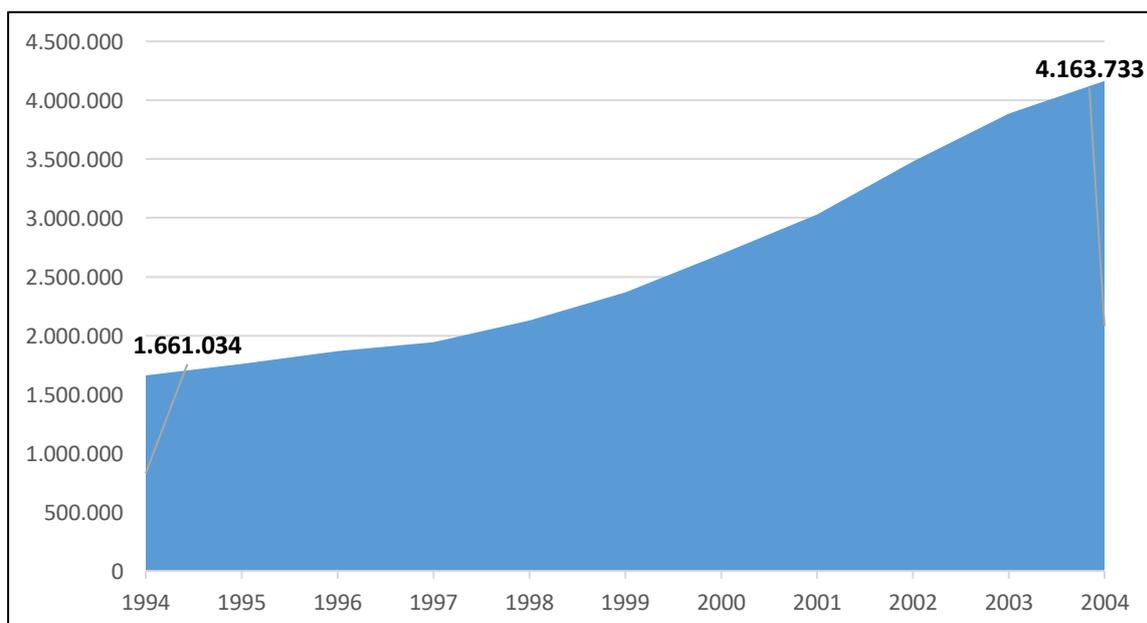
Gráfico 5: Cursos Instituições Privadas 1994-2004



Fonte: Censo 2014  
Elaborado pelo autor

Falando em quantitativo de alunos, os dados também retratam, durante o período analisado (1994 a 2004), um boom no número de matrículas nas Instituições de Ensino Superior (IES). Conforme pode ser verificado no gráfico abaixo o número de matriculados saiu de 1.661.034 alunos em 1994 para 4.163.733 alunos em 2004, um crescimento da ordem de 151%.

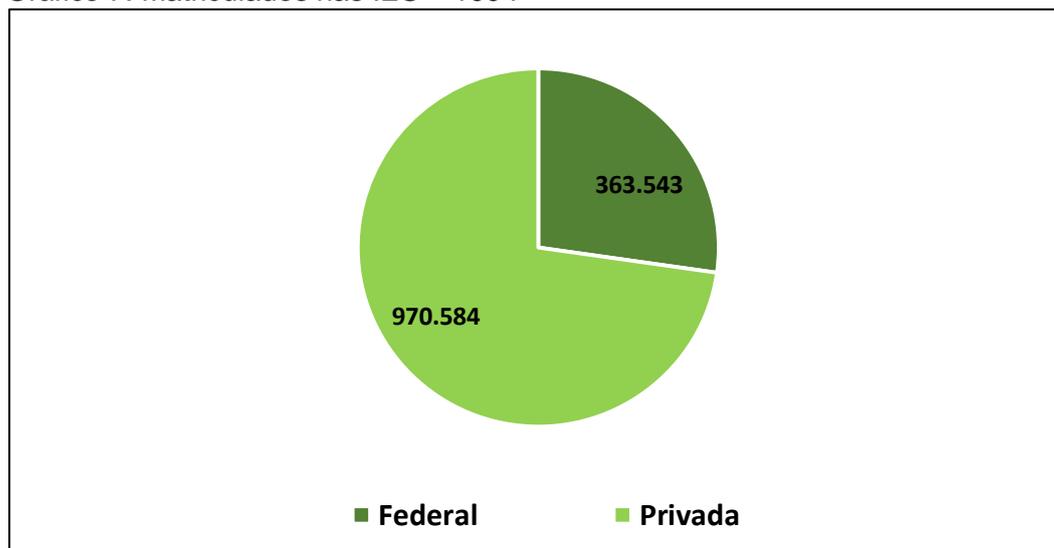
Gráfico 6: Número de Matriculados na IES – 1994-2004



Fonte: Censo 2014  
Elaborado pelo autor

Mais uma vez o que pode ser apontado é a diferença de crescimento entre as IES públicas e privadas. Enquanto o número de matriculados em 1994 nas IES públicas federais, era de 363.543 alunos, na iniciativa privada esse número já era de 970.584 discentes.

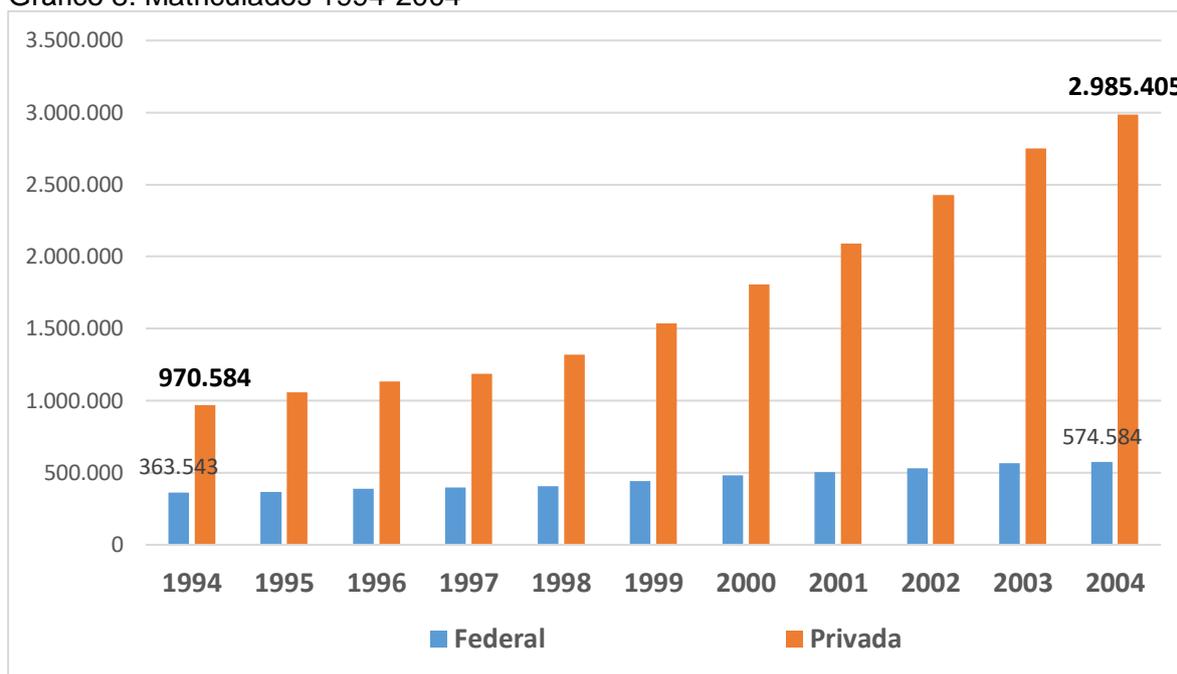
Gráfico 7: Matriculados nas IES – 1994



Fonte: Censo da educação superior 2014  
Elaborado pelo autor

É interessante destacar que o ritmo de crescimento se acelera a partir da década de 1990, com grande destaque para a iniciativa privada, coincidindo com período de governos neoliberais no Brasil. Mas também cabe destaque o lento crescimento das matrículas nas IES públicas federais. Traçando um comparativo entre elas, enquanto as IES federais tiveram um crescimento, durante o período aqui analisado, de 58% as IES privadas cresceram em número de matrículas 208% conforme pode ser verificado no gráfico abaixo.

Gráfico 8: Matriculados 1994-2004



Fonte: Censo 2014  
Elaborado pelo autor

Diante desses números que se apresentavam em tendência de crescimento, a política educacional passou então a buscar regulamentar a oferta de cursos e matrículas. A forma encontrada foi legitimar um sistema nacional de avaliação que através de uma análise da qualidade fosse garantido o direito de uma determinada IES ampliar ou manter a oferta de cursos e matrículas.

## 2.2 O Sistema de Avaliação

Ao pensar em um sistema, parte-se da concepção de algo que está relacionado a um conjunto de elementos interdependentes ou ainda, conforme a definição do *Michaelis*, um corpo de normas ou regras, entrelaçadas numa concatenação lógica e, pelo menos, verossímil, formando um todo harmônico; um conjunto ou combinação de coisas ou partes de modo a formarem um todo complexo ou unitário. Para Saviani (2009) um sistema constitui-se na unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante.

Apesar de aceitar a concepção acima descrita para definição de um sistema, prefere-se nesta pesquisa optar pela concepção que um sistema pode ser entendido como um conjunto de ideias científicas ou filosóficas logicamente solidárias, consideradas mais em sua coerência que em sua verdade, justamente por se enquadrar mais na realidade do tema desta tese.

Pensar de forma sistêmica exige que o entendimento seja levado para que um fenômeno não seja tratado de forma isolada, visto que as partes se interagem para formar um todo. Assim, é visto, por exemplo, um sistema de avaliação.

Dias Sobrinho (1996), destaca que um processo de avaliação não se restringe apenas a aspectos organizacionais e gerenciais de uma instituição, mas ultrapassa seus limites, atinge contextos cada vez mais amplos, reflete a ideologia e os valores orientadores da sociedade.

A avaliação faz parte, portanto, de qualquer empreendimento humano e, de um modo geral, está ligada à palavra valoração. Ela é, aliás, por definição, uma atividade de valoração ou de atribuição de valores. Etimologicamente, avaliar significa atribuir valor a alguma coisa, dar a valia e, por isso, não é uma ação neutra ( (FREITAS, 2012, p. 121)

Ainda na concepção de Dias Sobrinho (2003) avaliar é um ato estreitamente ligado a escolher e optar, sendo que os procedimentos avaliativos são

bastante antigos, datam de mais de 2 mil anos, quando a China já fazia exames de seleção para os serviços públicos e a velha Grécia praticava a docimasia inquerito que se fazia em Atenas, antigamente, sobre as aptidões morais dos candidatos a uma função pública

Com a chegada da industrialização, os processos de avaliação começam a se comportar com características de mensuração e comparação, passando a avaliação a ser confundida apenas com o testar e medir, até por conta da natureza do processo de industrialização que se expandiu para o campo de outras atividades.

Posterior a essa fase, entra em cena Ralf Tyler, que com seus princípios (Os princípios de Tyler) escrito na década de 1950, se torna o “pai da avaliação educativa”. O processo de avaliação, segundo Tyler, é essencialmente o processo de determinar até onde os objetivos educacionais estão sendo realmente alcançados pelo programa de currículo e ensino. (KLIEBARD, 2011 p.31).

Sobrinho (2003) também destaca a importância de Tyler para a avaliação, e afirma que o termo avaliação educacional, foi cunhado pela primeira vez por esse estudioso em 1934, quando apontava que os objetivos educacionais constituíam o centro da avaliação.

A avaliação é, assim, nessa concepção um valioso instrumento para a regulação do conhecimento e das formas de adquiri-lo; mais que isso, define os comportamentos desejados, controla os seus cumprimentos e aplica as sanções ou prêmios correspondentes aos resultados (SOBRINHO, 2003 p. 19).

O ato de avaliar está diretamente ligado à busca do conhecimento e ao desejo de se aferir a relação entre um sujeito e um objeto que se pretende desvelar ou revelar. A avaliação tem um caráter mais abrangente que aquele atribuído quando da sua estruturação, durante os processos de industrialização que tinha preocupação tão somente de mensurar e comparar.

Entretanto, essa avaliação, que tinha como preocupação a mensuração e comparação, traz legados até os dias atuais, e se faz presente no cotidiano da sociedade, e mais de perto no cotidiano da escola em qualquer nível de ensino. Pode-se dizer, assim, que a avaliação nos moldes dos processos de industrialização, estabelece uma ponte com o que Foucault aponta em sua obra Vigiar e Punir (2014)

como sendo uma forma de controle em busca de sujeitos dóceis, portanto, sujeitos que atendessem a um conjunto de normas estabelecidas pela sociedade ou pelo processo produtivo do momento.

Traçando um paralelo do processo de avaliação, em que a busca consistia em mensurar e comparar, a teoria de Foucault pode ajudar a esclarecer como esses processos estavam ligados intrinsecamente a relações de poder que via papel do Estado, produz verdades, e que, como cita Foucault (1999) podendo ser entendida como um conjunto de procedimentos regulados para a produção, que:

[...] produz efeitos regulamentados de poder. Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua 'política geral' de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro. (FOUCAULT, 1999 p.10).

Pode-se depreender da afirmação do autor que, no caso da avaliação as verdades vêm através da definição e da separação maniqueísta entre os bons e os ruins, estabelecendo uma escala que inúmeras vezes atende a uma concepção mercadológica, teoricamente baseada na meritocracia definida por grandes aparelhos políticos ou econômicos, como por exemplo, a Universidade e os meios de comunicação.

Essa meritocracia se estabelece na sociedade contemporânea com a efetivação de políticas avaliativas, que por sua vez, se tornaram eixo de expressão de políticas educacionais, que reforçam a concorrência, dando uma lógica empresarial à todo mecanismo social.

Para Foucault, essa noção de sociedade contemporânea marcada pelos processos avaliativos remete o pensar uma sociedade onde as normas, a disciplina e o controle são dados necessários para o viver.

A disciplina é o processo técnico unitário pelo qual a força do corpo é com o mínimo ônus reduzida como força "política" e maximalizada como força útil. O crescimento de uma economia capitalista fez apelo

à modalidade específica do poder disciplinar, cujas fórmulas gerais, cujos processos de submissão das forças e dos corpos, cuja “anatomia política” em uma palavra, podem ser postos em funcionamento através de regimes políticos, de aparelhos ou de instituições muito diversas. (FOUCAULT, 2014, p. 194).

A disciplina seria a técnica do poder que manipula o corpo através da docilidade, para que se evite a desordem e aumente a produtividade. Portanto, pode-se dizer que a disciplina já existia até mesmo nas sociedades pré-capitalistas, porém se torna regra de uma sociedade a partir do século XVII e XVIII período de transição do capitalismo comercial para o industrial, para adestrar, e formalizar o indivíduo dentro das relações de poder.

Esse poder pode ser entendido também como um poder simbólico, conforme as palavras de Bordieu (2007), um poder subordinado, uma forma transformada, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder.

O Poder Simbólico de Bordieu se aproxima da verdade citada por Foucault quando o discurso hegemônico aponta a busca da qualidade da educação para a introdução de um sistema de avaliação. Portanto, o discurso hegemônico reproduzido para atender ao modelo econômico impôs como uma condição *sine qua non* o estabelecimento de um modelo de aferição da qualidade na educação.

É preciso, no entanto, repensar o momento em que se configuram as bases para esse modelo de aferição da qualidade. O momento coincide com a expansão das ideias neoliberais, que se propagavam no bojo de transformações que eram implantadas na sociedade como alternativa à crise estrutural do capital.

Para Antunes,

Essas transformações, decorrentes da própria concorrência intercapitalista (num momento de crises e disputas intensificadas entre os grandes grupos transnacionais e monopolistas) e, por outro lado, da própria necessidade de controlar as lutas sociais oriundas do trabalho, acabaram por suscitar a resposta do capital à sua crise estrutural. (ANTUNES, 2003, p. 48)

A crise capitalista marca, portanto, o início de uma profunda desarticulação da estrutura criada sob a égide do binômio taylorista-fordista, visto

que a economia de escala e a produção em série para o consumo de massa implicavam no uso de grandes contingentes de trabalhadores.

A estrutura mantida durante o chamado Estado do Bem Estar Social precisava ser desmoronada já que essa estrutura, por necessitar de grandes contingentes de trabalhadores facilitava a organização sindical e mantinha um certo grau de compromisso entre o Estado, as empresas e os sindicatos.

Com o desmoronamento dessa estrutura, o novo processo produtivo conhecido como Toyotismo, trouxe consigo uma nova revolução industrial, que passou a ser conhecida como Revolução da informática ou Terceira Revolução Industrial ou ainda, Revolução Técnico-Científica-Informacional.

Diferentemente da primeira revolução industrial, que operou a transferência das funções manuais para as máquinas, essa nova revolução transfere para as máquinas as próprias operações intelectuais, razão pela qual esta época é também chamada de “era das máquinas inteligentes”. Nesse processo, a capacidade produtiva do trabalho humano inegavelmente atinge proporções ilimitadas. A produção automatiza-se, isto é, torna autônoma, auto regulável, o que permitirá liberar o homem para a esfera do não-trabalho, possibilitando o cultivo do espírito através das artes, das ciências, da filosofia e do desfrute do tempo livre. (SAVIANI,2005, p.20)

As transformações se espalharam em todos os segmentos da sociedade, e logicamente a educação também passou a receber forte influência das novas ideias oriundas da reestruturação do sistema capitalista.

A educação, que tenderia, sobre a base do desenvolvimento tecnológico propiciado pela microeletrônica, à universalização de uma escola unitária capaz de propiciar o máximo de desenvolvimento das potencialidades dos indivíduos e conduzi-los ao desabrochar pleno de suas faculdades espirituais, é colocada, inversamente, sob a determinação direta das condições de funcionamento do mercado capitalista (SAVIANI,2005, p.22)

A partir das relações de produção e de novas formas de organização do trabalho, são concebidos e veiculados novos modos de vida, assim, a mudança das bases materiais de produção exige também uma mudança na educação formal. Para Andrioli (2002) do ponto de vista liberal, a educação ocupa um lugar central na sociedade e, por isso, precisa ser incentivada. De acordo com o Banco Mundial são

duas as tarefas relevantes ao capital que estão colocadas para a educação: a) ampliar o mercado consumidor, apostando na educação como geradora de trabalho, consumo e cidadania (incluir mais pessoas como consumidoras); b) gerar estabilidade política nos países com a subordinação dos processos educativos aos interesses da reprodução das relações sociais capitalistas (garantir governabilidade).

As orientações do Banco Mundial para o ensino básico e superior são extremamente representativas do momento, em que refletiam o avanço das tecnologias e da globalização.

Para Gentili (2001) os argumentos neoliberais buscam justificar a transferência da educação da esfera política para a esfera do mercado, trazendo para o cotidiano educacional a possibilidade do consumo, a necessidade de mérito e capacidades individuais, perdendo-se de vista a condição de direito social. Ainda para esse autor,

a educação deve ser pensada como um bem submetido às regras diferenciais da competição [...]. Reduzida a sua condição de mercadoria, a educação só deve ser protegida não por supostos direitos “sociais”, mas pelos direitos que asseguram o uso e a disposição da propriedade privada por parte de seus legítimos proprietários. É nesse marco que se reconceitua a noção de cidadania, mediante uma revalorização da ação do indivíduo enquanto proprietário que elege, opta, compete para ter acesso a (comprar) um conjunto de propriedades-mercadorias de diferentes tipos, sendo a educação uma delas (GENTILI, 2001, p. 19).

Libâneo (2003) diz que a solução consistia em desenvolver um ensino mais eficiente, de qualidade e capaz de oferecer uma formação geral mais sofisticada, em lugar de treinamento para o trabalho.

Essa concepção de fornecer uma educação que atenda às necessidades do mercado no Brasil não é recente. O primeiro momento em que os argumentos entendidos, hoje, como neoliberais, são implantados podem ser identificados na proposta da chamada reforma Capanema. Tida como a primeira grande reforma da educação brasileira, a reforma Capanema colocou a educação sob as determinações do Estado, e visou principalmente o ensino secundário.

Para o principal idealizador da reforma, o ministro Gustavo Capanema, a educação devia estar a serviço da nação, e para isso seria fundamental a formação

de um cidadão com virtudes coletivas com vistas à nacionalidade. Além disso, e diante do momento político econômico e social que passava o país, a visão da educação passou a ser de formar habilidades para o processo de industrialização que o país vislumbrava. Surgem com isso órgãos como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Radiodifusão Educativa.

Mas não foi só o ensino secundário que teve formato modificado pela reforma Capanema. O ensino superior também sentiu os efeitos da política do Estado Novo, quando o governo criou a Universidade do Brasil, que tinha como objetivo implantar um padrão nacional de ensino superior e ao mesmo tempo um controle de qualidade desse nível de ensino.

[...] tinha de caber à universidade do país atrasado e em regime de colonização imperialista, ser o principal instrumento da alienação cultural inevitável em tal fase histórica. Nesse sentido, desempenhou suas funções nas únicas condições objetivas que lhe eram oferecidas, procriando as gerações componentes das classes econômica e culturalmente dominantes, moldando-lhes o raciocínio e provendo-as dos parques conhecimentos então exigidos para o sucesso social. (PINTO, 1994 p. 14)

Termos como produtividade e eficiência, são utilizados desde então e passam a fazer parte dos discursos dos que pregam a necessidade da educação, modificar suas bases, e atender à realidade de uma sociedade em meio à efervescência da Revolução Técnico-Científica.

[...] as reformas educacionais operadas mundialmente têm em comum a tentativa de melhorar as economias nacionais pelo fortalecimento dos laços entre escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado. Dessa perspectiva, as reformas estão buscando obter um melhor rendimento escolar no que tangem a aquisição de competências e habilidades relacionadas ao trabalho, controles mais diretos sobre os conteúdos curriculares e sua avaliação, implicando também a adoção de teorias e técnicas gerenciais próprias do campo da administração de empresas. (AZEVEDO, 2004, p. XI)

Para Vieira Pinto, a reforma da universidade não seria tarefa de natureza jurídica, institucional, e pedagógica, mas deveria ser uma transformação da

essência, ou seja, seria necessário deixar de ser um centro distribuidor de alienação, para converter-se em um instrumento de criação de uma nova estrutura social.

Ainda para Pinto,

É ilusório pensar que esteja aí a solução da reforma da instituição. Porque, como vimos a valoração do trabalho que a universidade começa a proclamar, e mesmo, até certo ponto, a pôr em prática, refere-se ao trabalho assalariado, embora de nível intelectual superior. Prepara seus alunos ou para serem empregados 'bem pagos' das grandes organizações capitalistas ou para serem os próprios capitalistas do futuro. (PINTO, 1994 p. 87)

Nessa direção que para atingir a esse propósito apontado por Pinto (1994), os países, principalmente aqueles mais pobres receberam programas, definidos pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD também chamado de Banco Mundial, que propunha, induzia e orientava a reforma nos sistemas de ensino.

Somente através da educação é que os países mais pobres conseguiriam elevar-se à categoria de desenvolvimento que permitisse retirá-los do atraso. Foi com esse objetivo que a partir da década de 1990 diversos compromissos pela educação básica foram feitos pela comunidade internacional, especialmente na Cúpula Mundial pelas Crianças (1990), na Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), na Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993), na Conferência Mundial sobre Necessidades Especiais da Educação: Acesso e Qualidade (1994), na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995), na Quarta Conferência Mundial da Mulher (1995), no Encontro Intermediário do Fórum Consultivo Internacional de Educação para Todos (1996), na Conferência Internacional de Educação de Adultos (1997).

Segundo Pronko (2014, p. 97),

O relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1997, intitulado 'O Estado em um mundo em transformação', constituiu um ponto de inflexão na redefinição estratégica da atuação do BM nas áreas sociais, dentre elas a educação. Esse relatório se dedica integralmente a pregar o 'redimensionamento' do papel do Estado perante as novas condições e exigências 'de um mundo em

transformação'. Para isso, foi definida uma dupla estratégia: a) ajustar a função do Estado à sua capacidade; e b) aumentar a capacidade do Estado, 'revigorando' as instituições públicas [...].

Ainda para Pronko (2014) esse relatório, sacralizava o mantra da privatização, já difundido e aplicado extensivamente na periferia do capitalismo para o enxugamento da aparelhagem estatal.

Esse enxugamento se dá através de parcerias público-privadas na educação (PPPEs) e consiste em combinar a eficiência do setor privado com a característica do setor público de dar acesso a todos. Segundo Robertson e Verger (2012), a ideia das parcerias, parece agir como um mecanismo útil, não apenas por colocar diferentes atores juntos e, por isso, diferentes grupos e diferentes tipos de conhecimento, mas por intermediar, mais do que mitigar ou mediar, a privatização na/e da educação.

Evitando as responsabilidades menos importantes [...], o Estado pode se concentrar no controle e planejamento estratégico do sistema de ensino. Resumindo, PPPEs não são contrárias à intervenção estatal, mas exigem a redefinição das funções do Estado na educação. A proposta parece paradoxal: por um lado, apoia soluções de mercado na educação, por outro, a intervenção do Estado é vista como crucial para garantir o funcionamento do mercado educacional. (ROBERTSON & VERGER, 2012, p. 1145)

Em Dakar, no ano 2000, o documento elaborado intitulado Educação para Todos dizia que: a educação enquanto um direito humano fundamental é a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre países e, portanto, um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI.

Fica claro, portanto, que o objetivo do encontro era discutir a adoção de uma política comum para todos, que incluísse a educação como participação efetiva na economia, ou seja, a educação a favor da globalização. No documento elaborado na reunião no Senegal, ficava claro que para implantação de uma Política de Educação para Todos (EPT) seria necessário:

Vontade política e uma liderança nacional mais forte são necessárias à implementação efetiva e bem sucedida dos planos nacionais em cada um dos países. No entanto, a vontade política precisa sustentar-se em recursos. A comunidade internacional reconhece que, atualmente, muitos países não possuem recursos para alcançar uma Educação para Todos dentro de um prazo aceitável. Recursos financeiros novos, de preferência na forma de doações, devem, portanto, ser mobilizados pelas agências financeiras bilaterais e multilaterais, incluindo o Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento, assim como o setor privado. Afirmamos que nenhum país seriamente comprometido com a Educação para Todos será impedido de realizar este objetivo por falta de recursos.(UNESCO, 2000 p.1)

Ficava definido, assim, que cabia à comunidade internacional dar andamento ao compromisso coletivo, desenvolvendo imediatamente uma iniciativa global com vistas a desenvolver estratégias e mobilizar os recursos necessários para providenciar apoio efetivo aos esforços nacionais. Como opções para esse compromisso a comunidade internacional deveria:

- a) aumentar o financiamento externo para a educação básica;
- b) assegurar prognóstico confiável no fluxo do auxílio externo;
- c) facilitar uma coordenação mais efetiva de doadores;
- d) providenciar alívio e/ou cancelamento da dívida em tempo mais curto e de forma mais ampla para reduzir a pobreza, e com forte compromisso na educação básica;
- e) realizar um monitoramento mais efetivo e regular do progresso em atingir metas e objetivos de EPT, incluindo avaliações periódicas.

Esse monitoramento mais efetivo e regular proposto efetivou as avaliações institucionais, que mediriam a qualidade da educação, partindo de um ponto de vista globalizante. Mais uma vez configurava-se o alerta de Marx (1848), quando dizia que graças ao desenvolvimento das forças produtivas, a existência empírica dos homens decorria no âmbito da história mundial e não mais no da vida local ou nacional, ou seja, o sistema de avaliação de uma determinada nação passou a ser definido por mecanismos internacionais o que colocava a educação como um

serviço. Um serviço, uma mercadoria que circula no globo como um mero produto no mercado.

A educação se vê comprometida com necessidades oriundas do processo de organização do trabalho, reprodução e justificação da ordem estabelecida, e com a demanda tecnológica do aumento racionalizado da produção industrial.

Assim, a educação que outrora tinha como objetivo transmitir conhecimentos, gerar consciência dos deveres e direitos e aperfeiçoar o indivíduo em sua plenitude, passava a ser mercadoria e ao mesmo tempo transformar os próprios indivíduos em mercadorias, na medida em que eles devem adquirir um conjunto de competências e habilidades que possam diferenciá-los no mercado.

