

## **SÉRIE-ESTUDOS**

**Periódico do Programa de Pós-Graduação em  
Educação da UCDB**

Série-Estudos publica artigos de caráter teórico e/ou empírico na área da Educação.

---

Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, n. 30 (jul./dez. 2010). Campo Grande : UCDB, 1995.

Semestral

ISSN 1414-5138

V. 23,5 cm.

1. Educação 2. Professor - Formação 3. Ensino 4. Política Educacional 5. Gestão Escolar.

---

Indexada em:

BBE - Biblioteca Brasileira de Educação (Brasília, Inep)

EDUBASE - UNICAMP

CLASE - Universidad Nacional Autónoma de México

Solicita-se permuta / Exchange is requested

Tiragem: 1.000 exemplares



**UCDB**

Missão Salesiana de Mato Grosso  
UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO  
Instituição Salesiana de Educação Superior

**SÉRIE-ESTUDOS**

**Periódico do Programa de Pós-Graduação em  
Educação da UCDB**

Campo Grande-MS, n. 30, p. 1-420, jul./dez. 2010.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO  
Instituição Salesiana de Educação Superior

**Chanceler:** *Pe. Lauro Takaki Shinohara*

**Reitor:** *Pe. José Marinoni*

**Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação:** *Prof. Dr. Hemerson Pistori*

**Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação:** *Regina Tereza Cestari de Oliveira*

*Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB - Publicada desde 1995*

**Editora Responsável**

Mariluce Bittar (bittar@ucdb.br)

**Conselho Editorial**

Adir Casaro Nascimento

José Licínio Backes

Maria Cristina Paniago Lopes

Regina Tereza Cestari de Oliveira

Ruth Pavan

**Conselho Científico**

Ahyas Siss - UFRRJ

Amarílio Ferreira Junior - UFSCar

Belmira Oliveira Bueno - USP

Celso João Ferretti - UNISO

Graça Aparecida Cicillini - UFU

Emília Freitas de Lima - UFSCar

Fernando Casadei Salles - UNISO

Gaudêncio Frigotto - UERJ

Hamid Chaachoua - Université Joseph Fourier/FR

Helena Faria de Barros - UNOESTE

Iara Tatiana Bonin - ULBRA

José Luis Sanfelice - UNICAMP

Luís Carlos de Menezes - USP

Maria Izabel da Cunha - UNISINOS

Marilda Aparecida Behrens - PUCPR

Romualdo Portela de Oliveira - USP

Sonia Vasquez Garrido - PUC/Chile

Susana E. Vior - Universidad Nacional Del

Litoral-UnL/Argentina

Valdemar Sguissardi - UFSCar/UNIMEP

Vicente Fideles de Ávila - UCDB

Yoshie Ussami Ferrari Leite - UNESP

**Nominata de Pareceristas Ad hoc**

Afrânio Mendes Catani - USP

Deise Mancebo - UERJ

João Ferreira de Oliveira - UFG

João dos Reis Silva Júnior - UFSCAR

Maria das Graças Medeiros Tavares - UFAL

Maria do Carmo de Lacerda Peixoto - UFMG

Maria Estela Dal'Pai Franco - UFRGS

Marília Costa Morosini - PUC-RS

Mariluce Bittar - UCDB

Nelson Cardoso Amaral - UFG

Regina Maria Michelotto - UFPR

Stella Cecília Duarte Segenreich - UCP

Stela Maria Meneghel - FURB

Vera Lúcia Jacob Chaves - UFPA

Direitos reservados à **Editora UCDB** (Membro da Associação Brasileira das Editoras Universitárias - ABEU):

Coordenação de Editoração: *Ereni dos Santos Benvenuti*

Editoração Eletrônica: *Glaciene da Silva Lima Souza*

Revisão de Redação: *Edilza Goulart*

Versão e Revisão de Inglês: *Barbara Ann Newman*

Bibliotecária: *Clélia Takie Nakahata Bezerra - CRB n. 1/757*

Capa: *Helder D. de Souza e Miguel P. B. Pimentel (Agência Experimental de Publicidade)*

Av. Tamandaré, 6.000 - Jardim Seminário

CEP: 79117-900 - Campo Grande - MS - Fone/Fax: (67) 3312-3373

e-mail: editora@ucdb.br - <http://www.ucdb.br/editora>

# Editorial

## *Série-Estudos: do início de sua trajetória ao número 30 – uma história de amadurecimento e consolidação na área da Educação*

O Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica Dom Bosco, *Série-Estudos*, ora apresentado ao público, chega a seu 30º número, marcando um percurso de muito trabalho. Nesse período, de 1995 (data de sua origem) a 2010 (quando completa 15 anos de existência), a *Série-Estudos* ofereceu significativa contribuição para a área da Educação.