Diante de um mundo marcado pela internacionalização do capital, essas competências e habilidades são analisadas dentro da mesma perspectiva, e assim a avaliação serviria para transformar os sujeitos, que como disse Foucault (2001), são sempre resultados de uma prática. Nesse caso, pode-se dizer que os indivíduos serão moldados diante dos resultados de avaliações que passam a ser expostas dentro de uma visão maniqueísta.

Instala-se, com as avaliações, o que Deleuze (1992) aponta como uma sociedade do controle, onde os alunos, professores e instituições são observados, vigiados e controlados através de informações regras e métodos.

Essas regras, criam uma espécie de vigilância que só reforça a intrínseca relação entre a escola e a fábrica, entre estudantes e operários. A esse respeito Foucault afirma:

[...] realizar uma vigilância ao mesmo tempo geral e individual; constatar a presença, a aplicação do operário, a qualidade de seu trabalho; comparar os operários entre si classificá-los segundo sua habilidade e rapidez; acompanhar os sucessivos estágios da fabricação. (FOUCAULT, 1975, p. 124).

Para medir essa habilidade, e acompanhar os sucessivos estágios de fabricação a avaliação deve acompanhar os alunos desde seus primeiros anos, e por isso a OCDE aplica uma avaliação para os alunos do ensino fundamental. Conhecida como PISA (Programme for International Student Assessment ou Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) a avaliação é aplicada a

estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países.

Segundo o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) o PISA atinge a 34 países, e tem o objetivo de produzir indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da educação nos países participantes, de modo a subsidiar políticas de melhoria do ensino básico. A avaliação procura verificar até que ponto, as escolas de cada país participante, estão preparando seus jovens para exercer o papel de cidadãos na sociedade contemporânea.

A Socióloga francesa Nathalie Bulle, em entrevista ao portal público.pt diz que:

[...] o PISA está a modificar as políticas de ensino, impondo-lhes uma "orientação normativa". Trabalha-se sobretudo para os resultados e isso pode contribuir para aumentar as desigualdades, afirma. Segundo ela, o declínio nas escolas francesas, registrado desde a década de 80, tem por detrás políticas que têm seguido as orientações da OCDE e que se apoiam "numa lógica comparativa redutora" que está a matar a 'matriz da educação formal'. (PUBLICO, 2010 p.1)

O PISA pode ser visto como exemplo das mudanças implantadas na educação a partir da visão neoliberal de formação de mão de obra para o mercado de trabalho, e, portanto, sendo necessário que desde as séries iniciais os alunos já devam ser testados e colocados à prova quanto à qualidade dos ensinamentos recebidos.

[...] diversos estágios separados uns dos outros por provas graduadas; determinando programas, que devem desenrolar-se cada um durante uma determinada fase, e que comportam exercícios de dificuldade crescente; qualificando os indivíduos de acordo com a maneira como percorrem essas séries. (FOUCAULT, 1975, p. 135).

O primeiro grande movimento em torno de um sistema de avaliação continental partiu da Europa, e seu antigo sonho de integração territorial através de blocos. Com a formação da União Européia, o Tratado de Maastricht deu destaque relevante ao papel do ensino de qualidade e da pesquisa como fundamentos às

ações de integração regional e de avanço do desenvolvimento científico e tecnológico do continente (MELLO, 2011).

Mello (2011, p. 94) citando o art. 126 do Tratado aponta que:

[...]nenhum estado membro pode alcançar por si só os objetivos educativos gerais da União, posto que as sociedades e as economias [do continente] são demasiado interdependentes para que isso seja possível.

Ficava claro no artigo do Tratado, citado por Mello que as ações para a educação seriam supranacionais. Ainda para Mello (2011, p. 94-95), entre as ações, destacam-se:

- O aumento da mobilidade internacional de professores, alunos e dirigentes de centros educativos;
- A extensão dos acordos de reconhecimento mútuo;
- A promoção da mobilidade virtual (desenvolvimento de ferramentas educativas e preparação de seu uso adequado)
- a contribuição à construção de redes de cooperação em escala europeia;
- a promoção do multilinguíssimo (valorização dos vários idiomas europeus);
- a busca da inovação mediante projetos piloto de caráter transnacional para desenvolver produtos e instrumentos educativos, de formação profissional ou de acreditação de capacidades;
- a melhoria das fontes de referência comunitária (base de dados, conhecimento mútuo dos sistemas educativos, etc.)
- o desenvolvimento de projetos integrados multinacionais, que agrupem distintos tipos de atividades relacionadas com um mesmo tema.

A fim de regulamentar as ações, a Comissão das Comunidades Europeias lançou no ano de 1996 o Livro Branco sobre a educação e formação - Ensinar e Aprender: Rumo a uma sociedade cognitiva. Lançado no ano em que a Comunidade Europeia chamou de ano da Educação, o livro reitera a chamada sociedade da informação e a necessidade de uma formação específica para essa sociedade, com a aquisição de novos conhecimentos calcados nas competências.

O objecto do presente Livro Branco consiste em traçar o caminho para essa sociedade nova, identificando as linhas de acção abertas à União Europeia, nos domínios da educação e da formação. Trata-

se de sugestões, de orientações e de objectivos, em apoio e complemento das políticas de educação e formação que são, em primeiro lugar e essencialmente, da competência das autoridades nacionais, regionais e locais. Não se trata de impor regras comuns, mas sim, com base num amplo debate, de encontrar convergências e instrumentos à medida dos desafios actuais.(COMISSAO EUROPEIA, 1995, p. 7)

Ainda no livro Branco, a comunidade europeia falava das complexas transformações que marcavam a sociedade dos anos 90, do século XX, e para isso, apontava três choques, a saber:

- o choque da sociedade da informação, que tem como principal repercussão transformar a natureza do trabalho e a organização da produção, de onde decorre a necessidade de o indivíduo se adaptar não só a novos instrumentos técnicos mas também à evolução das condições de trabalho;

- o choque da mundialização, que subverte os dados da criação de empregos e anula as fronteiras entre os mercados de trabalho. A manutenção do modelo social europeu pressupõe uma elevação geral das qualificações;

- o choque da civilização científica e técnica que, apesar do seu efeito geralmente benéfico, gera um sentimento de ameaça e receios irracionais na sociedade. (COMISSAO EUROPEIA, 1995)

Também deixava claro o propósito de associar a escola à empresa, e por isso, falava da necessidade de desenvolvimento de aptidão para o emprego estimulando a mobilidade dos jovens e dos assalariados; desenvolvendo a aprendizagem e todos os tipos de formação em alternância, fazendo validar as competências adquiridas ao longo da vida, quer tenham sido adquiridas mediante um currículo clássico ou não, oferecendo enfim uma segunda oportunidade aos jovens ameaçados de exclusão. (COMISSAO EUROPEIA, 1995)

Para o enfrentamento a essa realidade da sociedade do conhecimento, a União Europeia chama as universidades para a responsabilidade de associar o sistema acadêmico ao setor produtivo.

Haug (apud MELLO, 2011, p.98) diz que:

Se, é verdade que a Universidade nasceu faz séculos de uma ideia de “universalidade do conhecimento”, em uma comunidade de

acadêmicos e de estudantes que compartilhavam a mesma língua e os mesmos interesses, também é certo que a Universidade moderna, na Europa, encontra-se distante de suas origens. Construiu ao longo dos séculos passados por detrás de fronteiras nacionais, de tal forma que, em meados dos anos oitenta, a Europa universitária se caracteriza por sistemas nacionais, isolados uns dos outros e incompatíveis entre si em todas as suas dimensões (tipos de instituições, cursos e diplomas, sistemas de qualificações e calendários acadêmicos, regulação administrativa e financeira, etc.).

Nesse sentido, quando por ocasião do aniversário da Universidade de Paris, em 25 de maio de 1998, os ministros da educação superior da França, Alemanha, Itália e Reino Unido publicaram a Declaração da Sorbonne onde se comprometeram com a criação de um quadro comum de referência e ao mesmo tempo conclamaram para os Estados membros da União, a se juntarem a eles no desafio de criar um espaço único para a educação.

Esse conclave gera resultados, e no ano seguinte, em Bolonha, 46 países representados por seus ministros da educação ratificam a Declaração de Sorbonne e elaboram a formação de um Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES).

O Tratado de Bolonha foi um marco na constituição e institucionalização desse Espaço Europeu de Educação, e a partir dele, uma série de conferências se sucederam sempre buscando uma maior configuração desse espaço supranacional, prezando pela qualidade por meios de critérios e diretrizes para avaliação.

Essa qualidade seria de responsabilidade de um órgão supranacional, que teria o objetivo de avaliar as mudanças sistêmicas no setor educacional europeu a partir dos reflexos do processo de integração regional. Esse órgão denominado de ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education), passou a ter como requisitos:

- a autoavaliação permanente dos procedimentos de verificação utilizados, com supervisão externa de um grupo de especialistas oficialmente designados;
- a manutenção de site interativo, aberto para consulta, com exposição transparente dos critérios de avaliação utilizados;
- procedimentos contínuos de revisão dos critérios utilizados à luz das recomendações indicadas nos relatórios de verificação e outras mudanças regulatórias;
- capacidade de prestação de contas e de sustentabilidade financeira e de gestão;

- submissão, a cada cinco anos, a uma avaliação externa e verificação da atuação organizacional aos moldes do estatuto e parâmetros dos critérios da ENQA. (ENQA, 2008, apud MELLO, 2011, p. 136)

A avaliação das Instituições do Ensino superior surge assim, como uma ferramenta de poder e de gestão, com os critérios sendo definidos pelos centros do poder e do governo o que dá um caráter coercitivo e controlador.

Na Inglaterra, durante o governo de Margareth Thatcher as universidades passaram a ser vistas como ineficientes, perdulárias, e desvinculadas das necessidades da indústria e do comércio.

Acreditava que as regras de mercado e, sobretudo a competitividade haveriam de produzir mais eficiência e fazer das universidades instituições mais úteis à indústria. Ocorreu, então, um grande acirramento da competição entre as instituições. As universidades públicas passaram a concorrer com as privadas por alunos, verbas, bolsas, convênios e serviços. (SOBRINHO, 2003, p. 62)

A avaliação servia, então, para desenvolver na sociedade inglesa uma disputa entre as universidades, ao tempo em que estabelecia rankings que apontavam as mais e as menos avaliadas.

Gariba Júnior (2005, p. 107) diz que:

A avaliação de ensino no sistema inglês se desenvolve por meio de processo de autoavaliação e visitas de pares externos. Na pesquisa, a avaliação trabalha com a perspectiva de *rankings* classificando as instituições com base nos dados apresentados a cada quatro anos, principalmente no que concerne à quantidade de publicações, que orientam a distribuição dos recursos destinados à pesquisa. O sistema de avaliação inglês para a educação superior, além de conservador é baseado especialmente na questão do financiamento e de uma “autonomia” condicionada, como serviço a ser regulamentado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e não bem público e direito de cidadania.

Trata-se, assim, de um sistema de avaliação produtivista, em que direciona para algumas áreas os investimentos em pesquisa, visto que, a preocupação é atender especialmente a indústria.

Ainda sobre a avaliação na França, Sobrinho (2003, p. 60) diz:

Na França, o princípio competitivo que mais se observa nos últimos quinze anos se caracteriza como uma “competição regulada”, segundo o qual o governo estabelece vastos objetivos. Cada universidade pode responder a eles e por sua conta e risco interpretá-los à luz das particulares circunstâncias atinentes a sua região ou aos campos específicos que deseja desenvolver.

Modelo semelhante ao francês foi adotado na Espanha, com a criação de uma agência nacional que avalia as formações universitárias a partir de um processo dividido em três ações, que consistem na autoavaliação; na avaliação externa e o informe final.

O caso da Espanha é emblemático, por conta de ser o país europeu que mais teve de introduzir mudanças no ensino superior para atender ao processo de integração proposto pelo Tratado de Bolonha. A entrada da Espanha no Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) envolve um duplo movimento, segundo Mello (2011, p. 153):

(1) de um lado, pela abertura internacional, a superação dos últimos resquícios de sobrevivência do legado cultural do período totalitário franquista, que durante mais de trinta anos isolou a academia ibérica e a submeteu a um regime de ausência de liberdades e de cerceamento da autonomia universitária, com decisões dirigidas e controladas por uma poderosa superestrutura estatal, que exigia a formação de funcionários competentes e de profissionais qualificados, mas enquadrados e integrados ideologicamente ao modelo político e econômico vigente. (2) de outro, graças às adaptações de algumas estruturas acadêmicas às linhas de Bolonha (de conformação regional), uma ampliação da reforma universitária de 1983, levada a cabo pelo Estado espanhol.

Mais uma vez a garantia da qualidade atrelada a uma necessidade de uma política educacional dentro de uma perspectiva regional, marcava o tom das reformas atendendo as diretrizes dos organismos internacionais. Apesar das diferenças entre cada unidade da União Europeia, a aplicação devia ser seguida por todos, preparando mão de obra para o mercado do trabalho, através das competências para a sociedade do conhecimento, ou para o mundo global.

Comprovando a existência de uma lógica global que definia critérios para os sistemas de ensino superior, além de uma política de avaliação e acreditação,

essas práticas não ficaram restritas ao espaço europeu. A América Latina, com todos os seus problemas e suas particularidades também passou a implantar reformas de ensino, que atendiam ao mundo global em expansão.

Na América Latina, as propostas de avaliação aparecem com dois sentidos bem distintos. Em alguns casos a avaliação é entendida como um instrumento corretivo, que deve identificar as falhas, carências e desvios mais graves no financiamento das instituições. A avaliação serviria, assim, de base para a adoção de medidas de reestruturação do sistema, ficando a critério de cada instituição a decisão de adotá-las. Em outros casos, concebe-se a avaliação como um instrumento seletivo, através do qual é possível identificar os fatores de eficiência e o potencial de produtividade acadêmica com que as instituições operam. (Klein e Sampaio, 2014)

O fato é que seja no Chile, no México, Argentina ou Brasil, o processo foi semelhante. A avaliação passou a ter um papel decisivo na definição de políticas públicas para a educação superior. As mudanças nesses países ocorreram em um momento de:

[...] redefinição das atribuições do Estado, de contenção de seus gastos com a política educacional (até pouco tempo atrás não se falava em gastos, mas em investimentos!), de busca de eficiência, de incremento da qualidade, que foram sistematizadas as propostas de reforma da educação superior em que a avaliação ganha centralidade, como instrumento viabilizador de uma nova lógica de gestão da educação, pelo poder público. (SOUZA & BRUNO, 2008, p. 199).

No Chile, a “modernização” começou na década de 1980 e também incluiu nos moldes do bloco europeu uma avaliação de caráter nacional, que estimulava uma disputa entre estudantes, universidades e departamentos.

No México, o sistema de educação superior:

vem sofrendo nos últimos anos o impacto do Nafta e deve se ajustar aos padrões de qualidade, às normas de credenciamento e reconhecimento de cursos, aos currículos e políticas de formação definidos pelos países consorciados. É evidente que essas exigências definem não só a necessidade, mas também o modelo de avaliação duplamente orientada: para o financiamento e para as reformas legais de adaptação do sistema às normas dos países vizinhos, especialmente dos Estados Unidos. Portanto, aí também se

pratica a avaliação predominantemente como política de Estado (DIAS SOBRINHO, 2003, p.65)

Mais uma vez, assiste-se a uma relação muito próxima entre a formação de um bloco econômico e as mudanças na educação, além da avaliação como um definidor de investimentos e reformas.

No Brasil, as iniciativas da implantação de uma avaliação das universidades aparecem a partir da década de 80.

A grave crise econômica mundial e o esgotamento do modelo militar brasileiro nos anos 1980 trouxeram à tona com mais visibilidade o assunto da avaliação da educação superior como instrumento básico para orientar a distribuição dos recursos públicos e a imposição da racionalidade da eficiência. (DIAS SOBRINHO, 2003, p.72).

Já ao final do governo militar, em 1983, o MEC instituiu o PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária, que tinha como objetivo avaliar a produção e a disseminação de conhecimentos. Esse programa foi desativado um ano depois, sem chegar a resultados esperados.

Após o PARU, outras tentativas de inserir uma avaliação em âmbito nacional foram criadas, mas sem o devido sucesso. Entre elas podem ser destacadas: O Geres (Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior) que instituiu o Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão.

Uma experiência mais consistente só vai se estabelecer com o PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, que tinha como princípios básicos: a globalidade, comparabilidade, respeito a identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade, continuidade.

Segundo Dias Sobrinho (2003) a concepção geral dessa avaliação, ressaltadas as ênfases dadas a alguns aspectos específicos, é do domínio público de uma parcela importante da comunidade universitária internacional. Começava assim um processo de avaliação institucional no Brasil que se atrelava aos mesmos mecanismos das avaliações implantadas nos diversos Estados-nações.

Na proposta de atingir os objetivos de promover a permanente melhoria da qualidade da educação superior, o Programa era dividido em quatro etapas: 1ª - Diagnóstico: construído a partir de dados quantitativos sobre o curso em análise; 2ª

- avaliação interna: contemplando a autoavaliação realizada pela comunidade acadêmica do curso; 3ª - avaliação externa: realizada pela comunidade acadêmica de várias IES, profissionais de áreas, representantes de entidades científicas e profissionais, e empregadores, entre outros; 4ª - reavaliação interna: feita a partir dos resultados avaliativos produzidos, propiciando uma análise com a comunidade do Curso.

Quando de sua implantação, o PAIUB recebeu um financiamento por parte da Secretaria do Ensino Superior – SESu, do Ministério da Educação – MEC, e este foi colocado em prática ainda no ano de 1993, através de um edital. Em 1996, o PAIUB deixa de existir e o ensino superior brasileiro passa a contar com uma nova forma de avaliação, o Exame Nacional de Cursos, que por meio do Decreto n.º 2026/96, tentou dar uma reorganização na avaliação da educação superior.

O Provão constituiu-se como uma avaliação periódica anual das instituições e dos cursos de nível superior de graduação, e teve como função avaliar os conhecimentos e competências técnicas adquiridas pelos estudantes em fase de conclusão dos cursos de graduação. A prestação do Provão era condição obrigatória para a obtenção do diploma. Ele foi implantado em 1996, atingindo três áreas de conhecimento (Direito, Administração e Engenharia Civil), e vigorou até 2003 abrangendo 26 áreas de conhecimento de graduação do país (Administração, Agronomia, Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Enfermagem, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Farmácia, Física, Fonoaudiologia, Geografia, História, Jornalismo, Letras, Matemática, Medicina, Medicina Veterinária, Odontologia, Pedagogia, Psicologia e Química).

Mas foi em 2004, com a implantação do Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior que o país conseguiu uma ação que passou a mobilizar todo o território nacional.

### **2.3 O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior**

O Sinaes foi implantado pelo Ministério da Educação e Cultura, em 14 de abril de 2004. A lei 10.861/2004 regulamentou a sua ação e entre outras coisas dizia:

Art. 1o Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art 9º, VI, VIII e IX, da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1o O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

O Sinaes fundamenta-se na necessidade de promover a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional, efetividade acadêmica e social e, especialmente, o aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais. Ele tem como objetivo assegurar o processo de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes.

Este Sistema é acompanhado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, a CONAES, como um órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes. Esta Comissão tem como função estabelecer os parâmetros gerais e as diretrizes para a operacionalização do sistema de avaliação. Evidencia-se que a operacionalização do Sistema está sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Como se trata de um sistema, e, por conseguinte, um conjunto de elementos que se inter-relacionam para o desenvolvimento de uma função, os elementos envolvidos para a composição do sistema são: A avaliação institucional; a avaliação de cursos e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Enade

Para Albuquerque (2011, p.32):

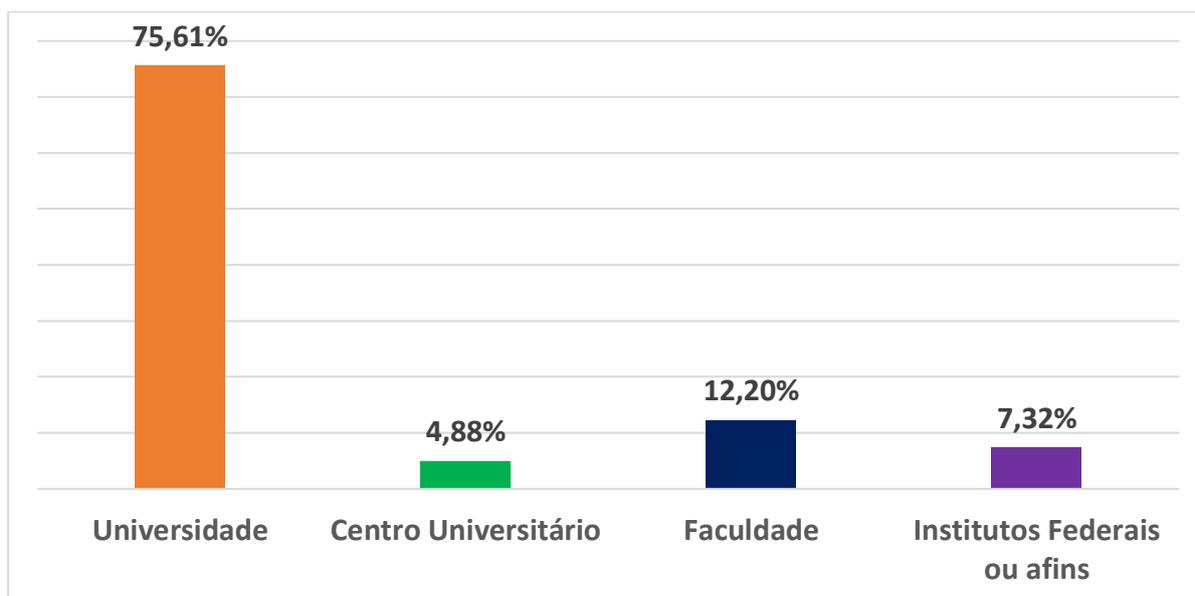
A avaliação é colocada às instituições de ensino superior como um instrumento com a capacidade de fornecer auxílio para melhoria da qualidade de seu ensino, de maneira democrática a prestarem conta da utilização dos recursos públicos, do seu desempenho e do cumprimento da missão perante a sociedade. Toda tentativa de se introduzir a avaliação nas instituições de ensino superior, no mundo ocidental, trouxe polêmicas e muitas resistências, entretanto, foi se implantando por meio de várias experiências.

Na defesa do sistema avaliativo, aparecem alguns estudiosos entre eles Gadotti (2012, p. 1) que diz:

A avaliação Institucional não é mais vista como um instrumento de controle burocrático e centralização, em conflito com a autonomia. Ela está sendo institucionalizada como um processo necessário da administração, condição para a melhoria do ensino e da pesquisa e exigência da democratização.

Entretanto, apesar do discurso oficial coincidir com a fala de Gadotti, acima descrita, e apontar para uma avaliação institucional como sendo uma condição necessária para a administração, essa não é a percepção daqueles que também são parte integrante do sistema, que são os professores. Como forma de representar esses protagonistas e, deles ouvir suas vozes com relação a avaliação do Sinaes foram entrevistados 41 professores de organização acadêmica distintas com a seguinte distribuição:

Gráfico 9: Organização acadêmica dos entrevistados

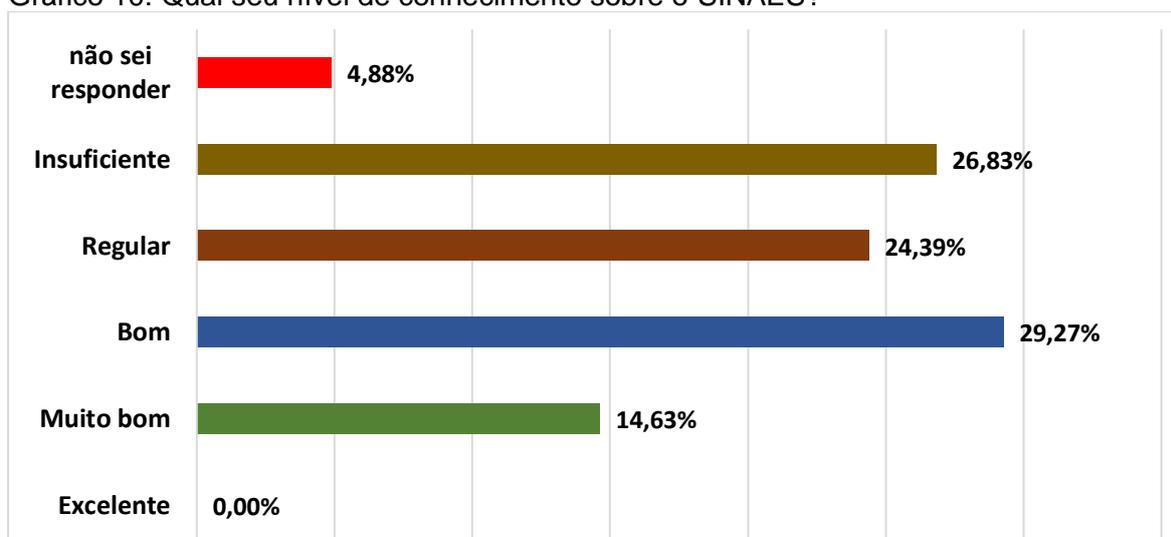


Fonte: Trabalho de campo-2017  
Elaborado pelo autor

Assim, aos professores entrevistados de instituições definidas como Universidades, Centros Universitários, faculdades e IFES foi feita inicialmente a seguinte pergunta: Qual seu nível de conhecimento sobre o SINAES?

As respostas, apresentadas no gráfico 10 demonstra como há contradição entre o discurso oficial e a percepção daqueles que estão no dia-a-dia das IES.

Gráfico 10: Qual seu nível de conhecimento sobre o SINAES?

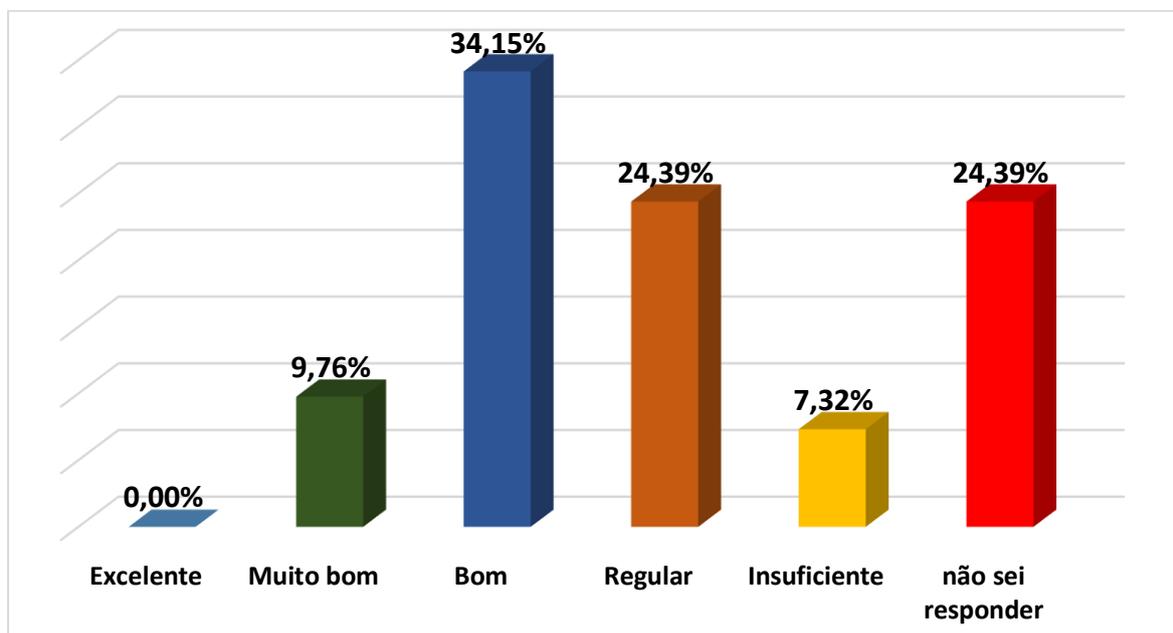


Fonte: Trabalho de campo-2017  
Elaborado pelo autor

Levando-se em conta as categorias: não sei responder, insuficiente, e regular, há um percentual de 56,1% de professores que dizem não ter conhecimento sobre o SINAES. No entanto, quando perguntado como esses professores avaliam o Sinaes, o percentual de, não sei responder, apresenta um crescimento considerável. O mesmo percentual entre as categorias permanece (não sei responder, insuficiente, e regular – 56,1%), entretanto, os 4,88% que não tinham conhecimento sobre o SINAES passaram a ser 24,39% do total de respondentes que não sabem avaliar o Sistema Nacional de Avaliação.