Desde o início de sua trajetória, em 1995, muitas transformações ocorreram, em todos os sentidos: desde a composição dos conselhos (editorial e científico), a editora responsável, os indexadores, as permutas... até a definição de sua linha editorial e sua inserção na comunidade científica da área, tendo alcançado, na atualidade, um espaço importante nas publicações em Educação.

Além disso, há que se destacar que a *Série-Estudos* sempre foi merecedora de credibilidade entre os pesquisadores de todas as regiões e universidades brasileiras, bem como da América Latina e Europa, que sempre enviaram suas produções para serem publicadas neste periódico. Nesse longo percurso de consolidação, a *Série-Estudos* registra 213 permutas nacionais e 30 internacionais, o que possibilita sua inserção e visibilidade nacional e internacional.

Outro fato que não pode deixar de ser registrado refere-se aos dossiês temáticos publicados nesse período (1995-2010). Atendendo às demandas dos pesquisadores e aos interesses específicos das Linhas de Pesquisa do PPGE-UCDB, foram publicados doze dossiês, a seguir relacionados com os respectivos organizadores, número e ano da publicação:

1. **Formação de professores** (n.14/2002) – Marisa Bittar e Amarílio Ferreira Junior.
2. **Diversidade cultural e educação indígena** (n.15/2003) – Mariluce Bittar e Fernando Casadei Salles.
3. **Educação superior** (n.16/2003) – Mariluce Bittar, João dos Reis Silva Junior e Marília Morosini.
4. **Política, gestão e financiamento da educação** (n.18/2004) – Regina Tereza Cestari de Oliveira.
5. **Comunicação, educação e novas tecnologias** (n.19/2005) – Claudia Maria de Lima.
6. **Encontro Nacional de Aprendizagem Significativa** (n.21/2006) – Josefa Aparecida Gonçalves Grígoli e Leny Rodrigues Martins Teixeira.

7. **Fronteiras étnico-culturais e fronteiras da exclusão** (n.22/2006) – Adir Casaro Nascimento, Antonio Jacó Brand, José Licínio Backes e Marina Vinha.

8. **Formação de professores: saberes, identidade e trabalho docente** (n.24/2007) – Maria Cristina Paniago Lopes e Ruth Pavan.

9. **História das instituições educacionais** (n.25/2008) – Margarita Victoria Rodríguez.

10. **Práticas pedagógicas e formação docente em Matemática** (n.26/2008) – Leny Rodrigues Martins Teixeira.

11. **Educação e interculturalidade: mediações conceituais e empíricas** (n.27/2009) – Adir Casaro Nascimento, Antonio Jacó Brand e José Licínio Backes.

12. **Política de educação superior no Brasil pós-LDB/1996** (n.30/2010) – Mariluce Bittar.

Neste número 30, composto de 20 artigos, o Conselho Editorial apresenta o Dossiê: *Política de educação superior no Brasil pós-LDB/1996*, composto por 13 textos de pesquisadores vinculados ao Grupo de Trabalho Política de Educação Superior da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd) e à Rede Universitas/Br.

Compondo esse Dossiê, a sessão *Ponto de Vista* apresenta o artigo de autoria da pesquisadora argentina Ingrid Sverdlick, intitulado *La evaluación y la acreditación en el Sistema de Educación Superior Universitario en Argentina*. A autora apresenta uma “descrição exaustiva” do Sistema Universitário na Argentina; os indicadores referentes à educação superior e à estrutura da Comissão Nacional de Avaliação e Credenciamento Universitário da Argentina. Com essa perspectiva inicial de análise quantitativa, a autora propõe “[...] recuperar os debates a respeito da qualidade da educação, da tradição democrática que sustenta uma noção de qualidade estreitamente vinculada à luta contra as desigualdades [...]”, entendendo que a qualidade se refere a um “conceito político” vinculado à “ideia de justiça social”.

A sessão *Artigos* reúne sete textos de demanda espontânea, os quais analisam diferentes aspectos da realidade educacional brasileira. Os dois primeiros trazem à luz análises baseadas na escola pública: o artigo *Qualidade da escola pública, na perspectiva democrática e popular*, de Cristiano Amaral Di Giorgi e Yoshie Ussami Ferrari Leite, discute o uso “polissêmico” do termo “qualidade da educação” e, por meio da análise histórica, mostra que a “expansão quantitativa de vagas e de alunos matriculados representou uma conquista para a maioria da população brasileira, gerando uma nova situação histórica” que permitiu uma nova compreensão da qualidade da educação. O segundo texto, *Política de gestão da educação municipal: implicações para a direção escola*, assinado por Regina Tereza Cestari de Oliveira, Hildete da Silva

Pereira Bolson e Luciana Cristina Lopes Dantas, investiga a “política de gestão da educação básica da Rede Municipal de Ensino (REME) de Campo Grande que instituiu [...] o processo seletivo para provimento de cargo de direção escolar [...], incluindo a Certificação Ocupacional no contexto da parceria efetivada entre o governo municipal e o Instituto Ayrton Senna (IAS)”.