A partir dos dados revelados pode-se dizer que há um distanciamento entre os que de fato conhecem, avaliam e podem verificar a qualidade dos SINAES enquanto estratégia reguladora do ensino superior e outros professores que por estarem no sistema através do seu trabalho nas IES ecoam vozes descompassadas entre o que fazem e o que avaliam.

Gráfico 11: Como você avalia o SINAES

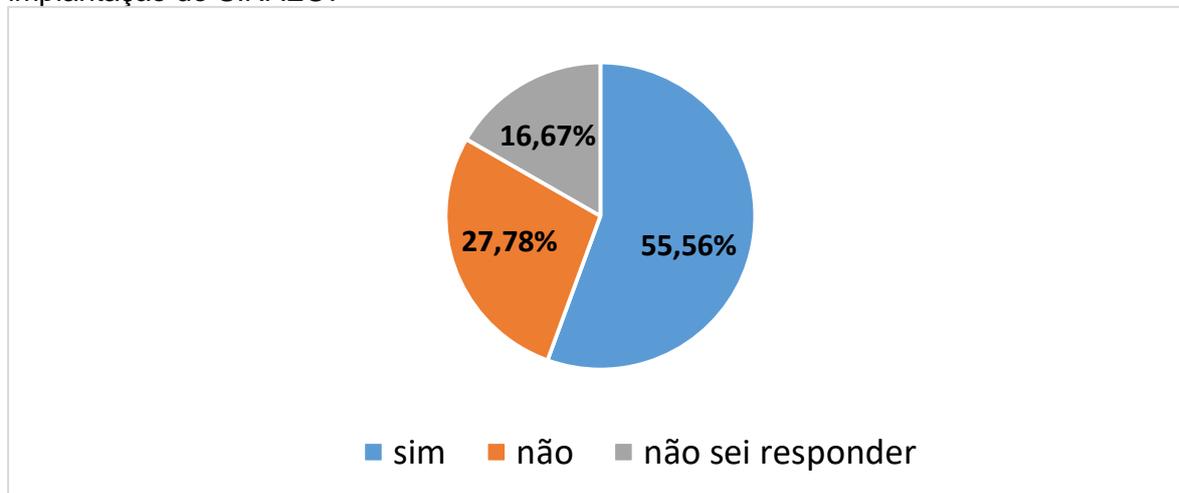


Fonte: Trabalho de campo-2017  
Elaborado pelo autor

Para aqueles que avaliaram o sistema como bom e muito bom, foi feita outra pergunta: Você acha que houve avanços para o ensino superior brasileiro com a implantação do SINAES?

O dado apresentado revela um fato curioso, conforme pode-se ver no gráfico 12 apresentado abaixo:

Gráfico 12: Você acha que houve avanços para o ensino superior brasileiro com a implantação do SINAES?



Fonte: Trabalho de campo-2017  
Elaborado pelo autor

Daqueles que avaliaram o sistema nacional de avaliação como bom e muito bom, 16,67% não souberam responder se houve avanços para o ensino superior brasileiro, e dos que responderam sim, apenas 10 professores apresentaram respostas para a pergunta seguinte: Qual ou quais avanços você indica. As respostas apresentam vieses variados e apenas duas focam na questão da qualidade:

Resposta professor 1:

- Maior preocupação das instituições com a qualidade da formação oferecida; Ampliação das ações voltadas à pesquisa e extensão; melhores condições de trabalho e ensino.

Resposta professor 2:

- A existência de parâmetros de qualidade para aferir o ES com vistas ao seu aperfeiçoamento. a criação de uma cultura de avaliação institucional, porém, necessita-se que o processo de avaliar não se constitua punitivo, mas corretivo e preventivo de índices de qualidades para o ensino, pesquisa e extensão.

Cabe destaque nas respostas emitidas pelos professores que, ao focar seus discursos no âmbito da qualidade do ensino nas instituições de ensino superior, corroboram com o discurso oficial que o SINAES fundamenta-se na necessidade de

promover a melhoria da qualidade da educação superior. Por outro lado, a fala dos professores e do próprio órgão de controle e regulação do sistema, na questão da qualidade podem não ter o mesmo encaminhamento ideológico, visto que como aponta Bertolin (2009) pode-se encontrar pelo menos três visões de qualidade em ensino superior.

Para Bertolin (2009) as três visões podem ser descritas de acordo com a figura abaixo:

Figura 1: Visões de qualidade em educação superior

Visão de qualidade	Termos associados	Grupos de interesse	Propósitos da ES
Visão economicista	Empregabilidade e Eficiência	Setor privado, OCDE e setor governamental	Ênfase nos aspectos de potencialização do crescimento da economia e da empregabilidade
Visão pluralista	Diferenciação, Pertinência e Relevância	Unesco, União Europeia e setor educativo	Diversidade de aspectos relevantes (economia, sociocultural, democracia etc.) com ênfase na emergência das especificidades locais
Visão de equidade	Equidade	Unesco e setor educativo	Ênfase nos aspectos de contribuição para coesão social

Fonte: Bertolin, 2009.

No entanto, seja qual for a concepção de qualidade empregada ou entendida, pode-se dizer, que a política pública educacional, através do Sinaes, passou a incluir o discurso da qualidade e da melhoria da gestão das IES a partir do sistema de avaliação, dentro de uma lógica globalizante. Essa lógica, atendendo a interesses de grupos, apresenta um discurso que tornam homogêneas as ações, através de instrumentos de planejamento, que definem, por exemplo, que as IES tenham como uma das metas o desenvolvimento regional. Assim, torna-se quase que uma obrigação explicitar em seus projetos políticos, ações que visem a

responsabilidade social, e, por conseguinte o desenvolvimento regional, como sendo um indicador que serve para definir o nível de atuação da instituição do ensino superior.

### **3 O SINAES E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

A relação de uma IES e o Desenvolvimento Regional vem sendo discutida há muito tempo através de publicações onde o foco recai sobre importância para o desenvolvimento local a partir da chegada ou instalação de uma IES. Este capítulo tem como objetivo analisar o modelo de desenvolvimento regional e a responsabilidade social que tratam os instrumentos de avaliação do INEP, e por conseguinte a própria avaliação institucional.

#### **3.1 Universidade e Desenvolvimento Regional**

Para o entendimento da relação entre as IES e o desenvolvimento regional recorremos a textos que discutem a temática, podendo ser citados: A Universidade e o Desenvolvimento Regional, publicação da Universidade Federal do Ceará (1980); Ensino Superior e Desenvolvimento Regional: o Norte de Minas Gerais na década de 1960 (JÚNIOR, C. Rota e IDE, Maria Helena de Souza) publicado na Revista Brasileira de Educação (2016); Ensino Superior e Universidade no Brasil (CUNHA, L. Antonio).

Traçando um olhar minucioso sobre essas publicações, entende-se que o foco das discussões apresentadas, recai sobre a chegada da IES como um condicionante para o desenvolvimento regional, portanto, a instituição vem a posteriori, ou seja, há uma área que apresenta um crescimento econômico e como uma necessidade para a manutenção desse crescimento a IES vem como uma instituição que dá a sustentação necessária para o desenvolvimento. A esse respeito, pode-se citar a publicação já mencionada acima que trata do Ensino Superior e o Desenvolvimento Regional no norte de Minas Gerais.

[...] alguns aspectos começam a surgir no cenário político da época, como a defesa da industrialização, o investimento em infraestrutura, principalmente energia e transportes, e a defesa da escolarização extensiva a parcelas maiores da população. Nesse quesito, a educação é reconhecida como uma variável a ser considerada essencial à política desenvolvimentista, na trilha da modernização do país, apesar das restrições estatais ao ensino superior no Norte de Minas (JÚNIOR, C. Rota e IDE, Maria Helena de Souza, 2016 p.148)

No texto, os autores deixam claro que apesar do crescimento econômico do Norte de Minas, a educação ainda era precária, o que fazia com que a luta por uma Instituição de Ensino Superior se constituísse em uma necessidade vital para a região.

Há publicações onde a IES aborda o desenvolvimento regional com o olhar externo, sendo a IES a fomentadora das discussões e dos debates a exemplo de *Estratégias de Desenvolvimento Regional: Conceitos e Experiências*, organizado pelo prof. Dean Lee Hansen e publicado pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). O livro é uma coletânea de artigos frutos das discussões de um seminário sobre o desenvolvimento, onde aparecem desde análises teóricas conceituais sobre o desenvolvimento regional, bem como apresentação de relatos de experiências sobre o tema. O papel da universidade nesse caso, foi de centralizar as discussões acerca do desenvolvimento regional.

O livro *A Universidade e o Desenvolvimento Regional*, fruto de um seminário realizado pela Universidade Federal do Ceará, discutiu os passos da Universidade brasileira diante do problema dos desequilíbrios e dos problemas nacionais e, especificamente, na região Nordeste. A exemplo do livro publicado pela UFS, também se apresenta como uma coletânea de textos, onde diversos especialistas apresentam teorias acerca da temática, dando um enfoque principalmente à importância da pesquisa acadêmica para o desenvolvimento regional, pontuando em diversos textos a necessidade da autonomia das universidades.

Inserida numa unidade nacional firmada em sólidas instituições integradoras, a Região depende da política nacional e sua integração se pode fazer por simples dependência ou por participação. O resultado depende das forças políticas regionais. Mas a Universidade não tem por que ser ausente ou reflexa no processo. Ela pode ser geradora de ideias e informações, formadora de uma consciência e de uma vanguarda de luta no sentido da dinamização e mobilização das forças sociais políticas da região e de uma participação na formação da consciência nacional e na formação das políticas nacionais que afetam o Nordeste (ALMEIDA, R. 1980 p, 34-35)

Tanto o livro da UFS quanto o livro da UFC apresentam uma relação de Universidade e Desenvolvimento Regional com um olhar exógeno. Mesmo o livro da UFC apresentando um viés mais crítico, a universidade seria a instituição que a partir da sua intelectualidade despertaria estudos e pesquisas para fomentar o desenvolvimento da região.

Ainda com relação a abordagem da relação entre a Universidade e a Região, destaca-se a tese de doutoramento em Educação intitulada Universidade e Região: Territorialidade da Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC. Nessa Tese, a autora aborda que

Quanto instalada em uma determinada região, a Instituição Universitária ganha contornos socioespaciais pela incorporação do contexto local (econômico, político, cultural e histórico). Nesse movimento, as instituições assumem importância singular na dinâmica dos processos de desenvolvimento relacionados às questões específicas dos diferentes espaços regionais. (MIDDLEJ, Maria M.B. C, 2004 p.25)

As diferentes abordagens<sup>2</sup>, apresentam praticamente o mesmo pensamento que não se destoa em nenhum momento: a função fundamental para o desenvolvimento regional da chegada de uma Universidade.

Outro artigo que merece destaque é a Evolução do Ensino Superior Brasileiro em Período Recente: Novas Perspectivas para o Desenvolvimento Regional? Nesse artigo, contido no livro Desenvolvimento Regional: políticas, estratégias e perspectivas (2017) publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Vieira diz que:

A importância das IES para o desenvolvimento econômico tem sido amplamente reconhecida, principalmente a partir das experiências históricas das industrializações tardias, em especial as dos Estados Unidos e da Alemanha, que colocaram em evidência a centralidade que as suas funções básicas de cunho acadêmico, científico e tecnológico assumem no bojo das transformações estruturais da sociedade. (Vieira, 2017 p. 278)

---

<sup>2</sup> Vale ressaltar que objetivo desse capítulo, não consiste na análise dessas abordagens, mas que se torna importante trazê-las à tona para situar as discussões sobre o tema, e estabelecer a relação com o Sinaes

Ainda nesse artigo, o autor procura indicar as externalidades e os impactos gerados pelas IES os quais ele chama de encadeamentos para trás e encadeamentos para frente. Para Vieira (2017), os encadeamentos para trás são aqueles ligados à economia, fluxos monetários e financeiros, tendo efeito sobre a renda e o emprego.

Ou seja, a chegada de uma IES, por si só já representa um impacto para a região onde ela se instala por gerar um encadeamento para trás. Nesse sentido, levando-se em consideração a renda e o emprego, pode-se apontar o crescimento do número de técnicos-administrativos como sendo um exemplo desse fato.

Assim, a contratação de pessoal técnico para executar as atividades administrativas nas universidades constitui, segundo esse entendimento um encadeamento para trás, dinamizando a região onde a IES está instalada, já que gera fluxos monetários ligados à economia. Observando os dados disponíveis no Censo da Educação Superior (2015) constata-se que as taxas de crescimento do número de técnicos administrativos diferem em cada região.

Ainda segundo esses dados e levando-se em consideração as Universidades Públicas Federais, nos últimos cinco censos, pode-se identificar que as maiores taxas de crescimento do número de técnicos administrativos ocorreram nas regiões de Centro-Oeste e Nordeste, seguido da região Norte do Brasil.

Tabela 1: Número de Técnicos-Administrativos nas Universidades Públicas Federais  
Número de Técnicos-Administrativos nas Universidades Públicas Federais

Região	2010	2015	Tx Crescimento
<b>Centro-Oeste</b>	<b>7.584</b>	<b>10.044</b>	<b>32,4%</b>
<b>Nordeste</b>	<b>24.908</b>	<b>32.461</b>	<b>30,3%</b>
<b>Norte</b>	<b>6.467</b>	<b>8.251</b>	<b>27,6%</b>
<b>Sudeste</b>	<b>33.215</b>	<b>37.947</b>	<b>14,2%</b>
<b>Sul</b>	<b>14.403</b>	<b>17.136</b>	<b>19,0%</b>

Fonte: Censo da educação superior  
Elaborado pelo autor

Chama atenção o crescimento do número de técnicos administrativos na região Centro-Oeste, podendo dizer que o principal motivo foi a ampliação da Universidade Federal da Grande Dourados que apresentou um acréscimo entre 2010 e 2015 da ordem de 252%(duzentos e cinquenta e dois por cento). Essa Universidade possuía em 2010, 267 técnicos e em 2015 passou a contar com 940.

Já no Nordeste, a contribuição para o aumento do número de técnicos e, por conseguinte, uma maior importância para o desenvolvimento da região, seguindo o viés apontado por Vieira (2017) como sendo geradora de um encadeamento para trás, se deu com a criação de algumas instituições públicas. Quatro novas universidades foram criadas entre 2010 e 2015, a Universidade Federal do Cariri em Juazeiro do Norte (Ceará); a Universidade Federal do Oeste da Bahia; a Universidade Federal do Sul da Bahia; e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira sediada na cidade de Redenção no estado do Ceará.

Essas instituições apresentaram crescimento muito acima da média de toda a região e de todo o país, conforme tabela abaixo:

Tabela 2: Número de Técnicos-Administrativos nas Universidades Públicas Federais do Nordeste (criadas a partir de 2010)

Região	2013	2015	tx crescimento
<b>Nordeste</b>	<b>25941</b>	<b>32461</b>	<b>30,3%</b>
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA	173	388	<b>124%</b>
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI	66	396	<b>500%</b>
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA	45	199	<b>342%</b>
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA		181	<b>44%</b>

Fonte: Censo da Educação Superior 2015  
Elaborado pelo autor

Se havia um propósito de dinamizar a região com novos empregos, o objetivo foi alcançado como podem mostrar os dados acima. Entretanto, quando confrontamos os dados apresentados acima com os gastos com encargos com despesas de pessoal, os valores não apresentam nenhuma relação. Enquanto a região Nordeste apresenta um crescimento entre 2010 e 2015 de apenas 7% dos encargos com despesas de pessoal, a região sudeste apresenta um crescimento de 29,97%.

Cabe ressaltar que os gastos com encargos de pessoal disponível no censo da educação superior, não está levando em consideração apenas os técnicos administrativos, mas também os docentes.

Mas, cabe uma indagação a partir da observação dos números e da própria concepção de que a chegada de uma IES dinamizaria uma região a partir

dos efeitos sobre o emprego e a renda. O papel da universidade na dinamização da região seria como supridora de mão de obra?

Utilizando-se ainda das palavras de Vieira (2017) além dos encadeamentos para trás, a relação entre a universidade e o desenvolvimento regional pode ser impactada pelo que chamou de encadeamento para frente.

Dos dois tipos de impactos antes arrolados, o primeiro é considerado o mais trivial e de ordem genérica, uma vez que os encadeamentos para trás não estão associados especificamente apenas às IES, podendo ser gerados por qualquer outra atividade econômica que crie fluxos monetários e financeiros, com multiplicadores positivos. Os encadeamentos para frente, por sua vez são vistos como os de maior complexidade e relevância para as perspectivas de desenvolvimento, consistindo naqueles que estão direta e estreitamente relacionados com as atividades inerentes das IES, e ademais, os que podem engendrar transformações econômicas e sociais de cunho estrutural. (VIEIRA, 2017 p. 282)

### **3.2 SINAES e Responsabilidade Social**

As externalidades assinaladas por Vieira (2017), podem nos remeter a uma associação entre os encadeamentos e a Responsabilidade Social de uma IES. Portanto, a junção do chamado encadeamento para trás, definido como sendo fluxos monetários e financeiros, com o encadeamento para frente, que estão ligados à atividade básica essencial das instituições de ensino superior, que são o ensino, a pesquisa e a extensão, gera a chamada Responsabilidade Social da IES, que passa a ser alvo da avaliação do SINAES.

Figura 2: Critério de análise para atribuição de conceitos

2.7. Coerência entre o PDI e ações de responsabilidade social: inclusão social.	1	Quando <b>não</b> há coerência entre o PDI e as ações de inclusão social pela IES.
	2	Quando há coerência <b>insuficiente</b> entre o PDI e as ações de inclusão social previstas/implantadas pela IES.
	3	Quando há coerência <b>suficiente</b> entre o PDI e as ações de inclusão social previstas/implantadas pela IES.
	4	Quando há coerência <b>muito boa</b> entre o PDI e as ações de inclusão social previstas/implantadas pela IES.
	5	Quando há coerência <b>excelente</b> entre o PDI e as ações de inclusão social previstas/implantadas pela IES.

Fonte: Instrumento de avaliação externa-INEP

Como já mencionado anteriormente, o SINAES consiste em um sistema que envolve a avaliação dos alunos (ENADE), dos cursos e das Instituições.

Parte dessa avaliação, ou melhor, parte daquilo que será avaliado quando das visitas *in loco* tanto para avaliar os cursos quanto as IES, está disponível nos documentos intitulados Instrumento de Avaliação Institucional Externa, Instrumento que subsidia os atos de credenciamento e reconhecimentos presenciais de instituições de educação superior e a transformação da organização acadêmica de faculdade para centro universitário e deste para universidade (INEP, 2015), e Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – presencial e a distância, Instrumento que subsidia os atos autorizativos de cursos – autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento – nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para a modalidade presencial e a distância (INEP, 2015). Estes documentos são balizadores para as ações dos avaliadores ao atribuir um conceito às IES e aos cursos.

Como se trata de uma análise da responsabilidade social das IES, bem como o desenvolvimento regional o documento chave para a discussão e análise será o Instrumento de Avaliação Institucional Externa. Esse documento, é dividido em 5 eixos, que contemplam as dez dimensões avaliativas dos SINAES:

- **Eixo 1** – Planejamento e Avaliação Institucional: considera a dimensão 8 (Planejamento e Avaliação) do Sinaes. Inclui um Relato Institucional que descreve e evidencia os principais elementos do seu processo avaliativo (interno e externo)

em relação ao PDI, incluindo os relatórios elaborados pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) do período que constituiu o objeto de avaliação.

- **Eixo 2** – Desenvolvimento Institucional: contempla as dimensões 1 (Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional) e 3 (Responsabilidade Social da Instituição) do Sinaes.

- **Eixo 3** – Políticas Acadêmicas: abrange as dimensões 2 (Políticas para o Ensino, a Pesquisa e a Extensão), 4 (Comunicação com a Sociedade) e 9 (Políticas de Atendimento aos Discentes) do Sinaes.

- **Eixo 4** – Políticas de Gestão: compreende as dimensões 5 (Políticas de Pessoal), 6 (Organização e Gestão da Instituição) e 10 (Sustentabilidade Financeira) do Sinaes.

- **Eixo 5** – Infraestrutura Física: corresponde à dimensão 7 (Infraestrutura Física) do Sinaes.

A análise, aqui, recairá sobre o eixo 2 que diz respeito ao Desenvolvimento Institucional. Esse eixo como a descrição acima já apresenta, trata da Missão, do Desenvolvimento Institucional e da Responsabilidade Social e tem como documento chave o PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional. Segundo o MEC, o PDI é um documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver.

Dentro dessa filosofia de trabalho definido como PDI as instituições devem apresentar, para fins de avaliação, algumas dimensões consideradas obrigatórias que são analisadas pela Sesu/MEC e SETEC/MEC, e dentro dessas dimensões constam os dados da Responsabilidade Social que envolve a contribuição da IES para com a inclusão social e ao desenvolvimento econômico e social da região onde está instalada.

Dentro desse contexto, a avaliação recebe um conceito com critérios que estão em uma escala de um a cinco, conforme figura abaixo:

Figura 3: Critério de análise para atribuição de conceitos

CONCEITO	DESCRIÇÃO
1	Quando o indicador avaliado configura um conceito <b>NÃO EXISTE(M)/ NÃO HÁ, NÃO ESTÃO RELACIONADAS.</b>
2	Quando o indicador avaliado configura um conceito <b>INSUFICIENTE.</b>
3	Quando o indicador avaliado configura um conceito <b>SUFICIENTE.</b>
4	Quando o indicador avaliado configura um conceito <b>MUITO BOM/MUITO BEM.</b>
5	Quando o indicador avaliado configura um conceito <b>EXCELENTE.</b>

Fonte: Instrumento de avaliação externa-INEP

Dessa forma, para que uma instituição tenha no eixo 2 o conceito 5, por exemplo, é necessário que a Missão, o Plano de Desenvolvimento Institucional e a Responsabilidade Social sejam considerados excelentes pelo avaliador ou avaliadores. Dessa forma, o eixo chamado de Desenvolvimento Institucional, pretende verificar o caminho percorrido pela IES, no contexto da inserção social, bem como sua atuação face à inclusão e ao desenvolvimento econômico e social regional.

A localização de uma IES tem papel relevante pois parte-se do princípio que haverá uma inter-relação entre a região e a Universidade estabelecendo um movimento de retroalimentação onde a Universidade e a própria região tornam-se produto e produtor.

Diante disso,

É necessário que, no exercício da função crítica e transformadora das relações de poder que afetam o desenvolvimento econômico, político e social de uma região, a Universidade assuma compromissos. Estes se expressam nas áreas de pesquisa que são consideradas prioritárias, no tipo de direcionamento dado ao ensino, na produção dos recursos humanos e no próprio estilo de gestão acadêmica. (THERRIEN J e CARTAXO H, 1980, p. 21)

A pesquisa na academia seria, portanto, fundamental para o desenvolvimento econômico da região, por esse motivo o instrumento de avaliação aponta para a necessidade do PDI estar coerente com as atividades desenvolvidas pela IES.

### 3.3 O SINAES, O PDI e a Pesquisa

Um dos subitens do Eixo 2 (Desenvolvimento Institucional - Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional e Responsabilidade Social da Instituição), coloca da seguinte maneira os critérios para avaliação:

Figura 4: Critério de análise para atribuição de conceitos - PDI

2.4	Coerência entre o PDI e as atividades de pesquisa/iniciação científica, tecnológica, artística e cultural.	1	Quando <b>não há</b> coerência entre o PDI e as atividades previstas/implantadas de pesquisa/iniciação científica, tecnológica, artística e cultural.
		2	Quando há coerência <b>insuficiente</b> entre o PDI e as atividades previstas/implantadas de pesquisa/iniciação científica, tecnológica, artística e cultural.
		3	Quando há coerência <b>suficiente</b> entre o PDI e as atividades previstas/implantadas de pesquisa/iniciação científica, tecnológica, artística e cultural.
		4	Quando há coerência <b>muito boa</b> entre o PDI e as atividades previstas/implantadas de pesquisa/iniciação científica, tecnológica, artística e cultural.
		5	Quando há coerência <b>excelente</b> entre o PDI e as atividades previstas/implantadas de pesquisa/iniciação científica, tecnológica, artística e cultural.

Fonte: Instrumento de avaliação externa-INEP

Cabe ressaltar que, a pesquisa não é uma obrigatoriedade para todas as IES, mas sim somente aquelas que expressam no seu PDI essa atividade como parte integrante do seu dia-a-dia, por isso, a avaliação parte da coerência entre o documento apresentado e as atividades desenvolvidas.

Portanto, a avaliação de uma IES não avalia a qualidade das pesquisas, ou se as pesquisas estão produzindo o desenvolvimento na região, mas se há um cumprimento do que está escrito no PDI. As faculdades e os centros universitários não têm a obrigatoriedade da pesquisa, ficando a cargo das universidades e dos Institutos Federais de Educação (IFS) a realização completa da tríade ensino-pesquisa-extensão.

Isso por si só, já seria um fato a levar em consideração no processo avaliativo no que diz respeito à dimensão 2 do SINAES, já que segundo dados do Censo da Educação Superior de 2015, o Brasil apresenta 2.364 instituições de ensino superior, sendo que desse número apenas 195 são universidades, portanto, menos de 10% das instituições de ensino superior no Brasil tem a obrigatoriedade de elaboração de pesquisas.

Por outro lado, há de se considerar também que em se tratando de pesquisas as universidades públicas apresentam-se com atividades mais

consolidadas que as IES privadas, prova disso pode ser verificada nos dados do Censo da Educação Superior de 2015. O quadro abaixo apresenta as IES com maior volume de recursos, segundo dados do Censo, por região no tocante à despesa com pesquisas e desenvolvimento.

Quadro 1: Valor com despesa em pesquisa e desenvolvimento – IES Públicas (universidades)

NOME DA IES	SIGLA IES	CATEGORIA ADMINISTRATIVA	ORGANIZACAO ACADEMICA	VALOR COM DESPESA EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO	UFRPE	Pública Federal	Universidade	R\$ 44.441.730,47
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO	UNESP	Pública Estadual	Universidade	R\$ 182.136.437,00
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS	UEA	Pública Estadual	Universidade	R\$ 3.925.465,71
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	UNB	Pública Federal	Universidade	R\$ 15.507.393,04
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ	UFPR	Pública Federal	Universidade	R\$ 37.532.177,86

Fonte: Censo da Educação Superior 2015

Elaborado pelo autor

Observando criteriosamente as informações da tabela extraída do censo 2015, pode-se chegar a uma conclusão, as IES que apresentam os maiores valores de despesas na pesquisa estão instaladas nos centros de maior desenvolvimento. A Unesp, por exemplo, apresenta valor de despesa maior que as principais universidades das demais regiões juntas, o que nos remete algumas considerações sobre os dados do censo no que diz respeito ao campo pesquisa:

1 – Apesar do campo ser de preenchimento obrigatório. A IES pode atribuir um valor 0,0. Por exemplo instituições de grande porte no país como Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), entre outras, não possuem informações dos seus gastos em pesquisa e desenvolvimento no censo.

2 – As IES controladas por grupos (mantenedores) pode colocar o valor total da despesa feita com pesquisa e desenvolvimento e não somente o gasto com a unidade mencionada. Isso apresenta um fato, principalmente nas IES privadas,

que é de um mesmo valor de despesa se repetir para instituições em regiões diferentes. O que mascara o investimento em pesquisa.

Partindo do princípio que a IES deveria ser a fomentadora do desenvolvimento regional, e entendendo que o desenvolvimento regional necessita de olhar diferenciado para as regiões menos favorecidas, como explicar os menores valores estarem sendo aplicados nas universidades das regiões de menor desenvolvimento econômico?

Seria então, a universidade que dinamiza a região onde se estabelece ou o desenvolvimento da região que dinamiza a universidade?

### 3.4 SINAES, PDI e Desenvolvimento Regional

Retornando ao instrumento de avaliação externa do INEP, e o eixo 2 – Desenvolvimento Institucional, quando trata da coerência entre o PDI e as ações institucionais voltadas para o desenvolvimento, aponta para a necessidade que essas ações institucionais estejam previstas/implantadas contemplando o desenvolvimento econômico e social, nos seguintes aspectos: desenvolvimento econômico regional, melhoria da infraestrutura urbana/local conforme figura abaixo.

Figura 5: Critério de análise para atribuição de conceitos - PDI

2.6	Coerência entre o PDI e as ações institucionais voltadas para o desenvolvimento econômico e social.	1	Quando não existem ações institucionais previstas/implantadas voltadas para o desenvolvimento econômico e social.
		2	Quando as ações previstas/implantadas pela instituição (com ou sem parceria) contemplam o desenvolvimento econômico e social de maneira insuficiente em relação ao proposto no PDI, considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: desenvolvimento econômico regional, melhoria da infraestrutura urbana/local, melhoria das condições/qualidade de vida da população e projetos/ações de inovação social.
		3	Quando as ações previstas/implantadas pela instituição (com ou sem parceria) contemplam o desenvolvimento econômico e social, de maneira suficiente, conforme o proposto no PDI, considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: desenvolvimento econômico regional, melhoria da infraestrutura urbana/local, melhoria das condições/qualidade de vida da população e projetos/ações de inovação social.
		4	Quando as ações previstas/implantadas pela instituição (com ou sem parceria) contemplam muito bem o desenvolvimento econômico e social, conforme proposto no PDI, considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: desenvolvimento econômico regional, melhoria da infraestrutura urbana/local, melhoria das condições/qualidade de vida da população e projetos/ações de inovação social.
		5	Quando as ações previstas/implantadas pela instituição (com ou sem parceria) contemplam, de maneira excelente, o desenvolvimento econômico e social, conforme proposto no PDI, considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: desenvolvimento econômico regional, melhoria da infraestrutura urbana/local, melhoria das condições/qualidade de vida da população e projetos/ações de inovação social.

Fonte: Instrumento de avaliação externa-INEP

Para o Instituto de Pesquisas Aplicada em Desenvolvimento Econômico Sustentável – IPADES,

É possível identificar os objetivos fundamentais do desenvolvimento regional através dos seguintes aspectos: a) combate às assimetrias regionais; b) aproveitamento dos recursos e potencialidades endógenos das regiões; c) promoção do ordenamento do território; d) garantia da participação dos cidadãos na resolução dos problemas regionais (IPADES, 2010 p. 1)

Ao falar em combater as assimetrias, o Instituto aponta para uma condição básica ao tratar do desenvolvimento regional, a necessidade de diminuir as desigualdades entre as regiões. A questão é até que ponto as IES estão contribuindo para reduzir essas desigualdades regionais? Ou como a Avaliação Institucional consegue aferir essa possível contribuição.

Na busca dessas respostas, volta-se a outra condição básica para entendimento do desenvolvimento regional que é o aproveitamento dos recursos e potencialidades endógenos das regiões, conforme o IPADES. Nesse sentido, esta pesquisa cruzou informações disponíveis no site do censo 2015 com as informações também disponíveis em sites de instituições de ensino.

Diante disso, foram identificadas algumas IES que são mantidas por prefeituras, constituindo-se como instituições públicas municipais.

Quadro 2: IES Públicas Municipais no Brasil

IES	CATEGORIA ADMINISTRATIVA	REGIÃO
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS DE BRAGANÇA PAULISTA	Pública Municipal	Sudeste
FACULDADE DE CIÊNCIAS DA FUNDAÇÃO INSTITUTO TECNOLÓGICO DE OSASCO	Pública Municipal	Sudeste
UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL	Pública Municipal	Sudeste
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE UNIÃO DA VITÓRIA	Pública Municipal	Sul
FACULDADE DE DIREITO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO	Pública Municipal	Sudeste
ESCOLA DE ENGENHARIA DE PIRACICABA	Pública Municipal	Sudeste
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA MATA SUL	Pública Municipal	Nordeste
CENTRO DE ENSINO SUPERIOR DE ARCOVERDE	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DE FILOSOFIA CIÊNCIAS E LETRAS DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO	Pública Municipal	Sudeste
FACULDADE DE FILOSOFIA CIÊNCIAS E LETRAS DE ALEGRE	Pública Municipal	Sudeste
FACULDADE DE MEDICINA DE JUNDIAÍ	Pública Municipal	Sudeste
ESCOLA SUPERIOR DE EDUCAÇÃO FÍSICA DE JUNDIAÍ	Pública Municipal	Sudeste

FACULDADES DA FUNDAÇÃO DE ENSINO DE MOCOCA	Pública Municipal	Sudeste
CENTRO DE ENSINO SUPERIOR DO VALE SÃO FRANCISCO	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DO BELO JARDIM	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS DE LIMOEIRO	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO DE GARANHUNS	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE PROFESSOR DIRSON M. DE BARROS	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DE ARARIPINA	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS DE ARARIPINA	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS DO CABO DE SANTO AGOSTINHO	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS DE ANICUNS	Pública Municipal	Centro-Oeste
INSTITUTO MUNICIPAL DE ENSINO SUPERIOR DE SÃO MANUEL	Pública Municipal	Sudeste
CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIRG	Pública Municipal	Norte
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS DO SERTÃO CENTRAL	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA DE BIRIGUI	Pública Municipal	Sudeste
FACULDADE DA FUNDAÇÃO EDUCACIONAL ARAÇATUBA	Pública Municipal	Sudeste
INSTITUTO MUNICIPAL DE ENSINO SUPERIOR DE ASSIS	Pública Municipal	Sudeste
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DE AFOGADOS DA INGAZEIRA	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE INTEGRADA DE ENSINO SUPERIOR DE COLINAS	Pública Municipal	Norte
FACULDADES INTEGRADAS REGIONAIS DE AVARÉ	Pública Municipal	Sudeste
FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS DE IBITINGA	Pública Municipal	Sudeste
FACULDADE MUNICIPAL PROFESSOR FRANCO MONTORO DE MOGI GUAÇU	Pública Municipal	Sudeste
FACULDADE ÍTALO BRASILEIRA	Pública Municipal	Sudeste
FACULDADE VIZINHANÇA VALE DO IGUAÇU	Pública Municipal	Sul
CENTRO DE ENSINO SUPERIOR DE CONSELHEIRO LAFAIETE	Pública Municipal	Sudeste
CENTRO UNIVERSITÁRIO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ	Pública Municipal	Sul
ESCOLA SUPERIOR DE SAÚDE DE ARCOVERDE	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DE DIREITO DE GARANHUNS	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS DE GARANHUNS	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS DE ARARIPINA - FACISA	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE MUNICIPAL DE PALHOÇA	Pública Municipal	Sul
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA	Pública Municipal	Sudeste
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS DOS PALMARES	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE PROFESSOR MIGUEL ÂNGELO DA SILVA SANTOS	Pública Municipal	Sudeste
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS DE SERRA TALHADA	Pública Municipal	Nordeste
FACULDADE DE CIÊNCIAS EXATAS DE GARANHUNS	Pública Municipal	Nordeste

Fonte: Censo da Educação Superior 2015

Elaborado pelo autor

Levando-se em consideração apenas a região Nordeste, o ensino superior conta com 19 instituições classificadas como públicas municipais e partindo

do pressuposto que são entidades mantidas por prefeituras, a busca por um desenvolvimento regional deveria passar pelo entendimento das realidades locais e consequentemente do aproveitamento dos recursos e potencialidades endógenas.

No entanto, quando se observa a lista de cursos de graduação oferecidas nessas IES são os mesmos que os oferecidos em qualquer outra instituição do país, seja ela federal e ou particular, nas mais diversas localizações do país. A diferença está no número de cursos ofertados.

Quando se fala em IES públicas estaduais, há uma realidade que merece destacar. Ao todo são 120 instituições públicas estaduais<sup>3</sup> em todo o Brasil, mas há uma concentração dessas instituições no Sudeste brasileiro, com 86 instituições. Afunilando ainda mais esse olhar, essas instituições se concentram no estado de São Paulo com as FATECs-Faculdades Tecnológicas sendo a maioria.

Figura 6: FATECS no estado de São Paulo



O caso das FATECs é emblemático, visto que estas apresentam um perfil diferenciado das demais IES. Por serem faculdades tecnológicas apresentam cursos

<sup>3</sup> Nos dados do censo, as instituições como a UNEB – Universidade do estado da Bahia conta apenas como uma unidade não levando em consideração a sua estruturação em 29 campi.

voltados para a realidade local, com perfil completamente diferente da imensa maioria das IES no território nacional.

Nessas instituições há um conjunto de cursos que estão diretamente ligados à realidade de cada município onde ela está instalada. Pode-se citar como exemplo a FATEC de Santos, que possui no seu catálogo, cursos como Gestão Portuária e Logística. Já na FATEC de Araçatuba aparece o curso de Tecnólogo em Biocombustíveis e na FATEC de Presidente Prudente o curso de Agronegócio.

Antes de 1960, a educação superior estava restrita aos programas de ciclo curto, de caráter profissional e à margem da universidade. Contudo, o forte crescimento da demanda por educação superior, acompanhado do requerimento de uma maior qualificação para o trabalho, urgiu a criação de instituições de educação superior não universitárias, que proporcionaram profissionais e especialistas qualificados ao sistema produtivo(...). Já não era suficiente uma formação profissional secundária mas uma educação profissional que qualificasse uma gama de profissionais emergentes no tecido social, que as universidades não podiam atender dada sua especificidade ou sua localização (TRUJILLO; MERIN, SÁNCHEZ, 2008 p.68)

Portanto, a ideia de desenvolvimento regional apresentado pelas instituições estaduais paulista tem uma visão completamente oposta ao das demais instituições já mencionadas anteriormente. A esse respeito, a diferenciação confirma o que disse Neil Smith (1998) o desenvolvimento desigual é a desigualdade social estampada na paisagem geográfica e é simultaneamente a exploração daquela desigualdade geográfica para certos fins sociais determinados.

Essa desigualdade geográfica para certos fins sociais determinados, citado por Smith, pode ser comprovada com desigual papel desempenhado pelas IES distribuídas no país que contribuem para uma desigual divisão social e territorial do trabalho. Com isso, as desigualdades permanecem independente das ações da IES.

Universidade e desenvolvimento regional foi tema de um projeto de pesquisa da OCDE envolvendo diversos países, incluindo o Brasil com olhar mais específico para o norte do Paraná. As origens do projeto OCDE estão no reconhecimento de que a educação superior vem sendo identificada como o principal motor para o desenvolvimento econômico, cultural e social dos países e, principalmente, das regiões (ROLIM e SERRA, 2009).

Entretanto, esse projeto tinha um foco na inovação e os instrumentos de avaliação não especificam em que seria o desenvolvimento, ou que seria desenvolvimento.

Na tentativa de identificar como as IES interpretam o que é pedido como ação para o Desenvolvimento Regional, essa pesquisa de Tese se debruçou sobre PDI de instituições de organização acadêmica e organização administrativa diferentes, disponíveis nos portais de cada instituição. Não se trata de fazer uma análise dos PDI, mas de identificar qual a concepção de região, que trata os textos.

No PDI da Faculdade de Negócios de Sergipe (FANESE) Faculdade privada localizada no município de Aracaju (SE), região nordeste do Brasil, explicita as ações para a responsabilidade social e o desenvolvimento regional.

No PDI analisado, pode-se identificar uma concepção positivista da categoria região, visto que

Os fatores históricos, como os fatores naturais são frequentemente fatores de inércia. A região constitui lentamente um sistema de valores que pode acabar por paralisá-la.... A esclerose é uma moléstia dos organismos envelhecidos....Nem os fatores naturais nem os fatores históricos da formação regional podem ser negligenciados, eles desempenham frequentemente um papel de primeira grandeza para os limites. Mas não são nunca motores. O que explica a região, em seu dinamismo, seu mecanismo vivo e, definitivamente, sua formação, são seus órgãos, seu coração e suas artérias: seu ou seus centros, e suas vias de comunicação. (KAYSER, 1980 p. 285 apud BEZZI, 2004 p.38-39)

Sendo assim, o PDI dessa IES traz alguns trechos que podem se enquadrar na realidade apontada por Kayser, e para essa confirmação algumas frases foram extraídas do documento:

[...] localiza-se na zona norte de Aracaju, entre os bairros históricos de Santo Antônio e Industrial, principais eixos de preservação cultural. Trata-se, por conseguinte, de uma importante área da cidade, seu nascedouro, conforme conta a sua história. Tal região ficou por anos abandonada, pois o crescimento da cidade correu em outras direções.

Em outro momento, o PDI aborda que:

[...] Ao chegar à região reafirmou seu compromisso com a sociedade aracajuana de promover o desenvolvimento por meio da educação.

A região, nesse caso, é entendida como uma região locacional, e a relação da IES se dá com o seu entorno imediato, o bairro. Outro fato a ser considerado é que toda a análise do contexto regional se dá com informações do espaço natural sergipano o que nos remete à concepção de região da Geografia clássica, região natural.

Outro PDI analisado foi o da Universidade Federal do ABC, IES pública localizada na região sudeste do Brasil, encravada em área de maior dinamismo econômico do Brasil. No PDI está expresso:

A Universidade do Século XXI deve ser autônoma no sentido de definir suas prioridades e de gerir seus recursos. Mas deve estar permanentemente aberta ao diálogo e à participação ativa da comunidade onde ela está situada. Nesse sentido, ao menos quatro desafios específicos à região precisam ser contemplados nesse diálogo.

O primeiro deles diz respeito à aproximação com o mundo empresarial e os desafios referentes à inovação tecnológica na economia regional. O segundo envolve os problemas socioambientais locais, decorrentes do alto grau de concentração populacional, do padrão desigual e incompleto de urbanização, da persistência da manifestação da pobreza e da desigualdade, da gravidade dos problemas ambientais.

O terceiro desafio é específico do ambiente educacional e se desdobra na formação de quadros profissionais, mas também na necessária aproximação da universidade com os demais níveis do ensino na região. O quarto desafio vai no sentido inverso aos três anteriores. Se naqueles desafios já mencionados trata--se de exercitar o diálogo regional com a universidade respondendo a demandas sociais, neste último campo trata--se de fazer da universidade um foco de excelência, capaz de, ela mesma, gerar novas demandas sociais. Isto é, a presença de uma universidade de ponta, produzindo pesquisas e formando quadros em áreas que hoje ainda não são uma demanda regional pode contribuir para a atração de empresas, profissionais, investimentos e recursos que serão úteis à região, ajudando a moldar seu perfil como um centro de excelência e referência para o restante do país (PDI 2013-2022, p 18)

O PDI deixa claro o papel da IES no desenvolvimento regional. Trabalha dentro de uma reciprocidade da universidade com o seu entorno, mas também

ampliando a escala do regional para o nacional. A região nesse sentido, nega o entendimento de categoria fechada, locacional, partindo das dinamicidades de processos sociais, e isso pode ser verificado quando citam a necessidade da aproximação com o mundo empresarial, mas também explicitam a necessidade de repensar as estruturas de manutenção das desigualdades sociais.

A região, como colocada nesse documento, surge como um produto das relações intra-regionais, e nos remete a conceituação de região utilizada por autores como Lipietz (1988), Oliveira(1981) e Santos (1994) que está ligada aos processos capitalistas.

Nesse sentido,

A articulação entre Universidade e contexto regional remete à consideração de que a localização geográfica constitui-se um importante indicador da inter-relação existente entre os fatores que particularizam as instituições universitárias, quando analisadas nos seus contextos locais. O sentimento recíproco de pertença que se estabelece nessa articulação confere à Universidade sua territorialidade, desafiando pesquisadores a encontrarem formas de análise que dêem conta dessa complexidade, considerando a materialidade do objeto de estudo (MIDDLEJ e FIALHO, 2003 p. 2)

No mesmo sentido encontra-se o PDI da Universidade de São Paulo (USP), que apresenta textos dispostos indicando para uma escala regional que contempla todo o país. A visão expressa da IES, para representar um ciclo de 2013 a 2017 aponta como visão,

Tornar-se uma universidade de classe mundial, fortemente enraizada em nossa história, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico e sustentável do país e respondendo de maneira crescentemente qualificada e inovadora aos anseios da sociedade contemporânea, comprometida com o avanço da ciência, da tecnologia e da cultura para a melhoria da qualidade de vida. (PDI 2013-2017)

Portanto, a escala regional definida no PDI da USP extrapola os limites da nação ao pretender se tornar uma universidade de classe mundial, a partir do enraizamento e contribuição ao desenvolvimento do país.

Outra análise do PDI, recaiu sobre o documento da Universidade Federal de Sergipe (UFS), que apresenta vigência de 2016-2020. O documento traz como

ação para o desenvolvimento econômico da região a interiorização da instituição no estado de Sergipe. Assim, expressa:

É interessante frisar que o movimento da Universidade em direção ao interior está consonância com a política de desenvolvimento regional empreendida em Sergipe, visto que, em 2007, o governo estadual criou oito territórios de planejamento com a finalidade de regionalizar as decisões de investimentos, aumentar a participação da sociedade neste processo de tomada de decisão e, conseqüentemente, atacar as três concentrações existentes no estado: a concentração da renda e da estrutura produtiva em sua faixa litorânea que, à época, respondia por 70% do valor adicionado, e a concentração industrial em torno da Petrobras e da CHESF que respondiam por quase 40% do PIB industrial sergipano. (PDI UFS, 2016-2020 p.42)

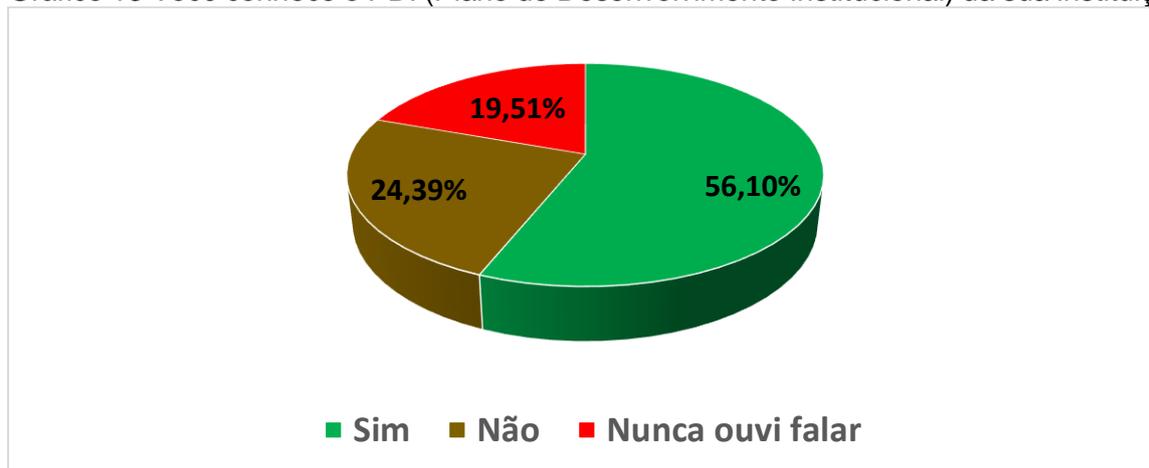
Ou seja, a ação para o desenvolvimento regional definida como parâmetro para a avaliação da IES, segundo o documento analisado, parte de uma política do governo federal o REUNI em associação com a política do governo estadual de criação de territórios de planejamento, ambos criados em 2007. Dentro dessa perspectiva, o campus do sertão, localizado no município de Nossa Senhora da Glória (Se) constitui-se em uma das ações da IES com vistas ao desenvolvimento regional, por associar os cursos aos setores produtivos locais.

A análise nos PDI apresentados, permite estabelecer uma correlação ao que disse Santos (1971) que os agentes geográficos exercem seus poderes a escalas desiguais, nas dimensões das áreas territoriais que eles comandam. Assim, as IES apresentam concepções diferentes de escalas regionais por exercerem relações de poder diferenciados nas áreas onde elas estão inseridas.

Pode-se também estabelecer correlação com a análise de Neil Smith de que as diferentes formas de entendimento da região das IES, passam a ser um conceito integrado a uma teoria (a do desenvolvimento desigual) que procura dar coerência à produção do espaço em diferentes níveis, entendendo-o sempre como espaço organizado e hierarquizado.

Como parte integrante do trabalho de campo, os professores entrevistados foram indagados sobre o PDI e Desenvolvimento Regional. Entre os entrevistados, foi perguntado se conhecia o Plano de Desenvolvimento Institucional das IES.

Gráfico 13 Você conhece o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional) da sua instituição?



Fonte: Trabalho de campo 2017  
Elaborado pelo autor

Apesar dos 56,1% que dizem conhecer o PDI, outros 43,90% apontam não conhecer o plano, sendo que perto dos 20% afirma nunca ter ouvido falar. Ou seja, o documento basilar para as avaliações institucionais, que é o PDI, ainda é de desconhecimento de uma parte daqueles que estão diretamente envolvidos no processo avaliativo, com destaque para uma das falas:

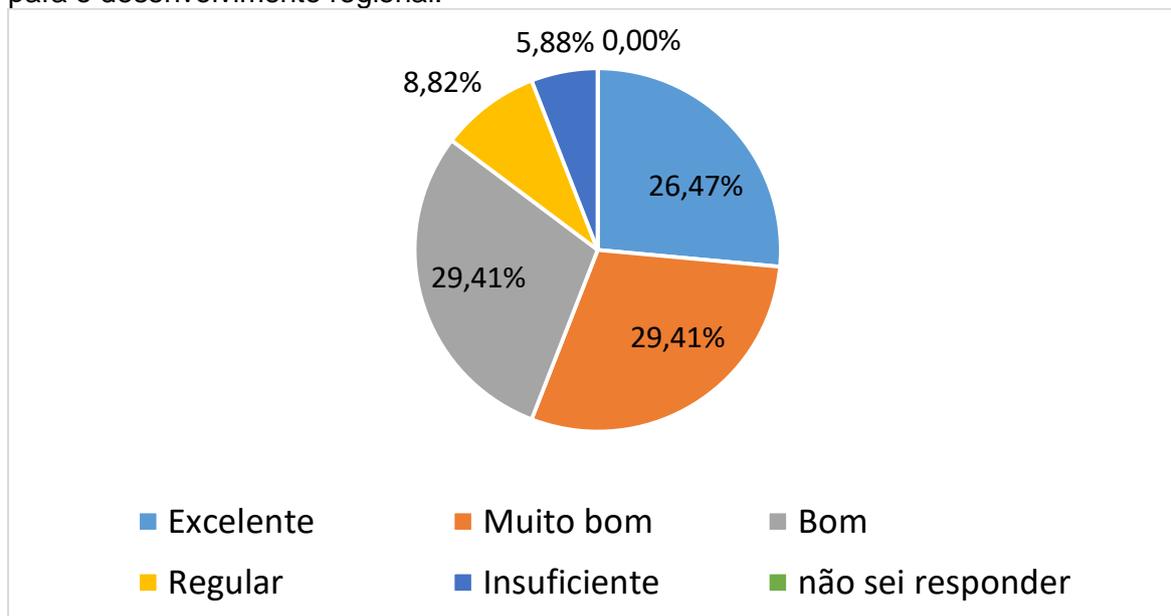
Professor 3:

- Acredito que esse documento não seja de conhecimento de muitos colegas.

Esse fato nos remete a um questionamento de como estão sendo elaborados os Projetos Pedagógicos dos Cursos, se o professor não conhece o documento que se constitui como sendo a concepção filosófica da Instituição de ensino?

Os professores também foram ouvidos sobre o Desenvolvimento Regional, e para isso, na entrevista constava a seguinte pergunta: Atribua um conceito à importância da sua IES (Instituição de Ensino Superior) para o desenvolvimento regional.

Gráfico 14: Atribua um conceito à importância da sua IES (Instituição de Ensino Superior) para o desenvolvimento regional.



Fonte: Trabalho de campo 2017  
Elaborado pelo autor

Dessa vez, o percentual de 85,29% de professores apontando como sendo excelente, muito bom e bom revela o grau de importância da IES no desenvolvimento regional. No entanto, quando solicitado para apontar ao menos três atividades que marcam a ação da IES para o desenvolvimento regional, muitos declinaram de responder.

Entre as respostas, destacam-se:

- Pesquisa e extensão.
- Pesquisas; atendimento as comunidades.
- Formação de profissionais bacharéis e licenciados que atuam em diversas áreas: empresas, escolas, órgãos governamentais; produção de conhecimento via pesquisas, inovação tecnológica e atividades junto a movimentos sociais diversos.
- Articulação com as comunidades, grupos, instituições e empresas locais e regionais; Formação inicial e continuada de agentes públicos e privados; Oferta de serviços de saúde, educação, pesquisa e inovação em diferentes níveis e áreas.

- Expansão e desenvolvimento regional, Formação de mão de obra qualificada e produção de saberes e fazeres em prol da comunidade.
- Atividades de extensão que envolvem em alunos e jovens da comunidade em atividades culturais, articulação dos alunos e professores com o MST e projetos de orientação te técnicas agrícolas nas comunidades rurais
- Capacitação técnica; inserção social dos indivíduos; criticidade.
- Produção científica; formação; divulgação do conhecimento.
- Formação profissional.
- Formação de Pessoal, Composição de salários e consumo local/regional e atração de atividades econômicas.
- Desenvolvimento humano, social e tecnológico.
- Democratização do acesso ao ensino superior; interiorização do ensino superior; forte articulação com a sociedade civil e com os sistemas públicos de educação municipais do entorno.
- A graduação, a realização de eventos, e pesquisas na região.
- Reuniões sistemáticas com participação coletiva; inserção regional através projetos envolvendo estudantes; avaliação cooperativa.
- Qualificação dos alunos; atividades de extensão integrando a comunidade; inserção de pessoas qualificadas no mercado de trabalho;
- Formação profissional nível médio; formação profissional de tecnólogos ambos para a indústria e formação docente.
- Atividades vinculadas a pesquisas agrárias e da veterinária; Atividades de pesquisa e extensão junto a comunidades e instituições de política pública; Atividades de formação e extensão em saúde; vestibular e movimentação do comércio devido à comunidade universitária.
- Atendimento médico; fóruns com setores da região e semanas dos cursos.
- Geradora de postos de trabalho, incentivo a pesquisa e formação de profissionais qualificados.
- EAD, pesquisas, extensão.
- Desenvolvimento da Pesquisa, Internacionalização e Programas de Extensão.

- Desenvolvimento de ciência e tecnologia, aquecimento do mercado comercial, formação superior.

Diante da variedade de respostas percebe-se que elementos como pesquisa, extensão são aqueles que mais são lembrados pelos docentes quando se fala em atividades voltadas para o desenvolvimento regional. Entretanto, cabe ressaltar que alguns docentes ao citarem a pesquisa como sendo a atividade que marca sua IES, talvez o faça pela associação do tripé universitário visto que faculdades, como já mencionado acima, não possuem a prerrogativa de elaboração de pesquisa a não ser que conste no PDI.

Ao propor que as IES apresentem em seus projetos ações correntes para o desenvolvimento regional, subentende-se as atividades desenvolvidas, seja pelas IES seja pelo Estado, venha no sentido de minimizar as desigualdades regionais. Entretanto, os próprios dados da avaliação nos revelam uma realidade oposta dessa visão, ou seja, os dados apresentam, justamente, uma reprodução dessas desigualdades.

#### **4 AS CONTRADIÇÕES DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO E A REPRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS.**

Na busca pela qualidade do ensino superior, a avaliação das IES parte de marcos legais que definem indicadores que atribuem conceitos que são apontados de 1 a 5, onde esses indicadores devem estar de acordo com alguns princípios que foram definidos pelos CONAES.

Dias Sobrinho e Brito (2008) apontam que os indicadores geram alguns impactos que os marcos legais vêm produzindo na educação superior:

1. Fortalecimento e expansão do aparato legal proliferando instrumentos normativos;
2. As avaliações são centralizadas no Ministério da Educação com objetivo de garantir qualidade e eficiência;
3. Há fragmentação, flexibilização e heterogeneidade, para responder e ajustar-se às demandas diversificadas do mercado;
4. Abandono do princípio da não dissociação do trinômio: ensino, pesquisa e extensão. O MEC considerava que a superação do "mito" da não dissociação seria necessária para liberar a criação de novos tipos de IES, e neste sentido expandir o sistema e ampliar as possibilidades de absorção de matrículas;
5. Estímulo ao desenvolvimento do setor privado, numa lógica de expansão, diversificação, competitividade, eficiência e modernização;
6. Mudanças no ethos acadêmico e a percepção do papel social da educação superior (DIAS SOBRINHO e BRITO, 2008 p. 71)

O ethos acadêmico, pode ser entendido como hábitos adquiridos por uma comunidade, e por isso, os marcos legais, bem como os indicadores passaram a estabelecer princípios que passaram a nortear o processo avaliativo das instituições de ensino superior. Entre eles, a globalidade, definiu que a avaliação devia ser abrangente e não englobar somente algumas atividades ou segmentos organizacionais, fundada no princípio de que todos os setores são importantes e contribuem para os resultados, ou seja, o SINAES não pode avaliar somente um dos elementos envolvidos no ensino superior brasileiro, portanto, é necessário que a avaliação tenha a dimensão da IES, dos cursos e dos estudantes para que assim tenha de fato a condição de um sistema avaliativo.

Nesse sentido, o olhar sobre a avaliação não pode prescindir de uma análise sobre os dados que, no nosso entendimento, contribuem que a avaliação possibilite apresentar as fragilidades e a potencialidades das partes avaliadas, seja o curso, a IES ou o estudante. Portanto, esse capítulo toma como base dados que apresentam informações que demonstram as contradições que fazem reproduzir as desigualdades socioespaciais no Brasil.

Esses dados estão concentrados na composição do Conceito Preliminar de curso – o CPC, cuja tabela 5 reproduzida abaixo, aponta para os pesos que são atribuídos para cada dimensão, e contribuem para a discussão da conclamada qualidade do ensino superior no país. Deste modo, a análise dos dados permitirá, apontar a contradições inerentes ao sistema nacional de avaliação do ensino superior brasileiro. O Conceito Preliminar de curso ou CPC, segundo o Inep é:

um indicador de qualidade que avalia os cursos de graduação. Seu cálculo e divulgação ocorrem no ano seguinte ao da realização do Enade, com base na avaliação de desempenho de estudantes, no valor agregado pelo processo formativo e em insumos referentes às condições de oferta – corpo docente, infraestrutura e recursos didático-pedagógicos –, conforme orientação técnica aprovada pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES. (INEP, 2016).

Para seu cálculo são utilizados diversos elementos que por estarem dentro de uma concepção de sistema, a simples divulgação individualizada sem uma contextualização do número se transforma em algo que contradiz até mesmo as orientações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – o Inep.

Quadro 3: Composição do CPC e pesos das dimensões e componentes

DIMENSÃO	COMPONENTES	PESOS	
Desempenho dos estudantes	Nota dos concluintes no Enade(NC)	20%	
Valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo aluno	Nota do indicador de diferença entre os desempenhos observado e esperado (NIDD)	35%	
Corpo docente	Nota de proporção de mestres(NM)	7,5%	30%
	Nota de proporção de doutores(ND)	15%	
	Nota de regime de trabalho(NR)	7,5%	

Percepção discente sobre as condições do processo formativo	Nota referente à organização didático pedagógica(NO)	7,5%	15%
	Nota referente à infraestrutura e instalações físicas (NF)	5,0%	
	Nota referente à oportunidade de ampliação acadêmica e profissional	2,5%	

Fonte: Inep/Daes

Além dos dados informados, alguns documentos podem ser indicados como sendo elementos dessa contradição apontada. Um deles é o documento Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior.

A leitura e análise do documento divulgado pelo CONAES, por si só já apresenta contradições. Esse documento preconiza que:

Por sua característica global, por sua abrangência nacional e seu objetivo de aperfeiçoamento das atividades acadêmicas, o SINAES recupera também as finalidades essenciais da avaliação:

- (a) ultrapassa a simples preocupação com desempenhos ou rendimentos estudantis, buscando os significados mais amplos da formação profissional;
- (b) explicita a responsabilidade social da Educação Superior, especialmente quanto ao avanço da ciência, à formação da cidadania e ao aprofundamento dos valores democráticos;
- (c) supera meras verificações e mensurações, destacando os significados das atividades institucionais não apenas do ponto de vista acadêmico, mas também quanto aos impactos sociais, econômicos, culturais e políticos;
- (d) aprofunda a ideia da responsabilidade social no desenvolvimento da IES, operando como processo de construção, com participação acadêmica e social, e não como instrumento de checagem e cobrança individual; e
- (e) valoriza a solidariedade e a cooperação, e não a competitividade e o sucesso individual.

No item **a**, ao dizer que o Sinaes ultrapassa a simples preocupação com desempenhos estudantis, buscando os significados mais amplos da formação profissional não parece coincidir com a realidade que é vivenciada. Exemplo disso pode-se citar o Exame Nacional de Desempenho do Estudante, o Enade, ou a própria divulgação do CPC pelas instituições.

Ainda se atendo especificamente ao documento do Conaes, e a realidade que se apresenta pode-se entender que o Enade ao não divulgar a nota do aluno, respeite a individualidade não valorizando a competitividade e o sucesso individual, entretanto, permite que essa competitividade e o sucesso sejam transferidos para o âmbito das instituições e ou cursos, que aproveitam dos dados das avaliações para estabelecer um ranqueamento meramente mercadológico, sem nenhuma vinculação com a realidade.

Nesse sentido, pode-se dizer que os dados do Sinaes apresentam uma essência, que é a possibilidade de extrair informações acerca do curso ou da IES, entretanto, enquanto a utilização desses dados se constitui na aparência que atendem a uma educação com interesses de mercado. Portanto, é preciso desvelar as contradições que engendram uma falsa realidade de que Instituição A é melhor que a B, ou que o curso X seja melhor que o curso Y.

Na busca para demonstrar ainda as contradições e desvelar o que está na aparência e na essência do Sinaes, foi feita uma análise do instrumento de avaliação de cursos, que é o documento que subsidia os atos autorizativos de cursos – autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento – nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para a modalidade presencial e a distância. Esse documento está disposto em três dimensões:

**Dimensão 1:** Organização Didático-Pedagógica- Fontes de Consulta: Plano de Desenvolvimento Institucional, Projeto Pedagógico do Curso, Diretrizes Curriculares Nacionais, quando houver, e Formulário Eletrônico preenchido pela IES no e-MEC ;

**Dimensão 2:** Corpo Docente e Tutorial - Fontes de Consulta: Projeto Pedagógico do Curso, Formulário Eletrônico preenchido pela IES no e-MEC e Documentação Comprobatória;

**Dimensão 3:** Infraestrutura- Fontes de Consulta: Projeto Pedagógico do Curso, Diretrizes Curriculares Nacionais, quando houver, Formulário Eletrônico preenchido pela IES no e-MEC e Documentação Comprobatória.

Chama atenção a dimensão 2 desse instrumento, que trata do corpo docente e tutorial. Um dos itens da dimensão em questão, diz respeito a avaliação da experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica do (a) coordenador (a) de curso.

Figura 7: Experiência do coordenador

Indicador	Conceito	Critério de Análise
2.3. Experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica do (a) coordenador (a)  (Para casos de CST, as experiências de gestão acadêmica dos coordenadores de curso em nível técnico - Ensino Básico - também podem ser consideradas, englobando todos os setores envolvidos com ensino, pesquisa e extensão, em qualquer nível)	1	Quando o (a) coordenador (a) possui experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica, somadas, <b>menor que 1 ano</b> ou <b>menos de 1 ano de magistério superior</b> .
	2	Quando o (a) coordenador (a) possui experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica, somadas, <b>maior ou igual a 1 ano e menor que 4 anos</b> sendo, no mínimo, <b>1 ano de magistério superior</b> .
	3	Quando o (a) coordenador (a) possui experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica, somadas, <b>maior ou igual a 4 anos e menor que 7 anos</b> sendo, no mínimo, <b>1 ano de magistério superior</b> .
	4	Quando o (a) coordenador (a) possui experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica, somadas, <b>maior ou igual a 7 anos e menor que 10 anos</b> sendo, no mínimo, <b>1 ano de magistério superior</b> .
	5	Quando o (a) coordenador (a) possui experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica, somadas, <b>maior ou igual a 10 anos</b> sendo, no mínimo, <b>1 ano de magistério superior</b> .

Fonte: Inep/Mec

Como medir qualidade a partir da experiência de magistério, ou de gestão acadêmica? Sabe-se que em algumas IES, esse cargo é temporário obedecendo a regulamentos, que estabelecem inclusive eleições. Para o instrumento de avaliação, a maior nota recai para aqueles que estejam há mais tempo exercendo o papel de coordenador.

Ainda na dimensão 2, outro item avaliado é o percentual de doutores no curso. Em uma escala de um a cinco, somente é atribuída àqueles cursos em que percentual de doutores seja maior que 35%. Ao buscar dados sobre a titulação dos docentes nas IES, percebe-se que há uma enorme distorção entre as IES.

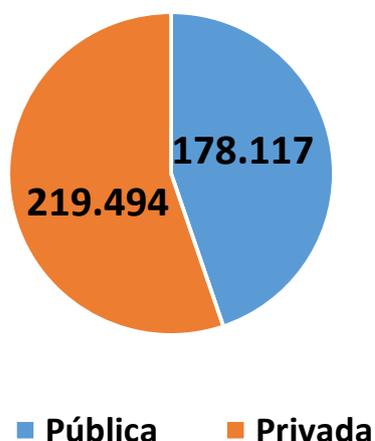
Figura 8: Titulação do corpo docente

Indicador	Conceito	Critério de Análise
2.7. Titulação do corpo docente do curso – percentual de doutores  (Para fins de autorização, considerar os docentes previstos para o primeiro ano do curso, se CSTs, ou dois primeiros anos, se bacharelados/licenciaturas)	1	Quando não há doutores do curso.
	2	Quando o percentual de doutores do curso é menor ou igual a 10%.
	3	Quando o percentual de doutores do curso é maior que 10% e menor ou igual a 20%.
	4	Quando o percentual de doutores do curso é maior que 20% e menor ou igual a 35%.
	5	Quando o percentual de doutores do curso é maior que 35%.

Fonte: Inep/Mec

Segundo dados do censo da educação superior 2016, o país apresenta um total de 397.611 (trezentos e noventa e sete mil, seiscentos e onze) docentes no ensino superior, sendo que destes 219.494 (duzentos e dezenove mil, quatrocentos e noventa e quatro) estão na rede privada, enquanto que na rede pública estão 178.117 (cento e setenta e oito mil, cento e dezessete) docentes.

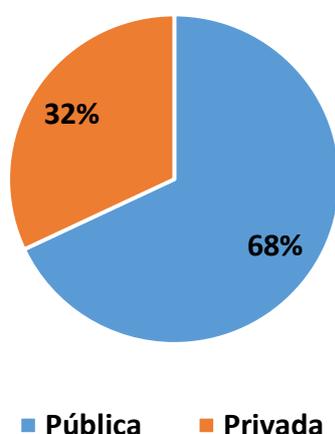
Gráfico 15: Total de professores IES



Fonte: Censo 2016  
Elaborado pelo autor

Em termos percentuais os números são equivalentes a 55% dos docentes na rede privada e 45% na rede pública, entretanto, quando se compara esses números com os números de titulados doutores, a proporção é adversa para a rede privada. Do total de 397.611 docentes, aparecem 153.021 (cento e cinquenta e três mil e vinte e um) como professores doutores, sendo que 68% destes encontram-se na IES públicas.

Gráfico 16: Total de Doutores nas IES



Fonte: Censo 2016  
Elaborado pelo autor

Apesar do aumento no número de doutores e mestres no país, ainda há uma baixa produção e, além disso, é altamente concentrada na região sudeste. Segundo dados da Capes (2013), a região sudeste, ainda produz mais de 50% dos mestres e doutores do país.

Ao se falar no número de doutores, e essa concentração na região sudeste do Brasil, chamamos atenção para um dos insumos do CPC que contribuem com o percentual de 15% para a composição da nota atribuída. Portanto, os dados apontam para mais uma contradição do Sinaes, que é de cobrar a qualificação docente em termos percentuais iguais em um país que somente uma região concentra metade dos doutores. Esse dado também é mais concentrador quando levamos em consideração a distribuição de doutores nas instituições públicas e privadas de ensino.

#### 4.1 - Internacionalização

Outro elemento que chama atenção para a composição da nota do CPC e que se apresenta também no instrumento de cursos, são as ações de internacionalização. Esse item, na tabela do CPC está inserido no que chama de nota referente à oportunidade de ampliação acadêmica e profissional com composição de 2,5% no cômputo geral.

Portanto, as ações com vistas à internacionalização estão presentes, no instrumento de cursos, e no instrumento de avaliação externa, documento que subsidia os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação da organização acadêmica.

Esse processo de internacionalização da educação superior, em todo mundo ganha corpo, a partir da década de 90, momento em que a OMC passou a tratar a educação como serviço. Para Morosini (2006),

Internacionalização da educação superior é um conceito complexo, com uma diversidade de termos relacionados, apresentando diversas fases de desenvolvimento. São citadas: a) dimensão internacional – presente no século XX, que se caracteriza por ser uma fase incidental mais do que organizada; b) educação internacional – atividade organizada prevalente nos Estados Unidos, entre a segunda guerra mundial e o término da guerra fria, preferentemente por razões políticas e de segurança nacional; e c) internacionalização da educação superior, posterior à guerra fria e com características de um processo estratégico ligado à globalização e à regionalização das sociedades e seu impacto na educação superior (MOROSINI, 2006 p.115)

A internacionalização da educação superior é conceito complexo pela própria estrutura da universidade, que por si só é uma organização complexa, diversificada, inserida em um jogo econômico, político e social. Então ao definir a necessidade de uma internacionalização das IES, as diversas nuances presentes dentro da universidade afloram para ora apresentar-se como contrária a um processo de globalização que direcione o ensino para um mesmo caminho, para uma homogeneização, e ora apresentar-se como defensores de uma integração a um

saber que seja global, e atender às normas e regulamentos de uma sociedade global que possa emergir:

Um novo paradigma institucional, que alguns irão denominar de “universidade empreendedora”, calcado na abertura das estruturas acadêmicas a um relacionamento mais orgânico e de complementaridade com a iniciativa privada e com o governo, modelo este cunhado por alguns de “tríplice hélice” (relações entre academia – indústria – governo) (MELLO, 2011 p. 69)

Para os defensores desse modelo, a universidade deve ser geradora de resultados, e por isso deve ser avaliada pelos serviços que prestam, entre eles, seria então necessário avaliar o processo de internacionalização das IES ou as atividades implantadas voltadas para a cooperação, intercâmbio e internacionalização ofertada. O item internacionalização está elencado no Eixo 2, do Instrumento de Avaliação Institucional Externa, que trata do Desenvolvimento Institucional, conforme figura abaixo:

Figura 9: Internacionalização

2.9 Internacionalização: coerência entre o PDI e as ações institucionais.  (aplica-se quando previsto no PDI)	1	Quando <b>não existe</b> coerência entre o PDI e as atividades, previstas/implantadas, voltadas para a cooperação, intercâmbio e programas com finalidades de internacionalização.
	2	Quando há coerência <b>insuficiente</b> entre o PDI e as atividades, previstas/implantadas, voltadas para a cooperação, intercâmbio e programas com finalidades de internacionalização.
	3	Quando há coerência <b>suficiente</b> entre o PDI e as atividades, previstas/implantadas, voltadas para a cooperação, intercâmbio e programas com finalidades de internacionalização.
	4	Quando há coerência <b>muito boa</b> entre o PDI e as atividades, previstas/implantadas, voltadas para a cooperação, intercâmbio e programas com finalidades de internacionalização.
	5	Quando há coerência <b>excelente</b> entre o PDI e as atividades, previstas/implantadas, voltadas para a cooperação, intercâmbio e programas com finalidades de internacionalização.

Fonte: INEP/MEC

Apesar de não se tratar de uma obrigatoriedade entre as IES, visto que a avaliação somente recairá sobre aquelas em que houver previsão dessa atividade

no PDI, a inclusão desse item possibilita mais uma vez transformar o insumo em sinônimo de qualidade e que por sua vez atende às ações mercadológicas com vistas a atrair alunos. Conforme já abordado no capítulo anterior, avalia-se a coerência entre o PDI e ação proposta no documento o que não se torna um fator decisivo para atribuir um juízo de valor à qualidade de uma IES.

A primeira crítica, portanto, recai sobre a concepção de que a existência de ações voltadas para a cooperação, intercâmbio e programas com finalidades de internacionalização contribuam com a qualidade institucional, até porque, entre o número elevado de alunos no ensino superior, aqueles que possuem as condições necessárias para participar de um processo de internacionalização são a minoria. Segundo dados do MEC/INEP, em 2015, 230 mil alunos frequentaram programas de intercâmbios o que representa algo em torno de 3% dos discentes naquele ano.

O próprio relatório da Capes, denominado A Internacionalização das IES brasileiras datado de 2017, aponta para a fragilidade do processo de internacionalização. Para elaboração desse relatório, foram enviados pela CAPES às IES que obtiveram notas entre 3 e 7, e os dados chamam atenção: 70,3% das IES se classificam como pouco ou medianamente internacionalizada, sendo que 52,5% não possuem plano de internacionalização integrante do PDI. Aliás, o relatório traz outra informação relevante que é o fato de 65% da IES requisitaram consultoria para elaboração do PDI. Ou seja, um grupo de Instituições de Ensino Superior que obtiveram avaliações entre 3 e 7, sendo, portanto, consideradas de qualidade necessitaram de consultoria para elaboração do próprio documento que é a concepção estratégica de uma instituição.

Ainda falando de internacionalização, o Censo da Educação Superior de 2016 trouxe, pela primeira vez, a informação de alunos estrangeiros matriculados no Brasil, e o que definitivamente pode ser apontado como um país que além de não ser emissor de jovens para o processo de intercâmbios, também não é atrativo para aqueles que pretendem estudar fora do seu local de origem.

O Censo informa que há no Brasil, 15.796 alunos estrangeiros matriculados sendo que 56,9% destes encontram-se nas IES privadas enquanto que 43,1% nas IES públicas. Mas a concentração maior encontra-se na distribuição desses alunos entre as regiões do Brasil.

Enquanto a região norte, concentra apenas 586 alunos estrangeiros matriculados a região sudeste atraiu 7.557 alunos, ou seja, o sudeste brasileiro concentra quase a metade de todos os alunos estrangeiros matriculados no país.

Além da internacionalização outro indicador bastante discutido entre as instituições é o Índice de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperado (IDD).

#### **4.2 IDD – Índice de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperado**

De cálculo complexo, o IDD, segundo o INEP, é indicador de qualidade que busca mensurar o valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes, considerando seus desempenhos no Enade e no Enem.

Para o INEP,

Tendo-se em vista que o desempenho dos estudantes concluintes no Enade não pode ser explicado exclusivamente pela qualidade das condições de oferta dos processos formativos, torna-se importante destacar outro fator interveniente: o perfil dos estudantes concluintes ao ingressarem na graduação (no curso referente ao Enade realizado). Nesse sentido, o Indicador da Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado busca aferir aquilo que diz respeito especificamente ao valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes, considerando seus desempenhos no Enade e suas características de desenvolvimento ao ingressar no curso de graduação avaliado. (INEP, 2014 p. 6-7)

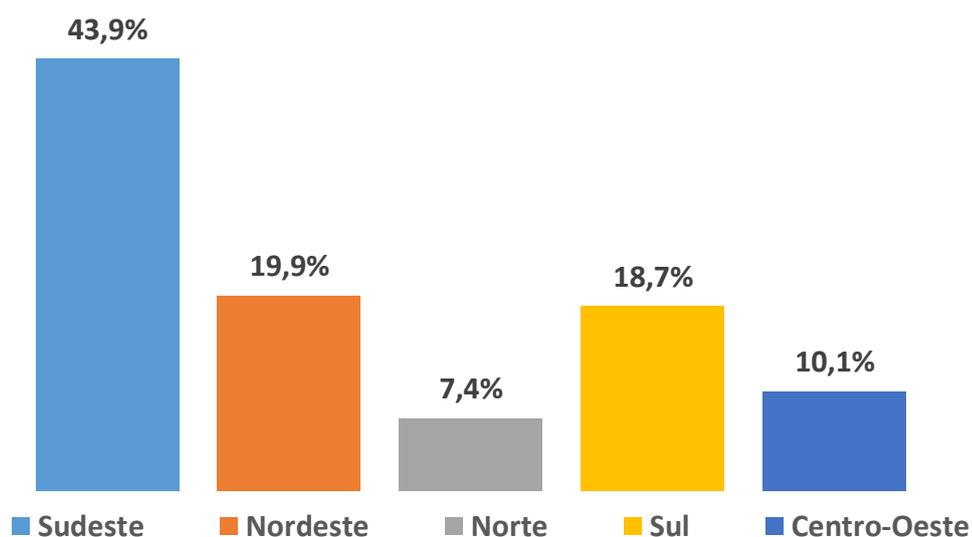
Ou seja, através de um cálculo estatístico a partir da pontuação do aluno no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) chega-se a uma pontuação esperada para que esse aluno obtenha no Enade, e daí se calcula uma média para um determinado curso. A grande discussão que aqui pode ser apontada é o indicador como sendo de qualidade do curso, visto que apesar da existência de um fator que leva em consideração as condições de oferta do processo formativo, o que individualiza cada situação, a padronização de uma nota permite estabelecer comparações que, deliberadamente, atende as ações de mercado e de regulação e controle.

Por outro lado, o que se assiste na comparação entre os dados é que há uma concentração dos cursos que obtêm as melhores notas, 4 e 5, nos centros desenvolvidos do país. Para se chegar a essa conclusão, bastou fazer o cruzamento dos dados do último Enade divulgado que separou as informações sobre o IDD.

### 4.3 Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes- Enade

Em 2016, 4.299 cursos prestaram o Enade e estabelecendo uma comparação entre o Nordeste brasileiro e o Sudeste, tivemos respectivamente 19,9% e 43,9% dos cursos avaliados.

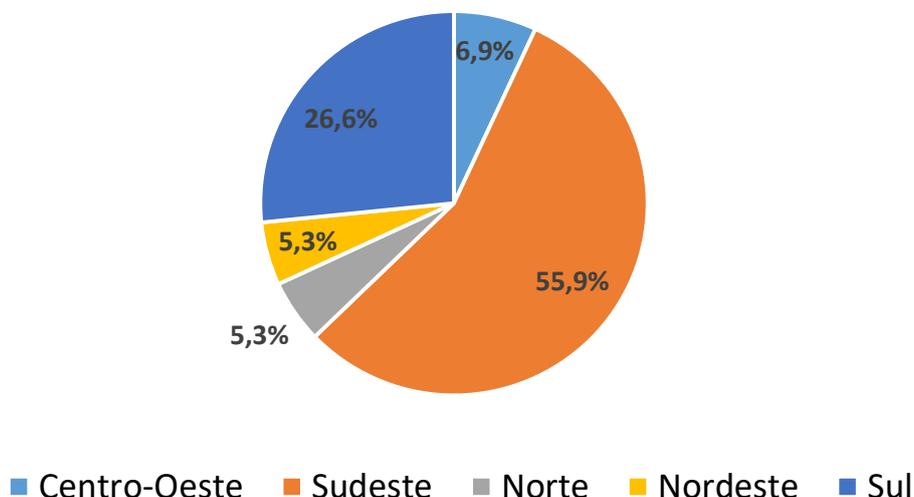
Gráfico 17: Percentual de Cursos IDD(2016)



Fonte: INEP, 2016  
Elaborado pelo autor.

Entretanto, ao buscar as melhores notas e dar atenção mais específica na nota 5, o Sudeste passou a contar com 55,9% das melhores notas, enquanto que o Nordeste apenas 5,3%.

Gráfico 18: Percentual de notas 5 por região - IDD



Fonte: INEP, 2016  
Elaborado pelo autor

Cabe perceber que o IDD, está ligado muito mais às condições da oferta que do próprio conhecimento específico adquirido pelo aluno, visto que todo o cálculo é feito através da nota do Enem, das informações prestadas sobre o curso no questionário do estudante, da nota final do Enade, e finalmente de outros elementos que afetam o desempenho do estudante concluinte, captados por um termo de erro. Ressalte-se, que não há, em nenhum documento do INEP definição quais sejam esses elementos que afetam o desempenho do estudante, e, por conseguinte, o que seria esse termo de erro.

Até aqui foram abordados itens denominados de insumos que são componentes do ENADE. Tanto o número de doutores, quanto a internacionalização, bem como o IDD são elementos que somados vão contribuir para se chegar a nota final do CPC e que, portanto, sem o devido entendimento das partes que o compõe qualquer análise em cima da qualidade de um determinado curso ou instituição atende meramente a estabelecimento de rankings que não contribuem para a discussão da qualidade da educação no país.

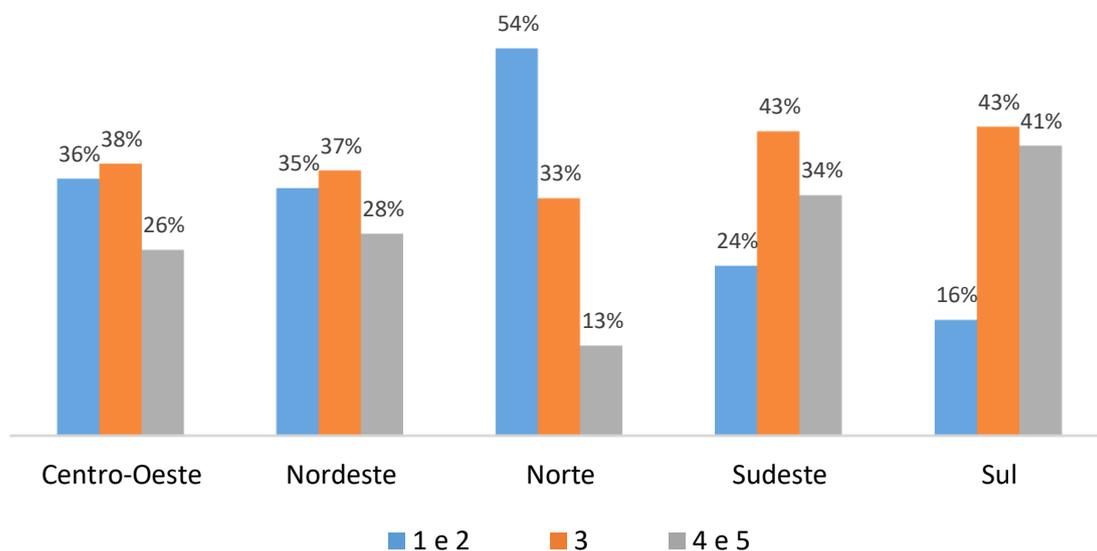
A própria nota do Enade, por si só, não é reveladora da qualidade dos cursos. O curso que obteve nota 5 no Enade não significa que é um curso de excelência. Como forma de comprovar essa afirmativa, analisamos os dados do último Enade de cursos aleatórios.

O curso de Farmácia, por exemplo, teve como média nacional a pontuação de 52,22 em uma nota de 0 a 100, o curso que obteve a maior pontuação conseguiu de média, entre os seus alunos, a pontuação de 70,26. Portanto, o curso que obteve como nota final 5 no Enade somente acertou 70% da prova de conhecimentos específicos no exame nacional, entretanto a nota 5 atribuída pelo Inep, confere o status de qualidade que passa ser utilizado como propaganda positiva.

Já no curso de Educação Física (bacharelado) a maior nota registrada foi de 64,60 para uma média nacional de 44,39. Portanto, para um curso em que a média de acerto ficou em 44%, aquele em que acertou 64% se tornou a excelência. Ressalte-se que as médias levam em consideração a realidade nacional.

Pode-se dizer que esse é mais um indicador de qualidade que apresenta e reforça as desigualdades socioespaciais no país. Levando-se em conta as notas 1 e 2 no Enade 2016, há uma concentração de 54% dos cursos na região norte, enquanto que nesse mesmo intervalo a região sudeste contou com 24% dos cursos.

Gráfico 19: Notas Enade por região no Brasil (2016)



Fonte: Inep  
Elaborado pelo autor

Os dados apresentados demonstram que:

A complexidade da avaliação se refere, como estamos vendo, à complexidade mesma do fenômeno e, então, do objeto, à pluralidade de funções que lhe são atribuídas, dos processos, dos grupos implicados e à multiplicidade de efeitos que produz (DIAS SOBRINHO, 2003 p. 143)

Ao mesmo tempo em que se apresentam como algo complexo, demonstra como é importante discutir o ensino superior diante de tantas nuances que se apresentam em uma análise do processo avaliativo institucional. Parte dessa complexidade se dá em função da grande quantidade de insumos e o excessivo controle faz surgir críticas com relação ao papel do Estado brasileiro como fiscalizador da qualidade e da oferta dos cursos superiores. Esse aumento do controle e a fiscalização, vem acompanhado de excesso de normas, notas técnicas, portarias etc. quem em muitos casos não levam em consideração a realidade sócio territorial brasileira.

Dias Sobrinho (2003) aponta que a opção da avaliação como controle (medida, balanço, o sentido dado, classificação, seleção, regulação etc.) ou como promoção de possibilidades (emancipação, melhora, formação, interpretação e produção de sentidos, construção, dinamização etc.) resulta das concepções de mundo, que concorrem entre si, mas não se excluem e até mesmo se completam.

Essas concepções de mundo, estão ligadas à forma como entende-se a avaliação como promoção de possibilidades ou controle, e daí decorre as formas como se apossam dos números da avaliação para torna-los positivos e a favor de quem os divulga. É esse entendimento que faz algumas IES, se apropriar dos dados divulgados e somente apresentar da maneira que melhor lhe agrada.

Esse fato já apresentado com os dados da internacionalização, do corpo docente e do IDD, não é diferente do CPC.

O Conceito Preliminar de Cursos, é o indicador mais utilizado para mascarar a realidade e apresentar uma condição que não condiz com o propósito da própria avaliação que é de permitir uma análise qualitativa do fenômeno. Permite

mascarar a realidade, por ser o indicador final, ou seja, ele surge a partir do agrupamento dos diversos elementos, que são as notas de

- Enade
- IDD
- Percentual de Mestres e doutores
- Regime de trabalho
- Organização didático pedagógica
- Infraestrutura
- Ampliação acadêmica e profissional

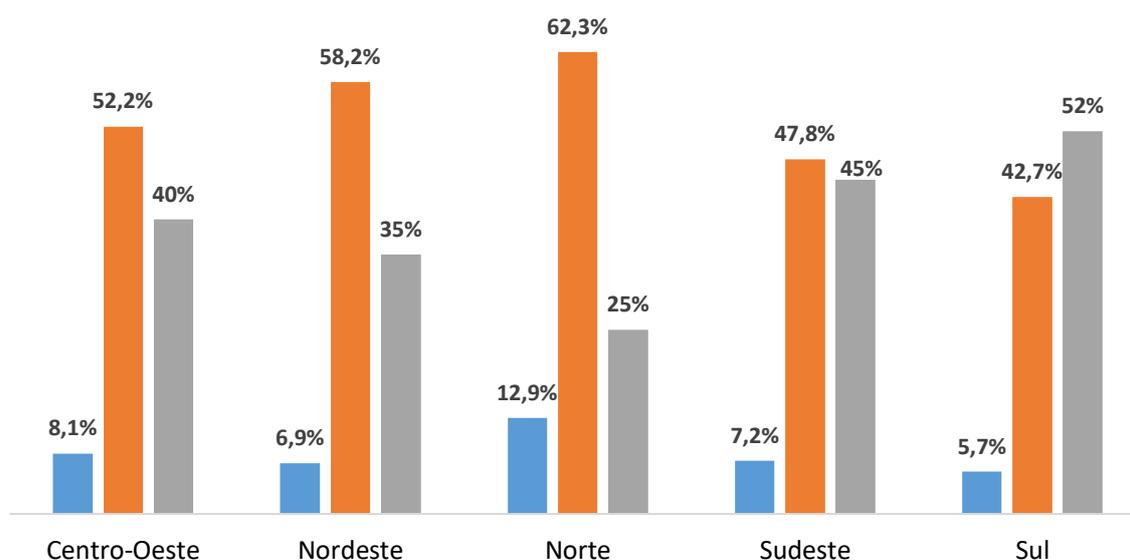
O CPC é motivo de atenção por parte das IES, principalmente as privadas, por ser o indicador que baliza a possibilidade de investimentos externos na instituição, ou seja, aquelas instituições que apresentam notas 1 e 2 ficam limitadas no recebimento de créditos provenientes das políticas de financiamento público no ensino superior. Por exemplo, para recebimento do Financiamento Estudantil, o curso deve ter como CPC o mínimo exigido como nota de corte para a qualidade que é o 3, além disso, o CPC 3 define que o curso não receberá visita in loco dos avaliadores do Inep/Mec.

Mas da mesma maneira que os outros indicadores, o CPC também se apresenta como um dado que reproduz as desigualdades existentes no espaço brasileiro. Fica evidente que se há nos insumos que o compõem essa reprodução, o próprio indicador não será diferente.

A análise desse indicador apresenta uma realidade pouco diferente daquelas já apresentadas anteriormente. Não se pode dizer que houve uma melhor distribuição das notas 4 e 5 entre as regiões do país, visto que ainda há concentração dessas notas no Sul e Sudeste, respectivamente, 52% e 45%.

Entretanto, pode-se indicar que com o CPC as notas próximas entre 1 e 2, aquelas consideradas mais baixas, passaram a ficar melhor distribuídas. Fazendo uma análise comparativa entre as notas do Enade por região e as notas do CPC por região, observa-se que a região norte quando se verifica apenas a nota do Enade, apresentava 54% dos cursos do total de avaliados com 1 e 2, já quando se observa o CPC esse número cai para 12,9%.

Gráfico 20: CPC por região - 2016



Fonte: Inep  
Elaborado pelo autor

Esses dados somente corroboram com a necessidade de um olhar mais criterioso, quando vai se analisar as informações presentes na avaliação institucional. Comprova também que a avaliação não é uma área simples, e que a depender de quem a produza, pode como toda produção social e histórica atender a interesses seja para possibilidades de emancipação ou possibilidades de mera classificação.

Ainda como indicador de qualidade das avaliações, o Inep divulga o Índice Geral de Cursos – IGC que segundo o órgão estatal é:

é um indicador de qualidade que avalia as Instituições de Educação Superior. Seu cálculo é realizado anualmente e leva em conta os seguintes aspectos:

1-média dos CPCs do último triênio, relativos aos cursos avaliados da instituição, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados;

2-média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu atribuídos pela CAPES na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes;

3-distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação stricto sensu, excluindo as informações do item II para as instituições que não oferecerem pós-graduação stricto sensu. (Inep, 2015)

Diferente dos outros indicadores apresentados, o IGC busca avaliar a qualidade do ensino superior, levando-se em conta os cursos de graduação, mestrado e doutorado das IES. O conceito é calculado com base no CPC, para os cursos de graduação, e na avaliação trienal da Capes para os cursos do *stricto sensu* (mestrado e doutorado). Para as IES que não ofertam os cursos de mestrado e doutorado, o conceito atribuído ao IGC é calculado com base apenas no CPC.

O IGC se tornou um indicador fundamental para as IES em função dele ser elemento para o credenciamento ou recredenciamento das instituições, e fica evidente a partir da observação que um dos seus indicadores seja o CPC que as distorções entre os espaços permanecem, já que utiliza as mesmas dimensões da graduação, com a inclusão dos dados da Capes.

A grande crítica que recai sobre esse indicador é o de atribuir um peso grande para a graduação fragilizando os cursos da avaliação *stricto sensu*. Por sua vez, aqueles que apresentam uma grande quantidade de alunos na graduação e poucos alunos na pós-graduação, também se sentem penalizados pelos cálculos. As instituições que mantêm um equilíbrio entre o número de alunos da graduação e da pós-graduação largam na frente para obtenção das melhores notas.

Além disso, diante da diversidade entre as instituições brasileiras, mais uma vez o ranqueamento não se configura com uma ação adequada para informar esses conceitos, visto que uma faculdade não se avalia junto de uma universidade, um centro universitário não se avalia na mesma proporção que um Instituto Federal. Cabe ressaltar que os microdados divulgados pela Inep estabelecem essa separação, de acordo com a categoria administrativa da instituição.

É interessante ressaltar que as análises estabelecidas neste capítulo não têm a pretensão da comparabilidade para medir grau de eficácia entre os espaços, seja instituições seja regiões, mas de permitir um olhar criterioso sobre os dados e a forma como esses dados são apresentados, não oficialmente, mas por aqueles que se utilizam dos números da avaliação. Por outro lado, ao estabelecer a comparabilidade permite-se verificar como a avaliação reproduz as desigualdades socioespaciais brasileiras.

## **5 SINAES E ORDENAMENTO TERRITORIAL**

A política pública educacional definida pelo Sinaes recrudescceu o discurso da qualidade e da melhoria da gestão das Instituições de Ensino Superior como um elemento de organização e ampliação das ações do Estado. Esse discurso de qualidade, apesar de ter sido implantado no Brasil durante a década de 90, se estabelece efetivamente a partir de 2004, com a lei 10.861, a chamada Lei do Sinaes.

Pode-se dizer que essa lei, mantém semelhanças muito marcantes com as ações de melhoria do ensino superior europeu, que passou a ser discutido em 1999 a partir do Tratado de Bolonha, e que pensava na necessidade de criação de um Espaço Europeu de Educação Superior (EEES).

Tendo isso em vista, este capítulo pretende identificar como a política do Estado, através do Sinaes, atende a um modelo de ordenamento Territorial.

### **5.1 Sinaes e Território**

O tema ordenamento territorial surge com a Constituição Federal de 1988, como uma política que tinha o objetivo de dar ao Estado-Nação uma base legal para diversas missões territoriais, essencialmente, ligados às questões naturais. Entretanto, ao tratar de uma política pública educacional, a análise do território, recai dentro de uma perspectiva de produto e condição de processos sociais, ou produto de conflitos e contradições sociais.

Nesse contexto, o território visto como produto de conflitos ou contradições é fundamental para o entendimento da relação entre a política pública educacional e o ordenamento territorial, por permitir verificar como as políticas públicas educacionais se territorializam, fruto de ações de definições internas do Estado-Nação ou via organismos internacionais.

O território sendo analisado dentro dessa perspectiva, possibilita trazer a discussão das políticas públicas, no caso específico dos SINAES, a partir da concepção difundida por Saquet (2007) onde o território é tratado em sua dimensão imaterial.

Nessa dimensão, o território é fruto das estratégias de poder, das ideologias, a exemplo do discurso da qualidade imposta pelo Sistema Nacional de Avaliação. Por outro lado, como fruto dessas estratégias de poder o Sinaes atribui ao Estado um papel de Estado-avaliador,

[...] sob o domínio do “Estado-Avaliador” dos últimos anos, a avaliação da educação superior tem sido praticada como instrumento privilegiado de regulação. Portanto, vem exacerbando sua dimensão burocrático-legalista de controle, modelação, ajustamento e fiscalização. (SOBRINHO, 2003 p. 35)

Esse Estado-avaliador citado por Sobrinho (2003) é a legitimação de um poder estatal que ao utilizar-se da regulação, supervisão ou controle através das avaliações das IES, territorializa as ações de um processo hegemônico do capital que universaliza as formas de medir a qualidade da educação aos moldes da produtividade.

Pode-se dizer ainda, que esse Estado avaliador é um misto do Estado intervencionista de John Maynard Keynes, quando regula, supervisiona ou controla as IES, com o Estado neoliberal de Friedrich Hayek, quando o destina um discurso à educação próprio do mercado liberal. Entretanto, O Sinaes pode ser representativo também de um modelo de Estado preconizado por Max Weber, através das suas formas de organização estatal.

Para esse último, o Estado seria o agrupamento político que possui o “monopólio do uso legítimo da ação coercitiva”, no caso do objeto desse estudo o Sinaes se enquadra nessa forma quando se apoia em uma administração racional baseada em regulamentos, ou seja, os regulamentos, portarias, pareceres seriam forma de coerção do Estado através da avaliação.

Ainda dentro da perspectiva de Weber (1979) toda ação coercitiva necessita da legitimação e essa legitimidade vem através da validade das normas e dos regulamentos estabelecidos através das autoridades constituídas.

Na busca pela qualidade surge a necessidade de estabelecer mecanismos de controle e avaliação dos serviços, o que por sua vez, possibilita a articulação e subordinação da produção educacional às necessidades estabelecidas pelo mercado (GENTILLI, 1996).

Exemplo disso estava explícito no documento elaborado pela Comissão Especial de Educação – CEA, que em 2003 dizia:

No sistema vigente no Brasil, a avaliação possui um importante papel nas políticas de Educação Superior. A constatação de que os custos do ensino superior, tanto em termos absolutos como relativos, tornam-se cada vez mais elevados, traz ao Estado a indispensabilidade da informação e da prestação de contas da qualidade e da amplitude dos serviços que as IES prestam à sociedade em ensino, pesquisa e extensão. Em função disso, tem sido reforçada a concepção e prática de avaliação segundo a qual a função de regulação e controle predomina sobre a de formação e emancipação institucional. (CEA, 2003, p. 19).

O documento citado revela que o papel do Estado é regular e controlar a avaliação. A esse respeito, a comissão também indica que o papel da avaliação consiste em:

[...] Regulação e controle: Estado e comunidade educativa, cada qual com suas especificidades, têm responsabilidades quanto à regulação e à avaliação propriamente dita. O Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema. Para isso, precisa estabelecer clara e democraticamente a sua política e, para viabilizá-la, os seus aparatos normativos de controle, fiscalização, supervisão, bem como os meios para implementá-los. Seu papel não se limita à regulação no sentido do controle burocrático e ordenamento; compete-lhe também avaliar a educação superior de modo a fornecer elementos para a reflexão e propiciar melhores condições de desenvolvimento. Cabe aos organismos de governo e às instituições educativas elaborar diagnósticos gerais sobre a qualidade, a relevância social e científica, a equidade, a democratização do acesso, o desenvolvimento da produção científica, artística e tecnológica, a formação segundo os critérios do trabalho e da cidadania etc., no âmbito da educação superior. Para superar a concepção e a prática da regulação como mera função burocrática e legalista, é necessário construir uma outra lógica, com um outro sentido filosófico, ético e político: que a regulação não se esgote em si mesma, e, principalmente, articulada à avaliação educativa propriamente dita, seja também uma prática formativa e construtiva. (CEA, 2003, p. 85).

Repete-se o que disse Dias Sobrinho (2003) o que existe é um Estado-avaliador, que vem extrapolando sua dimensão burocrática-legalista de controle, modelação, ajustamento e fiscalização. A avaliação assim, funciona como um instrumento de planejamento, como elemento de organização nas mãos do Estado, e ainda pode ser vista dentro da concepção weberiana de controle através do poder

racional-legal, onde a autoridade se impõe pela legalidade, pelas regras estabelecidas.

Como um exemplo dessas regras estabelecidas, e da territorialização das ações como resultantes dos ajustes estruturais do capital, pode-se apontar que a implantação dos sistemas de avaliação das IES pelo mundo, ocorre como resultante da mundialização do capital. Essa mundialização, e seu processo produtivo conhecido como Toyotismo apresentou um impacto destrutivo sobre a classe trabalhadora, entretanto, sob o discurso da qualidade apontou uma necessidade de uma formação mais adequada para aqueles que estão se inserindo no mundo do trabalho, em uma sociedade marcada pelo desenvolvimento científico e tecnológico.

A avaliação vem, portanto, para medir a formação das habilidades e competências que atendam à lógica servil da valorização. Para Marmoz; Silva e Araújo (2004, p. 85),

A educação para o desenvolvimento é um dos mitos modernos mais fortes da sociedade. A educação para o crescimento econômico de sociedades capitalistas supõe um modelo de relações de determinação e interdependência entre educação e economia e abre a esperança de que a educação é um nivelador não só de pessoas e grupos, mas de países e continentes. O “capital humano” é a riqueza social de países ricos e sua formação em países pobres toma a educação como investimento de retorno assegurado.

Diante dessa visão da educação para o desenvolvimento, a explicação mais recorrente para a fragilidade de alguns setores das economias mais deficitárias, como a brasileira, é a ausência de mão de obra qualificada, como uma consequência da fragilidade ou da falta de qualidade do sistema educacional.

Se, por um lado, os tecnocratas burgueses, a partir de uma avaliação sobre a produtividade da escola, afirmam a ineficiência do ensino público, como se fosse possível estabelecer uma correspondência entre produtividade industrial e produtividade em educação, por outro lado, verificamos uma enorme preocupação do empresariado em desenvolver ações imediatas para alcançar novos padrões de qualificação da mão de obra, face à necessidade de investimentos em setores de alta tecnologia. (Marmoz; Silva e Araújo, 2004, p.79)

A produtividade na escola seria o marco para gerar trabalhadores também produtivos, comprometidos com o desenvolvimento. Como exemplo disso, pode-se recorrer ainda ao discurso apresentado durante as reuniões do Tratado de Bolonha,

que prometia tornar a Europa a economia do conhecimento mais competitiva e mais dinâmica do mundo, capaz de um crescimento econômico duradouro acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e de maior coesão social.

O discurso deixa clara a intenção do Tratado, de através da educação aumentar a produtividade, tornando os países mais competitivos.

Os objectivos gerais da Declaração de Bolonha são: o aumento da competitividade do sistema europeu de ensino superior e a promoção da mobilidade e empregabilidade dos diplomados do ensino superior no espaço europeu. A realização destas finalidades globais pressupõe êxito na obtenção dos seguintes objectivos específicos:

a) Adopção de um sistema de graus académicos facilmente legível e comparável, incluindo também a implementação do Suplemento ao Diploma;

b) Adopção de um sistema assente essencialmente em dois ciclos, incluindo:

Um primeiro ciclo, que em Portugal conduz ao grau de licenciado, com um papel relevante para o mercado de trabalho europeu, e com uma duração compreendida entre seis e oito semestres; e um segundo ciclo, que em Portugal conduz ao grau de mestre, com uma duração compreendida entre três e quatro semestres. Estabelecimento e generalização de um sistema de créditos académicos (ECTS), não apenas transferíveis, mas também acumuláveis, independentemente da Instituição de Ensino frequentada e do país de localização da mesma;

d) Promoção da mobilidade intra e extracomunitária de estudantes, docentes e investigadores;

e) Fomento da cooperação europeia em matéria de garantia de qualidade;

f) Incremento da dimensão europeia do ensino superior. (Processo de Bolonha, 2008 p.1)

Ao citar os objetivos do Tratado de Bolonha, reacende-se uma discussão antiga, que é a concepção de europeísmo, ou mesmo de uma Europa como uma projeto de convivência humana. Desde a Monarquia Universal de Dante Alighieri inspirada na Pax Romana, passando por uma federação europeia de Estados sugerida por Immanuel Kant o sonho de uma Europa marcaram o ideário de integração continental.

Dante Alighieri, ao escrever o Tratado de Monarchia, no século XIV, já manifestava esse desejo ao expor que a unidade política seria uma necessidade, e que somente através dela seria possível a paz, o que desencadearia na formação de uma sociedade perfeita. Cabe ressaltar que, toda a trama do Tratado se passa em um Florença marcada por conflitos e tensões.

Entretanto, as bases para a formação da União Européia, encontra-se claramente no que Kant propunha no livro *A Paz Pérpetua: Um projeto Filosófico* (1795), em que seria necessário um ordenamento jurídico para conquistar a paz e que para tanto, os estados nações deveriam abrir mão de suas autonomias para um projeto de comunidade. Como evidência do exposto, pode-se mencionar o que está descrito no “Manifesto pela União Européia”: Queremos uma Europa unida, voltada em toda a sua extensão à livre circulação de homens de ideias e de bens.

Esse breve histórico traçado para apresentar as bases da formação da União Européia, serve para também entender que os mecanismos da formação do Espaço Europeu de Educação não são diferentes, eles necessitam de perda de soberanias de Estados para que o projeto de comunidade se fortaleça.

Mas é imperioso ressaltar que a formação do Espaço Europeu de Educação, demonstra que educação e território apresentam uma relação intrínseca. A esse respeito, os autores Milton Santos e Maria Laura Silveira ao escrever o livro *O Ensino Superior Público e Particular e o Território Brasileiro* (2000) assim apresenta essa relação:

[...] há um imperativo territorial na produção de educação. Essa ideia, entretanto, não é suficientemente utilizada nas tarefas de planejamento educacional. Esse imperativo permite pensar que há uma relação biunívoca entre educação e território. A Educação, atividade econômica e social de peso, tem, por isso, papel fundamental na caracterização do espaço nacional; este, por sua vez, em função das suas características regionais e locais, influi sobre a natureza da atividade educacional (SANTOS; SILVEIRA, 2000, p.57).

O território cria suas necessidades educacionais, na medida em que é entendido com fruto de relações sociais, entretanto, por ser também fruto de interesses conflitantes essas necessidades educacionais também são definidas por agentes que comandam a lógica hegemônica do capital. Ainda aproveitando-se do texto de Santos; Silveira (2000) essas necessidades educacionais no Brasil podem ser confirmadas com a oferta de cursos e localização de escolas, que estavam atreladas aos espaços de produção voltados para a exportação, que era a base da economia brasileira.

Pode-se assim estabelecer uma relação ao que Santos (1997) chama de alargamento de contextos, ou seja, à medida em que o desenvolvimento técnico ia

se espalhando pelo território brasileiro as necessidades educacionais, juntamente com a oferta de cursos e escolas iam se estabelecendo. Cabe ressaltar que, ao utilizar o termo alargamento de contextos, Santos não o faz para se referir à uma política de expansão educacional no território, mas sim, a possibilidade dos sistemas produtivos se distribuírem territorialmente.

Entretanto, a associação se torna possível porque foi, a combinação de dois fatores principais: a localização do poder político-administrativo e a centralização correspondente dos agentes e das atividades econômicas que criou as primeiras necessidades de contar com escolas (2000, p. 15)

Tratando-se de Universidades, o Brasil foi um dos últimos países do mundo a implantar essas instituições. Mas também manteve a relação intrínseca entre a educação e o território. A esse respeito Azevedo (1958) aponta que no início, nas universidades brasileiras

Os cursos destinavam-se a suprir a deficiência absoluta de técnicos que satisfizessem às necessidades do meio brasileiro em trânsito para um tipo de vida mais urbana e industrial e para uma melhor organização da economia agrícola do país (AZEVEDO, 1958, p.71)

Adorno (1988, p. 236) aponta que os cursos de Direito implantados em São Paulo e Olinda, nasceram ditados muito mais pela preocupação de se constituir uma elite coesa, disciplinada, devota às razões do Estado do que pela preocupação em formar juristas que reproduzessem a ideologia política do Estado Nacional que surgia.

Não se tem definido com clareza qual a primeira universidade brasileira, mas há registros que a Universidade do Amazonas tenha sido a primeira IES, criada em 1909. Logo depois vieram as Universidades de São Paulo e do Paraná. As tres mencionadas aparecem justamente em espaços marcados pelo dinamismo econômico em função da exportação de produtos primários, marca da economia nacional naquele momento.

A Constituição republicana mantinha o ensino superior como atribuição do poder central, embora essa delegação deixasse de ser exclusiva do Estado. A nova ordem jurídica, liberando anseios federativos, propiciou a iniciativa de criação de instituições de ensino superior em alguns estados. Sob os auspícios liberais do início da República foram criadas as primeiras instituições denominadas de

universidades, instituições livres, que tiveram duração efêmera: Universidade de Manaus, 1909, Universidade de São Paulo, 1911 e Universidade do Paraná, 1912. (FÁVERO, 1980; CUNHA, 1985 e 1986; ROMANELLI, 1988)

Cunha(1986) chama essas universidades de universidades passageiras, já que tiveram pouca duração. A Universidade de Manaus, para citar como exemplo, surge como produto da ascensão econômica da cidade em função do apogeu da borracha, e assim que ocorre a crise do produto, a universidade se esfacela:

Em 1926 a Universidade de Manaus se dissolveu, fragmentando-se em três estabelecimentos isolados. A Faculdade de Engenharia, que só conseguiu desenvolver o curso de agrimensura, deu origem, à Escola Agrônômica de Manaus, a qual acabou extinta em 1943. A Faculdade de Farmácia e Odontologia, já que não conseguiu implantar o curso médico. Foi extinta, também, em 1944. Só vingou mesmo a Faculdade de Direito, federalizada em 1949 e incorporada à Universidade do Amazonas, instituída por lei federal, mas só instalada em 1965. (CUNHA, 1985, p. 200)

Portanto, cita-se aqui as três primeiras universidades brasileiras para exemplificar a relação entre a educação e o território e ainda, como o desenvolvimento urbano e regional faz surgir a necessidade de cursos ou instituições de ensino superior.

Mas porque no Brasil a universidade demorou tanto para ser criada? A explicação passa pelo processo de colonização empregado, visto que, mesmo apresentando uma colonização de exploração Espanha e Portugal tinham tratamento diferente quando se fala em ensino superior. Portugal limitava o ensino superior ao território da metrópole, enquanto que a Espanha mantinha uma política de levar o ensino superior para as colônias.

Assim, países como o São Domingos e Peru já tinham universidades implantadas no século XVI, dois séculos antes que os Estados Unidos, por exemplo, que somente teve sua primeira universidade, no século XVIII.

Com a proibição da criação de universidades na colônia, Portugal pretendia impedir que os estudos universitários operassem como coadjuvantes de movimentos independentistas, especialmente a partir do século XVIII, quando o potencial revolucionário do Iluminismo fez-se sentir em vários pontos da América. (CUNHA, 2000 p. 152)

Para Neto (2007, p. 71) a história do ensino superior brasileiro pode ser dividida em quatro fases: a) 1808 a 1930; b) 1931 a 1967; c) 1968 a 1996 e d) 1996 a 1999.

A primeira (1808 a 1930) seria marcada pela chegada da família real e pelo surgimento de escolas de ensino superior, mantidas pelo Estado com objetivo de formar profissionais. O nível superior estaria voltado apenas para o ensino técnico-profissional.

A segunda fase (1931-1967) representa um momento em que o Brasil passava por uma mudança no cenário político e econômico com a ascensão de Vargas ao poder, e com ele o ideal de modernização do país que pretendia tornar urbano e industrial. Essa fase corresponde a um momento de incremento no número de universidades no Brasil, bem como a criação de Ministério de Educação que passava a controlar a política educacional brasileira.

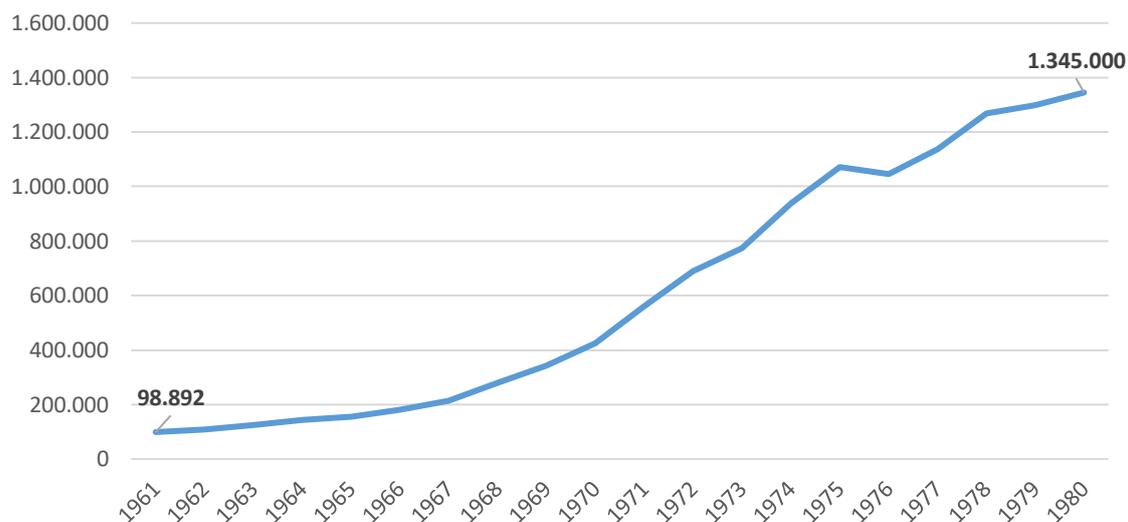
Ainda nessa fase, é importante destacar os projetos MEC-USAID e a aprovação da primeira LDB (lei de Diretrizes e Base)

Já na terceira fase (1968-1996)

[...] grande parte do qual sob regime de ditadura militar a política universitária, segundo a estratégia “segurança e desenvolvimento”, enfatizou a relação com o mercado de trabalho. O ensino passou a ser visto como um “negócio”; tinha, portanto, um custo e um retorno previsto de capital (NETO, 2007 p. 106)

Seria, portanto, a inclusão na universidade de um modelo empresarial que seria pautada na eficiência. No período compreendido entre 1961 a 1980, o ensino superior brasileiro teve um crescimento da ordem de 1260%.

Gráfico 21: Número de matriculados 1961-1980



FONTE: INEP/MEC  
Elaboração: Autor

Assim, o vertiginoso crescimento apresentado no gráfico acima foi levado por uma política pública implantada durante o governo militar que através de decretos-lei definiram a estrutura das instituições de ensino superior. Foi também nesse período que se formalizou a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, fruto de cópia de modelos externos a exemplo da universidade alemã e e universidade americana.

Além disso a política para o setor educacional proposta na época, necessitava atender ao crescente aumento da população, e conseqüentemente, um maior número de pessoas que aspiravam um curso superior, mas indubitavelmente, tinha a necessidade de formar mão de obra qualificada para um mercado crescente. Para isso, deu uma maior liberdade para que instituições privadas ofertassem diversos cursos.

Entretanto, essa liberdade trouxe conseqüências que até hoje permanecem na sociedade brasileira. Como a condição básica de existencia dessas instituições de ensino superior privadas é o lucro, os cursos que tinham maior facilidade de implantação e eram considerados mais baratos passaram a concentrar um maior número de matrículas, a exemplo dos cursos da área de ciências sociais.

Esse período pode ser caracterizado por um momento de expansão da oferta, e um incremento no número de alunos através da política governamental de

aumentar o número de vagas no ensino público e estimulando a criação de IES privadas.

Em 1960, 62,1% do total de alunos de nível superior faziam cursos em 274 escolas públicas; 37,9 estavam em 103 escolas particulares; já em 1980 a situação se havia literalmente invertido, com 38,2 frequentando 222 escolas públicas e 62,3 do total de alunos situados em 641 escolas particulares (BRAGA, 1989 p. 2)

A quarta e última fase proposta por Neto (2007) vai de 1996 a 1999, e é marcada pela promulgação da Lei de Diretrizes e Bases, ou Lei nº 9394/96. Nesse momento a situação da educação brasileira era a seguinte:

- a) Pouco mais de 1% da população frequentava os cursos de graduação, o que correspondia, na idade de 18 a 24 anos, a 11% de jovens matriculados.
- b) Das 900 IES existentes, 150 eram universidades, 91 faculdades integradas e centros universitários e 659 faculdades isoladas. Segundo essa distribuição, o Norte tinha 3,7% das IES do país, o Nordeste, 11,2%; o Centro-Oeste, 10,22%, o sul 13,33% e o Sudeste, 61,44%.
- c) Das 900 IES existentes, 56 eram federais, 74 estaduais, 81 municipais e 689 particulares.
- d) Havia 1.945.615 alunos, dos quais 1.326.459 cursavam universidades; 196.667, faculdades integradas e centros universitários, e 426 estabelecimentos isolados. (NETO, 2007, p.

A LDB reabriu um grande debate no país para saber se a educação é um bem público ou pode ser considerado um bem de mercado.

O modelo político que abrigou a LDB e lhe deu materialidade, por vários anos, acreditava (ou fazia acreditar) que a lei da oferta e da procura tinha força suficiente para democratizar a educação e elevar-lhe a qualidade. O sistema seria mais saudável, mais democrático e mais adaptado à nova realidade brasileira e mundial se muitas instituições participassem da oferta de educação superior, se os cursos tivessem a plasticidade exigida pelo novo momento da ciência, da técnica e da cultura, se as profissões acompanhassem a

velocidade das relações produtivas globalizadas. Ao Estado bastaria avaliar e, com isso, disponibilizar à sociedade os elementos de escolha e crítica necessários para fazer progredir o melhor, o mais qualificado e, também, o mais barato. Estava dado o primeiro grande elemento para que o mercado educacional pudesse se consubstanciar: a disseminação de um credo. O segundo elemento, a oferta privada, não haveria de ter dificuldade de se estabelecer no Brasil, pois na legislação e no discurso as coisas se encaminhavam favoravelmente a essa alternativa. Lembre-se que o discurso prepotente do mercado propalava que o Estado não é bom empreendedor, que gasta muito e realiza pouco, que, ao proteger direitos, breca o desenvolvimento econômico e social. Privatizar passou a ser o dogma central da nova religião. As instituições públicas que não foram privatizadas experimentaram um interminável calvário, como foi o caso das instituições educacionais, e as instituições privadas gozaram de muito crédito (nos dois sentidos: moral e financeiro) e muito estímulo. A LDB é a expressão desse momento e desse contexto e acabou sendo decisiva para a criação do mercado educacional referido aqui. O teste da realidade a princípio confirmou a regra: os indicadores mostravam que, em todos os lugares, as instituições de educação superior se instalavam e prosperavam. (GIOLO, 2009 p. 3)

Essa ampliação pode ser verificada nos dados da quantidade de instituições no Brasil. Em apenas 3 anos (1996-1999) o número de instituições de ensino superior subiu de 922 para 1.097, apresentando um incremento de 19%. Na tabela abaixo, com dados disponíveis no site do INEP/MEC esse crescimento apresenta-se de forma diferenciada nas regiões do Brasil.

Tabela 3: Quantidade de IES – Universidades ( 1996 a 1999)

Regiões	1996	1999	Taxa Crescimento %
Norte	34	42	24
Nordeste	97	141	45
Sudeste	575	634	10
Sul	122	148	21
Centro-Oeste	94	132	40

Fonte: INEP/MEC  
Elaboração: autor

O crescimento em número de IES (universidades), portanto, foi maior nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, respectivamente, com 45% e 40% de taxas de incremento no período em questão, o que liga essa realidade a uma outra característica da década que foi o processo de desconcentração regional, mesmo que ainda bastante lento. A região Sudeste concentrava quase 63% das instituições de ensino superior do país, enquanto o Nordeste apresentava uma concentração de

11% em 1996. Em 1999 o Sudeste apresentou uma queda, e passou a concentrar 57% das IES, e o Nordeste um ligeiro crescimento, concentrando 13% das IES. Algo extremamente concentrado, porém, já apontando uma redução para os anos seguintes.

Essa expansão não alterou a configuração do quadro de cursos. Como dito anteriormente, os cursos da área de ciências sociais concentravam a maior parte dos alunos. Em 1999, segundo dados do INEP, havia no país 8.878 cursos de graduação, sendo que 2.695 eram cursos na área das Ciências Sociais e Aplicadas, o que correspondia a 30% do total de cursos. Enquanto isso, a área de Ciências Exatas contribuía com 1.360 cursos, perfazendo um total de 15% da graduação.

Esse fato pode ser entendido por ângulos diferentes, entretanto, todos dentro de um ótica da engrenagem do sistema capitalista. Primeiro, por permitirem que as instituições oferecessem os mesmos cursos, independente do local da oferta pensando apenas e tão somente no custo do produto, segundo, porque enquanto os cursos mais baratos se proliferavam pelo país a fora, os cursos mais caros destinados a uma determinada população continuavam restritos a algumas parcelas do território brasileiro. O caráter excludente e concentrador, marca da economia brasileira, repetia-se na política pública educacional.

Os benefícios ao setor privado ficavam cada vez mais evidentes, e já na década de 1960-1970 esse setor já respondia por 65% do total de matrículas no país, e crescia incensantemente apoiado inclusive por um processo de interiorização, e diversificação.

Dentro de uma perspectiva crítica, a interiorização ocorria de fato, entretanto, sem alterar a estrutura do que já estava sendo ofertado, e a diversificação era muito mais em função da variação de modelos de IES que apareciam no cenário do que propriamente por uma diversificação de cursos, por exemplo.

Para se ter ideia disso, os cursos com maior número de alunos ingressantes e concluintes permanecem há muito tempo sendo Administração, Direito e Pedagogia.

A partir dos anos 2000 o processo de desconcentração e a interiorização continuam. Novas políticas redimensionam o ensino superior brasileiro, sem, na verdade modificar a essência da estrutura. Os cursos que mais concentram alunos são os mesmos dos anos, e décadas anteriores.

Tabela 4: Cursos com maior número de matriculados (2016)

Posição	Matrículas		
	Nome	Número	%
1	Direito	853.211	10,6
2	Administração	766.859	9,6
3	Pedagogia	655.813	8,2
4	Ciências contábeis	358.452	4,5
5	Engenharia civil	355.998	4,4
6	Enfermagem	261.215	3,3
7	Psicologia	223.490	2,8
8	Professor de Educação Física	177.823	2,2
9	Arquitetura e Urbanismo	172.569	2,1
10	Engenharia de produção	170.587	2,1

Fonte: Censo da educação superior 2015

Elaboração: Autor

## 5.2 Política de Ampliação de Acesso ao Ensino Superior

Merecem atenção nos anos 2000, as políticas de acesso ao ensino superior brasileiro. A Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Esses programas, definidos por políticas públicas por um lado atendiam interesses do Estado que era de expandir o acesso ao ensino superior, e ao mesmo tempo garantia os interesses de um mercado que crescia desde os governos militares, mas tem crescimento acentuado com a LDB de 1996.

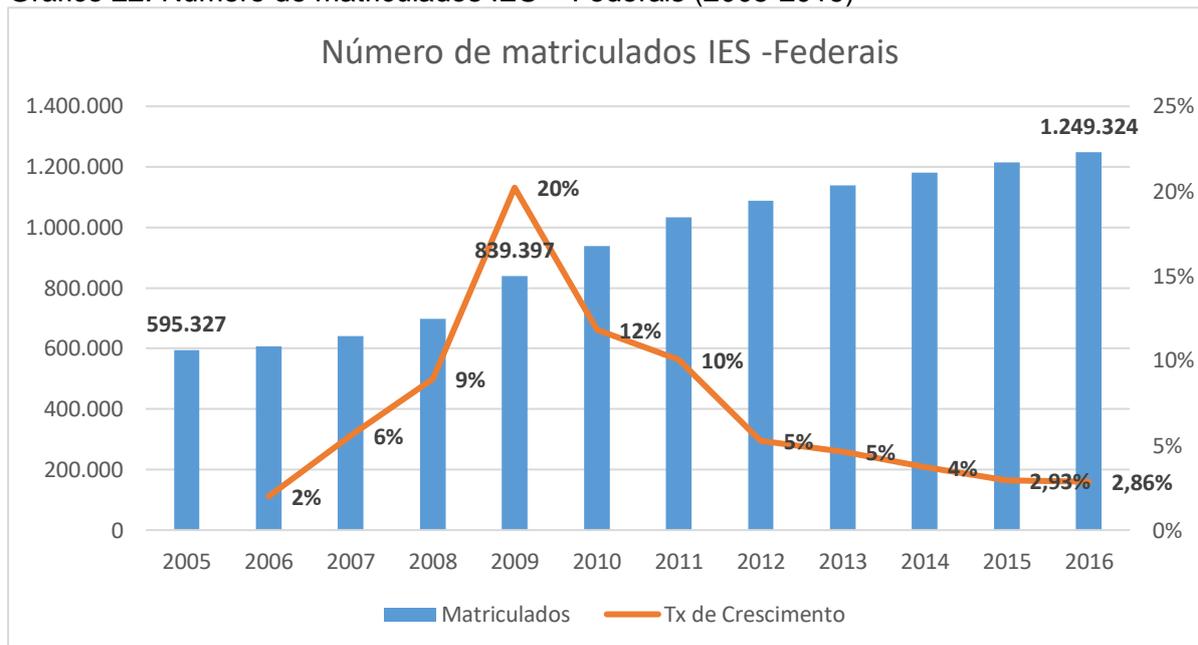
As políticas adotadas durante esse período mantiam um intrínseca relação com o receituário neoliberal de destinar recursos públicos para a iniciativa privada, mesmo que a política fosse adotada por partidos que no discurso apresentavam-se com concepção político-ideológica de esquerda. No entanto, essas políticas e discursos encontram respaldo no que diz Hofling (2001) ao argumentar que as políticas sociais, mediante práticas redistributivas deve objetivar a redução das desigualdades sociais.

Com esses programas houve um aumento das matrículas no ensino superior, acompanhando a tendência dos anos anteriores em que a expansão se dava principalmente em função do ensino superior privado. O país ficava dividido

entre aqueles que concordavam com a política redistributiva de repasse de verbas públicas para entes privados, bem como políticas afirmativas de ação social, e aqueles que defendiam a chamada meritocracia para acesso ao ensino superior.

O fato é que a política educacional de acesso ao ensino superior, permitiu um acréscimo considerável do número de ingressantes.

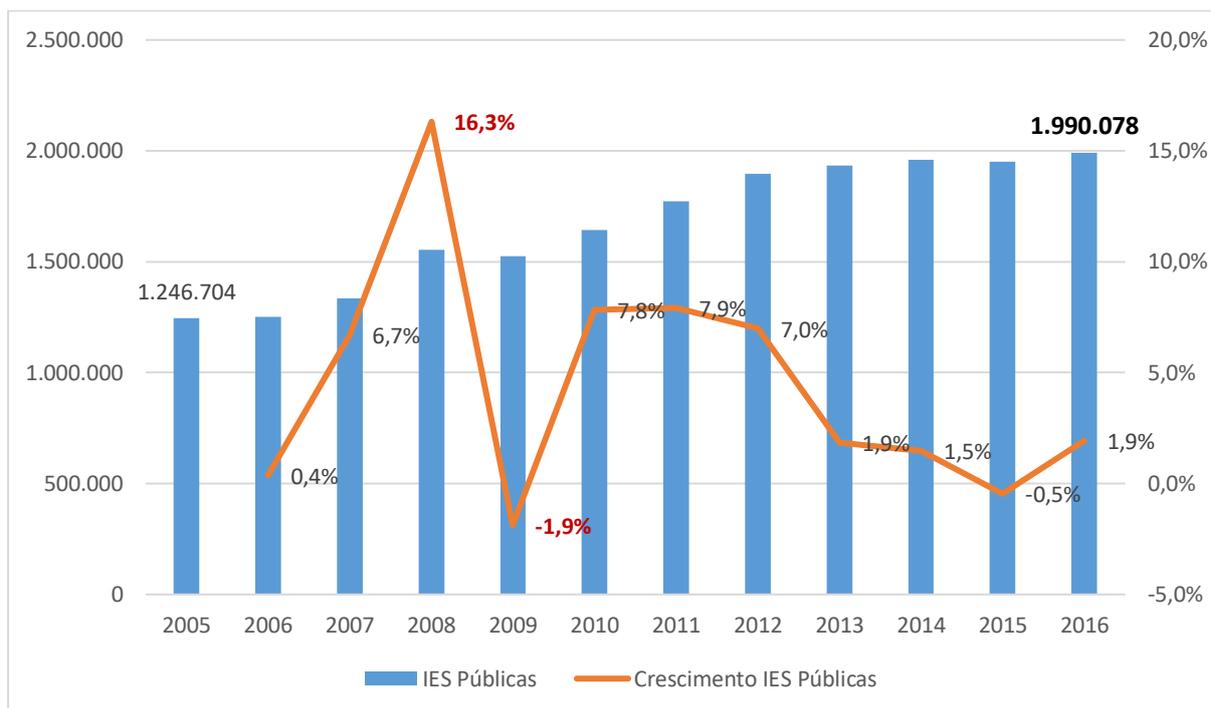
Gráfico 22: Número de matriculados IES – Federais (2005-2016)



Fonte: Censo da educação superior 2016  
Elaborado pelo autor

O gráfico mostra que em 2009, as matrículas no ensino superior nas instituições federais de ensino cresceram 20% em relação a 2008 atingindo um número de matriculados da ordem de 839.397 alunos. Entretanto, levando-se em conta as IES públicas onde envolve-se além das federais, as estaduais e municipais a matrícula em 2009 apresentou descréscimo de aproximadamente 2%, portanto, levando-se em consideração as IES públicas, 2009 em relação a 2008, houve uma retração no número de matriculados. Esse dado pode ser comprovado no gráfico(23) que segue:

Gráfico 23: Número de matriculados IES – Públicas (2005-2016)



Fonte: Censo da educação superior 2015  
Elaborado pelo autor

O que se vê na análise dos dois gráficos apresentados é que há uma diferença entre os dados quando se compara as IES públicas e somente as IES federais. A retração que houve em 2009 ao analisar o conjunto das IES públicas se deu em função da diminuição de matrículas nas IES estaduais e municipais. Para exemplificar através de dados, o Censo da Educação Superior de 2016 apresenta que em 2008 haviam matriculados nas IES estaduais 710.175 (setecentos e dez mil) alunos, reduzindo para 566.204 (quinhentos e sessenta e seis mil, duzentos e quatro alunos) no ano seguinte, já as municipais saíram de 118.263 (cento e dezoito mil, duzentos e sessenta e tres alunos) em 2008, para 103.530 (cento e tres mil, quinhentos e trinta) alunos em 2009.

Enquanto isso, o ensino superior privado crescia no mesmo período pouco mais de 4%, concentrando 4.430.157 (quatro milhões, quatrocentos e trinta mil e cento e cinquenta e sete) matrículas. Vale ressaltar que o maior crescimento desse setor se deu em 2006 com 9,4% em relação a 2005.

Mas qual ou quais foram as políticas públicas que estabeleceram essa dinâmica no ensino superior? De acordo com as informações disponíveis no relatório

do balanço social da Secretaria do Ensino Superior (SESu) (2003, p. 27) as políticas a partir de 2000 foram:

- ✓ Criação de 18 novas universidades federais;
- ✓ Criação de 173 campus de universidades federais em cidades do interior do país;
- ✓ Lançamento, em 2003, do Programa de Extensão Universitária (Proext);
- ✓ Criação, em 2004, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes);
- ✓ Criação, em 2004, e implantação, em 2005, do Prouni para estudantes carentes em instituições de ensino superior privadas;
- ✓ Criação, em 2006, do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que apoia universidades públicas a ofertar cursos na modalidade de educação a distância;
- ✓ Recuperação, a partir de 2003, e fortalecimento, a partir de 2006, do Programa de Educação Tutorial (PET);
- ✓ Implantação, a partir de 2007, do Reuni;
- ✓ Implantação, em 2008, do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID);
- ✓ Criação, em 2008, do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), para estudantes das universidades federais;
- ✓ Redesenho em 2010 do Fies, que facilita o acesso à educação superior para estudantes de baixa renda, em especial para estudantes das licenciaturas e de medicina;
- ✓ Criação, em 2013, do Programa de Bolsa Permanência para estudantes das universidades federais;
- ✓ Criação do Programa de Bolsa Permanência, para estudantes bolsistas do Prouni;
- ✓ Aprovação, em 2012, e implantação, a partir de 2013, da Lei das Cotas nas universidades federais, com previsão de reserva de no mínimo 50% das vagas, até 2016, para estudantes oriundos das escolas públicas de ensino médio;
- ✓ Lançamento, em 2014, do Programa Mais Cultura nas Universidades, que apoia projetos de arte e cultura propostos pelas universidades

federais, com foco na inclusão social e no respeito à diversidade cultural.

- ✓ Democratização do acesso à universidade, com o uso dos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) nos processos seletivos; e
- ✓ Expansão do ensino médico, com a criação de novas vagas e incentivo à realização de residências.

Essas ações, se territorializam no país atendendo as definições do Banco Mundial, que em 1994, lançou *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, onde apresentava estratégias para a reforma da educação superior na América Latina, Ásia e Caribe.

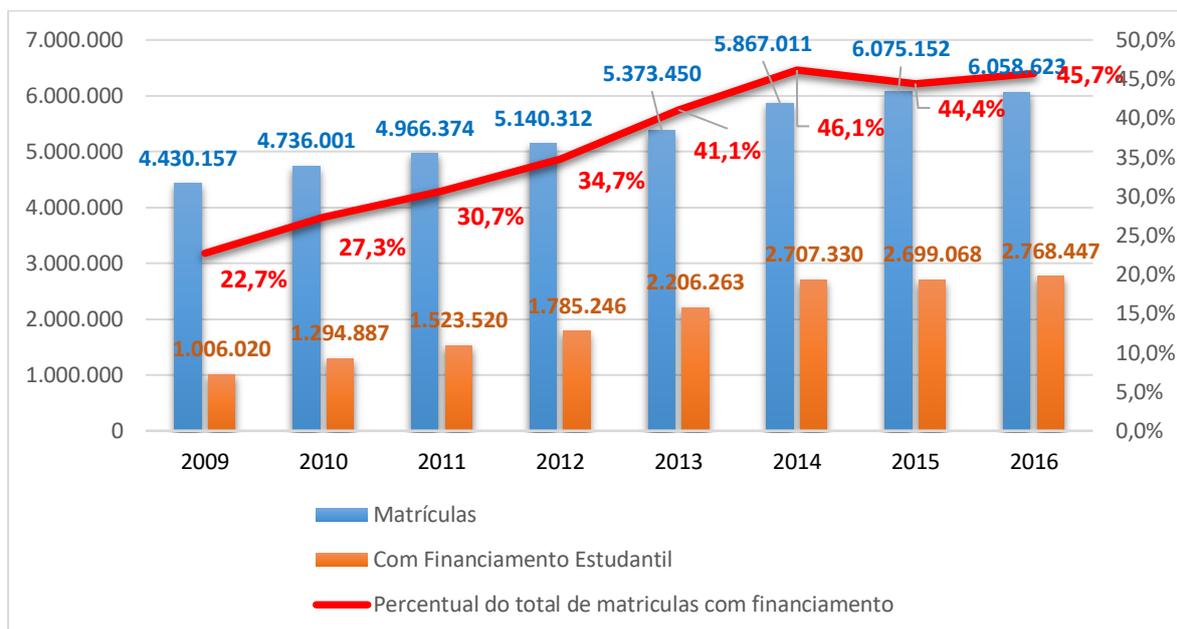
No documento, o Banco realiza um diagnóstico da crise da educação superior. Na sua concepção, a crise assume proporções mundiais, mas apresenta maior gravidade nos sistemas de educação superior dos países em desenvolvimento, pois, nestes países, os ajustes fiscais estão mais presentes, ao mesmo tempo em que ocorrem pressões no sentido de aumentar a matrícula nesse nível educacional. (BORGES, 2010 p. 369)

O aumento das matrículas no ensino superior, portanto não se tratava de uma estratégia local, mas de uma estratégia global que chegava aos países subdesenvolvidos e passava a reconfigurar o direito à educação,

[...]por meio da privatização em larga escala; do repasse (direto e indireto) dos recursos públicos ao setor privado, além de adoção da lógica empresarial como modelo de gestão nas instituições educacionais públicas, privilegiando a relação custo-benefício, a eficácia e a qualidade medidas pela relação com o mercado; de que são importantes referências, a certificação e a fragmentação do ensino e dos conhecimentos; o aligeiramento da formação profissional e a intensificação do trabalhdocente. Um processo de reformulação que configurou a educação como um campo de exploração lucrativa para o capital em crise e aprofundou sua função política, econômica e ideo-cultural de reprodução da concepção burguesa de mundo. (LIMA, 2011 p. 87)

O que cita Lima(2011) a respeito de repasse direto e indireto ao setor privado, pode ser verificado no gráfico abaixo que demonstra o percentual de matrículas com financiamento sob o total de matrículas das IES.

Gráfico 24: Total de matrículas com financiamento estudantil (2009-2016)



Fonte: Censo da educação superior 2015  
Elaborado pelo autor

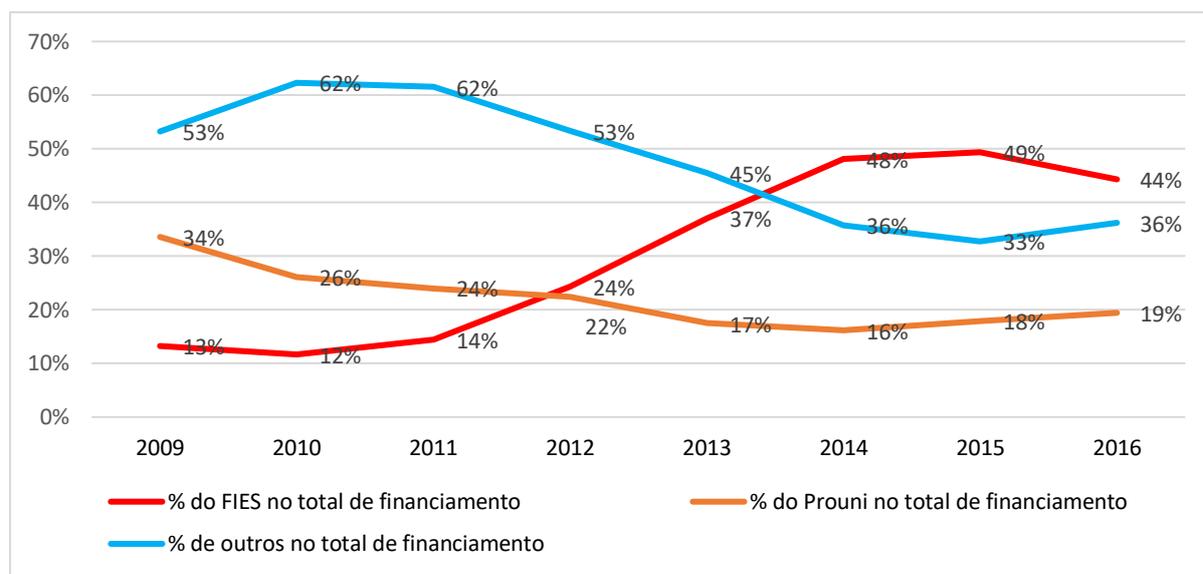
No gráfico é possível verificar que em 2009, as matrículas atingiam os 4 milhões de alunos, e 22,7% desses matriculados já utilizavam de um algum tipo de financiamento estudantil. Em 2015, as IES privadas possuíam 6.075.152 (seis milhões, setenta e cinco mil e cento e cinquenta e dois) de matrículas, e o percentual de alunos com financiamento atingiu o patamar de 44,4% o que correspondia a 2.669.068 (dois milhões, seiscentos e sessenta e nove mil e sessenta e oito) de alunos financiados.

No contexto dessa estratégia apresentada, as duas modalidades principais de financiamento foram: O Prouni e o Fies.

O Prouni – Programa Universidade para Todos foi criado em 2004, e institucionalizado através da lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005, tendo como objetivo a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais em instituições privadas. Já o Fies (Financiamento Estudantil), foi criado através da Lei 10.260/2001 com o objetivo de financiar a graduação superior, entretanto, sofreu uma mudança a partir de 2010 passando a ter como operador o Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação (FNDE).

O financiamento estudantil, como estratégia de fortalecer o ensino superior, não é algo recente, o Programa de Crédito Educativo(1975) instituído durante o governo militar e, mais tarde, o Crédito Educativo para estudantes carentes (Creduc) durante o governo Collor foram tentativas de financiar os estudos ampliando a oferta no ensino superior. Entretanto, o sucesso maior desse tipo de financiamento se deu com o Fies. O gráfico abaixo apresenta essa realidade:

Gráfico 25: % de matrículas por tipo de financiamento



Fonte: Censo da educação superior 2016  
Elaborado pelo autor

O Fies, conforme demonstrado no gráfico a partir da mudança em 2010 chegou a concentrar quase 50% das matrículas que possuíam financiamento no país. Isso equivalia, em 2016, a um total de 1.226.352 (hum milhão, duzentos e vinte e seis mil, trezentos e cinquenta e dois) alunos. Já o Prouni, atingiu um patamar de 34% das matrículas em 2009, e teve redução de participação para 19% do total de matrículas o que corresponde a 538.708 ( quinhentos e trinta e oito mil, setecentos e oito) alunos.

Tanto o Fies quanto o Prouni foram estratégias criadas para aumentar o numero de ingressantes no ensino superior, entretanto, o que era anunciado como uma preocupação com a população, ou mesmo uma ação do grupo que assumia o poder na época para beneficiar a população, era na realidade a territorialização da financeirização do capital na educação, que se concretiza através do capital fictício.

Dentro do sistema educacional esse capital fictício pode ser entendido como as formas em que o Estado deu compensações, permitindo que IES aderissem aos programas citados acima, em troca de títulos públicos como o Certificado Financeiro do Tesouro - Série E (CFT-E), título público federal remunerado pelo Índice de Preços de Mercado - IGP-M. A justificativa para a necessidade dessa financeirização seriam os ganhos sociais e econômicos.

Entretanto, antes de pensar nos ganhos sociais vale a pena rever o que diz o documento *La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas* (2000):

En términos financieros, el sector de la educación superior mundial ha alcanzado ya dimensiones considerables, que siguen expandiéndose a gran velocidad. Según nuestras estimaciones, el gasto global en este tipo de educación alcanza actualmente a aproximadamente 300.000 millones de dólares al año, lo que equivale a 1% del producto interno bruto global, y está creciendo a tasas más rápidas que el total de la economía del mundo. Cerca de la tercera parte de ese gasto se realiza en los países en desarrollo, y dado que en éstos predominan las universidades públicas que cobran bajos derechos de matrícula, los gastos pertinentes recaen fundamentalmente en el Estado. En esas condiciones, por lo tanto, todo intento por mejorar la calidad no haría sino abultar aún más la ya impresionante carga financiera de la educación terciaria. (BANCO MUNDIAL, 2000 p. 60)

No documento do ano 2000, o Banco Mundial já apresentava como setor educacional seria promissor em um mercado dos países em desenvolvimento, chegando a indicar que as estimativas que os gastos corresponderiam a 1% PIB (Produto Interno Bruto) global, sendo que 1/3 desse volume estaria sendo gasto nos países em desenvolvimento.

O documento alerta também que:

A la larga, cabe esperar que la inversión en la educación superior promueva el crecimiento del presupuesto nacional, proveyendo fondos públicos que pueden, a su vez, ser utilizados para financiar mejor la calidad de la educación superior. (BANCO MUNDIAL, 2000 p. 60)

Portanto, para o Banco Mundial uma melhor qualidade da educação seria resultante dos investimentos que por sua vez promoveria fundos públicos, ou seja, para o Banco Mundial os investimentos no ensino superior promoveriam o crescimento do orçamento nacional que por sua vez financiaria cursos e instituições de melhor qualidade. O alerta do documento do Banco Mundial, deixa claro que havia um interesse, antes de mais nada, mercadológico nos países em desenvolvimento

Ainda como política pública de ampliação do acesso ao ensino superior, pode-se citar o artigo 80 da LDB de 1996. Esse artigo dizia que o poder público incentivaria o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades, e de educação continuada.

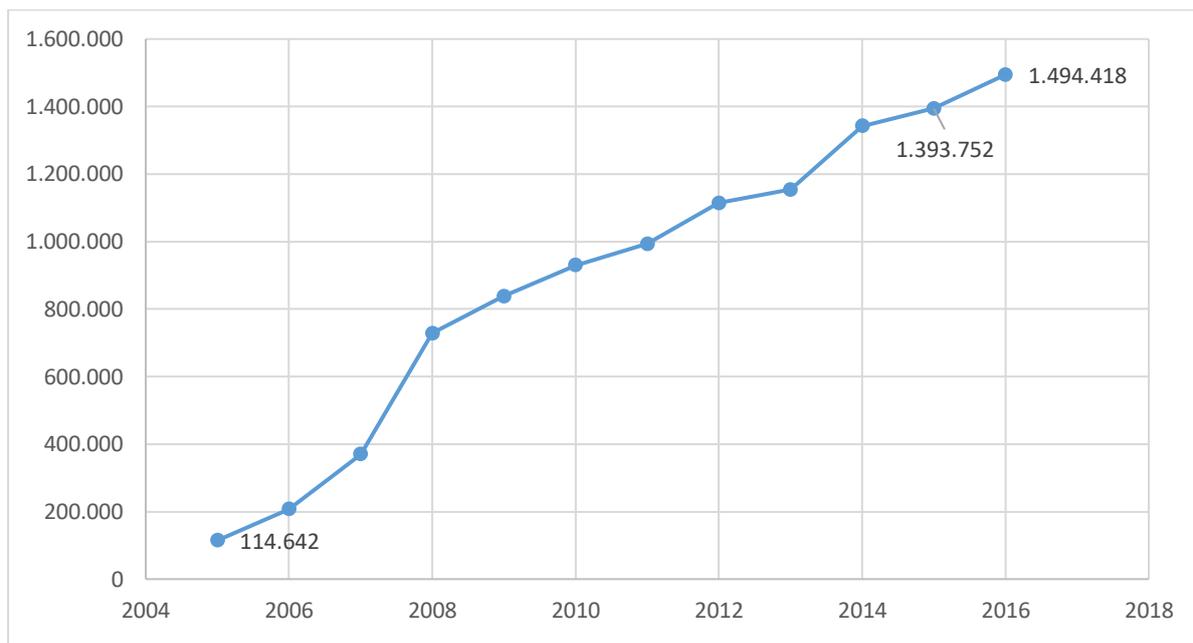
A educação a distância começava a despontar como uma ação para ampliar o acesso dos jovens ao ensino superior, e mais uma vez os cursos se repetem. Os mesmos cursos que já lideravam na modalidade presencial também passaram a liderar os rankings em número de cursos e número de matriculados na modalidade a distância, com exceção do curso de Direito<sup>4</sup>. Assim, Administração, Pedagogia e Ciências Contábeis lideram o número de cursos a distância no país.

Fato a se levar em consideração é o intenso crescimento da modalidade no Brasil que em 10 anos teve um incremento no número de matriculados da ordem de 1.116%. O gráfico abaixo apresenta a curva ascendente que as matrículas do Ead apresentou.

---

<sup>4</sup> O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil se posicionou como veemente contrário à criação e funcionamento dos cursos de graduação em Direito a distância no Brasil.

Gráfico 26: Número de matrículas no Ead

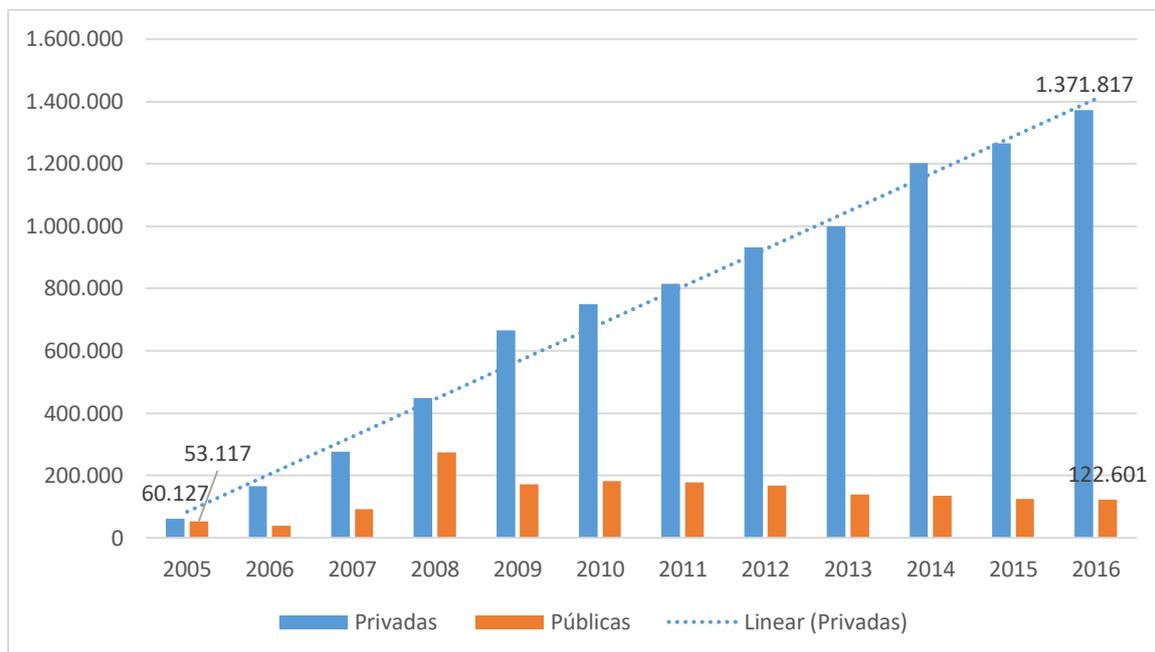


Fonte: Censo da Educação Superior 2016  
Elaborado pelo autor

Os números apresentados são números totais, e o crescimento exponencial de 1.116% é majoritariamente concentrado nas instituições privadas. Fazendo uma comparação entre o crescimento apresentado nas IES públicas e as IES privadas nota-se como a política pública de expansão do ensino superior, favoreceu as instituições de categoria administrativa privada.

O gráfico abaixo deixa claro o ritmo acelerado de crescimento apresentado por essas instituições, e ao mesmo tempo demonstra o crescimento lento das públicas.

Gráfico 27: Crescimento linear do Ead IES privadas



Fonte: Censo da Educação Superior 2016  
Elaborado pelo autor

Enquanto as IES privadas, entre 2005 a 2016, cresceram 2182% (dois mil cento e oitenta e dois por cento), saindo de 60.127 (sessenta mil cento e vinte e sete) para 1.371.817 (um milhão trezentos e setenta e um mil, oitocentos e dezessete) alunos matriculados, as IES públicas cresceram 131%.

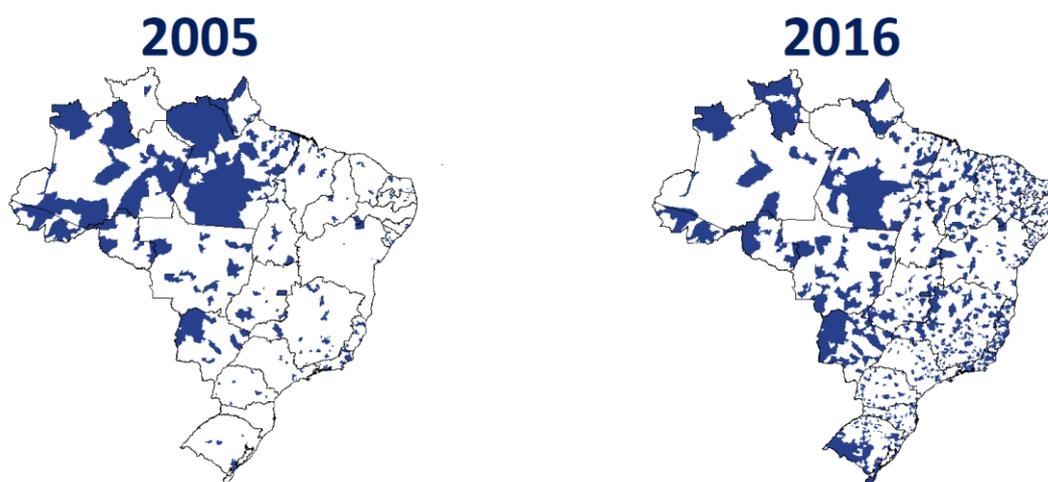
Cabe ressaltar que as IES públicas passaram a ofertar a modalidade a distância a partir de 2005, quando a Universidade Aberta do Brasil começou a funcionar, e esse crescimento de 131% faz parte de um dos eixos fundamentais da Universidade Aberta do Brasil, segundo informações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes):

1. Expansão pública da educação superior, considerando os processos de democratização e acesso;
  2. Aperfeiçoamento dos processos de gestão das instituições de ensino superior, possibilitando sua expansão em consonância com as propostas educacionais dos estados e municípios;
  3. Avaliação da educação superior a distância tendo por base os processos de flexibilização e regulação implantados pelo MEC;
  4. Estímulo à investigação em educação superior a distância no País;
  5. Financiamento dos processos de implantação, execução e formação de recursos humanos em educação superior a distância.
- (CAPES, 2016 p.1)

O crescimento da Educação a distância dentre as IES públicas está descrito no eixo 1 que é o da expansão pública da educação superior. Entretanto, nas condições de funcionamento propostas para a implantação dos cursos superior a distância, de acordo com o CAPES está, levar ensino superior público de qualidade aos municípios brasileiros que não possuem cursos de formação superior ou cujos cursos ofertados não são suficientes para atender a todos os cidadãos.

No entanto, observando o mapa de distribuição dos polos presenciais de educação a distância e de campi da rede federal, há uma realidade que não condiz com a proposta acima mencionada.

Figura 10: Distribuição dos campi e dos polos Ead - Rede Federal



Fonte: INEP/MEC Censo da educação superior 2016 - sinopse

Passados mais de dez anos da implantação, apesar do processo de interiorização que pode ser acompanhado pelas manchas da distribuição no mapa, tanto os polos da UAB, quanto os campi vão se concentrar primordialmente nos espaços de maior impacto econômico do Brasil.

Assim, seja com os financiamentos via Prouni e Fies, ou pelo incremento da Educação a distância, o ensino superior brasileiro deu saltos quantitativos muito elevados, conforme dados e gráficos já apresentados. Esse crescimento trouxe atrelado o discurso da preocupação com a qualidade e para isso, a política pública definiu a regulação para expansão de cursos e instituições em todo o país.

Tanto os dados apresentados como a própria regulação, colocam em lados opostos atores que condicionam a política pública educacional, como um ordenamento territorial, visto que, essa política é produto de conflitos ou contradições. Segundo Raffestin (1993) o território é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder.

Ainda para esse autor,

Do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que "produzem" o território. De fato, o Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações (RAFFESTIN, 1993 p.9)

Partindo dessa visão de Raffestin, o Estado brasileiro, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), o INEP, o MEC, os sindicatos docentes e a UNE, entre outros seriam atores sintagmáticos já que "produzem" o território, porque são atores envolvidos na implementação, na discussão e no embate contraditório entre a necessidade de regulação e do discurso da qualidade no ensino superior.

Ainda podem ser vistos como atores sintagmáticos, por possibilitar, mas também questionar e entrar em embates, através das ações, o processo de territorialização do capital via sistema educacional, e garantir a construção de um sistema que parte de decisões fundamentadas em órgãos supranacionais.

Cabe ressaltar que a territorialização do capital via instituições de ensino também possibilitou o retorno, no Brasil, da discussão da velha dicotomia das universidades europeias, primordialmente do século XIX, com as concepções de uma universidade Humboldtiana e outra Napoleônica.

a ideia de universidade de Humboldt, desde a fundação da Universidade de Berlim no século XIX, enfatizava a qualidade da experiência do/a estudante através da imersão deste numa atmosfera marcada pela procura do conhecimento; a ênfase do conhecimento estava na formação geral e humanística, ao invés de na formação meramente profissional. Por outro lado, o modelo napoleônico instituído também no século XIX mantinha a ênfase na cultura clássica e na finalidade do conhecimento, contemplando fortemente a formação profissional e as competências necessárias para manter a estabilidade do Estado. (RIBEIRO; MAGALHAES, 2014, p.140)

As discussões em torno da dicotomia Humboldtiana x Napoleônica, não era na verdade uma novidade, entretanto, com o processo de internacionalização do capital, e territorialização das IES via grandes grupos possibilitou um retorno mais incisivo a essa discussão, por dizerem que o atraso da economia brasileira, se dava entre outros fatores, ao modelo de universidade.

os modelos humboldtiano e napoleônico passam a ser vistos como responsáveis pelo atraso do setor produtivo e do desenvolvimento econômico do país, o que seria decorrência de uma universidade envelhecida, retrógrada, desinteressante, desatualizada e, ainda, que estaria enfrentando a ausência de estímulo dos docentes mergulhados no marasmo de um ensino escolástico, ultrapassado e desajustado das necessidades do Estado-nação (SILVEIRA; BIANCHETTI, 2016, p. 89)

O retorno às discussões sobre o modelo de universidade, não seria, portanto, um anacronismo, fazia parte de um contexto ideológico de discutir a universidade brasileira em um momento de mudanças. Seria a possibilidade de colocar em risco a existência da centralidade da universidade como lugar privilegiado da produção de cultura e conhecimento.

Nesse contexto é que Luckmann e Bernart, no artigo da universidade Clássica à Universidade Brasileira: Aproximações e desdobramentos dizem que:

A Universidade do Rio de Janeiro foi criada em 1930 com esse propósito. Anos mais tarde, o modelo se consubstancia em outros formatos, como o adotado pelo país nos anos 1990, à luz das recomendações de organismos multilaterais, com o objetivo de intensificar o acesso ao ensino superior, como forma de suprir novas demandas do mercado de trabalho. Por sua vez, as características do modelo alemão-humboldtiano de universidade são encontradas no modelo brasileiro representado por universidades cuja missão é integrar a pesquisa ao ensino, como é o caso da Universidade de São Paulo, criada em 1934, em que o modelo vem sendo perseguido desde os anos 1960, quando a universidade brasileira se aproximou do modelo norte-americano de universidade. A experiência empreendida até o presente momento mostra que a universidade brasileira, além de ser tardia e de ter se aproximado de modelos externos, não segue um modelo único de universidade. Melhor se falar em modelos múltiplos de universidades (LUKMANN; BERNART, 2014, p.211)

Dentro dessa multiplicidade de modelos citados pelos autores, ainda pode ser apontado o modelo norte-americano, que também veio se juntar aos anteriores para configurar o que disse Rossato;

Costuma-se dizer que a Universidade brasileira nunca teve um modelo próprio, desde sua fundação, e que essa falta seria a principal causa de suas disfunções e sua desorientação. No que se refere às últimas décadas isso mostra-se mais evidente, a convicção parece mais consensual. (ROSSATO, 2008, p.5).

Com isso, adotou-se no país um modelo ligado às tradições das universidades francesas, fundamentada no ensino, mas com separação com a pesquisa, um outro modelo, ligado às tradições alemãs em que a ligação entre o ensino e a pesquisa era condição basilar, e por fim, em meados da década de 60, com a reforma universitária de 1968, um modelo de universidade com bases no modelo norte-americano, em que o tecnicismo passou a ser adotado.

Seja no modelo francês, alemão ou norte-americano a universidade brasileira não fica, assim, dissociada de todo um contexto de formação da sociedade no país, que sempre teve caráter exógeno e elitista, que não consegue ampliar para os estratos mais necessitados, serviços essenciais, como é o ensino superior.

Por sua vez, independente da instituição apresentar um perfil voltado para uma determinada escola (francesa, alemã ou norte-americana), todas passaram a se adequar às normas impostas pela lei do SINAES.

É certo que o Estado persegue uma lógica da unidade e da uniformidade, mas por isso mesmo substitui a diversidade pela generalidade, o que significa que a regra se torna um puro instrumento de ordem em vez de ser um instrumento de regulação (RAFFESTIN, 1993 p.31)

Essa lógica da unidade e da uniformidade, pode ser entendida no âmbito das normas e regulamentos do sistema de avaliação, que apesar da diversidade de mais de duas mil instituições de ensino superior, e de características tão distintas entre IES em um país de dimensões continentais padroniza ações, e torna a prática da avaliação, em uma prática burocrática que pretende apenas atender às determinações do poder central, que no caso é o Estado brasileiro, através do INEP/MEC.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um sistema de avaliação de amplitude nacional como a avaliação do ensino superior no Brasil, engendra uma envergadura complexa que desperta análises das mais variadas possíveis.

Como resultado de um percurso, de leituras e releituras e o entendimento mais epistêmico do objeto, essa Tese apreendeu que o primeiro entendimento, é que o SINAES é fruto de uma ação de interesses que se territorializa como ação hegemônica do capital, que padroniza ações, citando como exemplo a implantação dos sistemas de avaliação nos países subdesenvolvidos, em um momento que o ideário neoliberal se expandia para a educação, tornando-a um serviço.

A educação deixa de ter o objetivo de transmitir conhecimentos, gerar consciência dos deveres e direitos e aperfeiçoar o indivíduo em sua plenitude, para transformar os próprios indivíduos em mercadorias, na medida em que eles devem adquirir um conjunto de competências e habilidades que possam diferenciá-los no mercado.

Mas não basta a avaliação do próprio mercado aos indivíduos, é imperativo que as competências e habilidades necessárias sejam padronizadas e, para isso, a avaliação do ensino superior, apesar dos discursos oficiais não apresentarem essa realidade, serve a esse contexto.

Os distanciamentos entre o discurso oficial e a prática daquilo que é solicitado como sendo indicador da avaliação, também pode ser identificado quando os instrumentos de avaliação determinam que as IES apresentem em seus projetos de desenvolvimento institucional, ações que contribuam para o desenvolvimento regional. Tendo como balizador para as avaliações, o Plano de Desenvolvimento Institucional, o sistema parte da coerência entre as ações propostas e implantadas nas IES, que mostram a responsabilidade social e a contribuição para o desenvolvimento.

A ideia do desenvolvimento regional está intrinsecamente ligada a uma concepção que gira em torno da própria IES, ou seja, a sua presença gera fluxos financeiros e monetários, além das atividades inerentes às próprias universidades,

entretanto, é conclusivo que o desenvolvimento vai estar muito mais ligado às condições econômicas do local onde ela está inserida do que o local sofrer modificação em função da chegada da universidade. O não respeito às potencialidades endógenas dos locais é outro elemento que não é levado em consideração nos instrumentos de avaliação, o que faz com que os cursos se repetirem em todo o território nacional, salvo algumas exceções.

Ao escutar docentes, atores envolvidos no sistema, pode-se verificar o quanto não é claro, o que se solicita como sendo ação para o desenvolvimento regional, isso fica evidente, com as falas e a repetição da pesquisa e extensão como sendo as atividades que marcam as IES. Entretanto, mesmo professores de faculdades e centros universitários que não possuem a prerrogativa da pesquisa, citam a pesquisa como sendo esse elemento.

Outra contradição apontada, é que mesmo naquelas que obrigatoriamente, as pesquisas fazem parte do seu perfil, que são as universidades a avaliação parte do que é proposto no PDI, e não da pesquisa em si, ou mesmo da extensão em si. Além disso, observando os dados divulgados no Censo os maiores valores de pesquisa estão nos centros mais desenvolvidos.

Pode-se perceber que as Instituições, como agentes geográficos, exercem seus poderes a escalas desiguais, nas dimensões territoriais que elas comandam. Assim, as IES apresentam concepções diferentes de escalas regionais por exercerem relações de poder diferenciadas nas áreas onde elas estão inseridas.

O Sinaes reforça a reprodução das desigualdades socioespaciais através dos dados divulgados nos censos da educação superior, seja no CPC, IGC, IDD, internacionalização e/ou Enade apresentando as mesmas realidades de condições existentes entre as regiões no país, ou mesmo de desigualdade entre as organizações administrativas. Ou seja, as desigualdades se expressam nas diversas escalas, seja através das melhores notas concentradas nos centros economicamente mais desenvolvidos, seja das melhores notas concentradas nas IES federais.

Apreende-se e estabelece uma relação com o que Mészáros (2005) apontou que a partir da revolução industrial, a escola tem se configurado como espaço de legitimação da ordem vigente à medida que, os conteúdos são trabalhados de forma estanque constrói uma visão que atende à lógica do dominante.

O ensino superior brasileiro, portanto, é obediente ao sistema econômico, sem resolver os problemas das disparidades sociais do país, e o instrumento apontado como definidor de ampliação da oferta de cursos e de IES que é o sistema nacional de avaliação legitima essa ação.

Os instrumentos de avaliação, utilizados, servem assim para dar uma unicidade a um sistema complexo, que estabelecem um controle que ordena o território.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Natália de Oliveira. **Análise da Lei do Sinaes e seus resultados como Instrumento de controle do Estado**. Dissertação de Mestrado. (Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior). UFC, 2011.

ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo**. Sader, Emir e Pablo Gentili. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRIOLI, Antonio Inácio. **As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo**. Revista Espaço Acadêmico (2002).

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2003.

AZEVEDO, J. L. de. **A educação como política pública**. 3ª Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BASTOS, Pedro P. Z.. **Financeirização, crise, educação: considerações preliminares**. Campinas, março de 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BOLZA, Jose. **Habermas e a educação: Uma contribuição crítica a formação científica**. Tese de doutorado. (Programa de Pós-Graduação em Educação). UFRGS. 2010.

BORGES, Maria C. de A. **A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio**. RBPAE jan/abr de 2009: 83-91.

BRASIL. Nota técnica 072, DE 20 de Outubro de 2014. **Cálculo do Conceito Preliminar de Curso**, Brasília, DF, out 2014. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/enade/notas\\_tecnicas/2013/nota\\_tecnica\\_n\\_72\\_2014\\_calculo\\_cpc\\_2013.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2013/nota_tecnica_n_72_2014_calculo_cpc_2013.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2016.

CHAUÍ, Marilena. **A universidade operacional**. Folha de São paulo. São Paulo, 9 de maio de 1999.

CHIZZOTTI, Antonio. **A pesquisa Qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios**. Revista Portuguesa de Educação, v.16, n.2, p. 221-236, 2003.

COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco sobre a Educação e Formação - Ensinar e Aprender - Rumo À Sociedade Cognitiva**. Bruxelas, 1995.

CONCEIÇÃO, Alexandrina Luz. **A Geografia do espaço da miséria**. Scientia Plena, 2005, p, 166-170.

CORRÊA, Hugo Figueira de S. **A Nova Cepal e o “mal-estar” social na América: uma alternativa de desenvolvimento?** Uberlândia, Abril de 2007.

DENZIN, Norman K. e LINCOLN, Yvonna S. **A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa**. Disponível em: <<http://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/>> Acesso em: 15 out.2014.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas Educacionais e reformas da educação superior**. Sao Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_; BRITO, Marcia Regina de. **La Educación Superior en Brasil: Principales tendencias y desafíos**. Avaliação, vol. 13, n.º 2. Campinas, 2008.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Rio de Janeiro, Record, 1984.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GARIBA JUNIOR, Marcio. **Um Modelo de Avaliação de Cursos Superiores de Tecnologia Baseado na Ferramenta Benchmarking**. Tese de Doutorado (Engenharia de Produção): UFSC, 2005.

GALIAZZI, Maria do Carmo. **Educar pela Pesquisa**. Ijuí-RS: Unijuí, 2003.

GENTILI, Pablo. **Neoliberalismo e Educação: manual do usuário**. In: SILVA, T. T da, Gentilli, Pablo (orgs). Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE. 1996.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital e as crises do capitalismo**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2003.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização. In: **Para pensar uma política de ordenamento territorial**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001

IANNI, Otávio. O Cidadão do Mundo. Lombardi, José Claudinei, Dermeval Saviani e José Luis Sanfelice. **Capitalismo, Trabalho e Educação**. Campinas, SP: Autores Associados- HISTEDBR, 2005. p. 27 - 34.

\_\_\_\_\_, Otávio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2016. Brasília: Inep, 2016.

Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>> Acesso em: 10 nov.2017

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>> Acesso em: 07 abr.2017

KLEIN, Lúcia Klein e SAMPAIO, Helena. **Políticas de Ensino Superior na América Latina: Uma Análise Comparada**. www.anpocs.org.br. 20 de out de 2014 <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_24/rbcs24\\_06.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_24/rbcs24_06.htm)>.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal e Lógica dialética**. Rio de Janeiro, 1975.

LIBANEO, J. C; OLIVEIRA, J. F; TOSCHI, M. S. **Educação Escolar: Políticas, Estrutura e Organização**. Rio de Janeiro: Editora Cortez, 2012.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARMOZ, Louis; SILVA, Marilene Corrêa Freitas; ARAÚJO, Vagner Paiva de. **Educação e pauperização: tradições, referências, aplicações**. Manaus: Editora Valer, 2014.

MARX, Karl. **Grundrisse: Manuscritos economicos de 1857-1858**. Esboços da crítica da economia política. Sao Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. disponível em: <[http://www.pstu.org.br/sites/default/files/biblioteca/marx\\_engels\\_manifesto.pdf](http://www.pstu.org.br/sites/default/files/biblioteca/marx_engels_manifesto.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

MELLO, Alex Fiúza de. **Globalização, Sociedade do conhecimento e educação superior**. Brasília: UNB, 2011.

MELLO, Giomar Namó. **Políticas públicas de educação**. Estudos Avançados (1991): 7-47.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria de transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. . Petropolis, RJ: Vozes, 2010.

MORAES, Maria C. M. **Recuo da teoria: dilemas na pesquisa em educação**. Revista Portuguesa de Educação (2001): 7-25.

MOREIRA, Ruy. **O círculo e a espiral**. Niterói-RJ: AGB-Niterói, 2004.

PEREIRA, João Marcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro** (1944-2008). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PINTO, Álvaro Vieira. **A questão da universidade**. São Paulo: Cortez, 1994.

PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 1997. 1997. 15 de nov de 2014 <<<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr97//rdh7-1.htm>>>.

PUBLICO. Disponível em:< <https://www.publico.pt/>>. Acesso em: 25 out.2015

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Ed. Ática, 1993.

ROLIM, Cássio Frederico Camargo. **Universidade e desenvolvimento regional: o apoio das instituições de ensino superior ao desenvolvimento regional**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Laura. **O ensino superior público e particular e o território brasileiro**. ABMES, 2000.

SAVIANI, Dermeval (Org). **Capitalismo, Trabalho e Educação**. Transformações do Capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2005. 13-24.

SAVIANI, Dermeval. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES: Bases para uma Nova proposta da Educação Superior.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento e crise**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOUZA, Sandra M. Zákia L. & BRUNO, Lúcia. **Avaliação da educação superior: finalidades e controvérsias**. Universidade e Sociedade (2008) p, 194-204.

UNESCO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. 28 de abril de 2000. [www.direitoshumanos.usp.br](http://www.direitoshumanos.usp.br). 14 de dezembro de 2014 <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/UNESCO->

WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do poder americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1998.