Em seguida são apresentados dois artigos cujas pesquisas ocorreram no campo da educação superior: Luiz Fernando Gomes, em artigo intitulado *Tecnologia no cotidiano escolar: tensões na presença e na ausência*, analisa “algumas tensões provocadas pelas tecnologias da comunicação e da informação no contexto escolar”, por meio de pesquisa realizada com alunos e professores universitários para buscar possíveis respostas para a seguinte pergunta: “quais os usos que professores e alunos têm feito das tecnologias digitais no cotidiano escolar?”. Por sua vez, Miguel Orth, no texto *Processos de ensino e de aprendizagem desencadeados na disciplina de políticas educacionais a distância: recortes de uma prática*, propõe-se a refletir sobre os “processos de ensino e aprendizagem desencadeados na disciplina Políticas Educacionais oferecida na modalidade a distância em uma instituição de ensino superior”, mostrando que é possível desenvolver tais processos de “qualidade em ambiente virtuais”.

Em seguida são apresentados três artigos de diferentes temáticas. As autoras Maria Aparecida de Souza Perrelli, Paula Helena Santa-Rita e Ariane Zanirato Contini procuram identificar “saberes e práticas indígenas em relação às serpentes e refletir sobre a educação ambiental nesse contexto”. Em seu artigo *Saberes tradicionais sobre as serpentes e implicações para educação ambiental intercultural*, as autoras afirmam que do “ponto de vista da ciência ocidental, algumas práticas relatadas acarretam prejuízos ao meio ambiente e comprometem a vida das pessoas” e, por isso mesmo, defendem uma educação ambiental intercultural.

No artigo *Processos de socialização: diferentes aprendizagens em um curso pré-vestibular popular*, Juliana Cristina Perlotti Piunti e Rosa Maria Moraes Anunciato de Oliveira investigam “as aprendizagens envolvidas num curso pré-vestibular comunitário”, com base nas concepções teóricas de Paulo Freire e Pérez Gomes, assumindo a perspectiva de como “sujeito histórico e social e de aprendizagem enquanto possibilidade de socialização secundária”.

O último artigo dessa seção, intitulado *Medo no cotidiano escolar de professores*, de Eliete Jussara Nogueira, investiga, com base na pesquisa qualitativa, “qual o maior medo do professor” num mundo de “incertezas”, “crises”, “injustiças”, “guerras”, “catástrofes”, “misérias” e “medos”. A autora conclui que o “medo pode provocar modos de interação distintos dos ideais perseguidos pela educação: solidariedade, ações coletivas que promovam rede de relações mais humanas” e que entre os

medos mais frequentes do professor encontra-se o de não conseguir corresponder às expectativas da escola e da sociedade, de não saber enfrentar a indisciplina do aluno e o desemprego.

Registra-se, por fim, os agradecimentos a todos os que estiveram envolvidos na organização e publicação da *Série-Estudos* nesses 15 anos de existência e em seus 30 números oferecidos à área da Educação. Sem o trabalho competente, obstinado e persistente de todas essas pessoas, órgãos e departamentos da Universidade Católica Dom Bosco, o caminho teria sido bem mais difícil. Este periódico representa, sem dúvida, a própria história da UCDB, reconhecida como universidade pelo Ministério da Educação, em 1993, e do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado, cuja origem data de 1994.

O Conselho Editorial convida o público leitor a acessar o site [http://www.ucdb.br/serieestudos/index.php?canal=publicacoes\\_ed28](http://www.ucdb.br/serieestudos/index.php?canal=publicacoes_ed28) no qual estão disponíveis, na íntegra, todos os artigos publicados, desde o número 17 da *Série-Estudos*.

Mariluce Bittar  
Editora da *Série-Estudos*

# Sumário

## Ponto de vista

La evaluación y la acreditación en el Sistema de Educación Superior Universitario en Argentina.....	15
<i>A avaliação e o credenciamento no Sistema de Educação Superior Universitário na Argentina.....</i>	<i>15</i>
Ingrid Sverdlick	

## Dossiê: “Política de Educação Superior no Brasil Pós-LDB/1996”

Produção do conhecimento em políticas de educação superior no Brasil: o protagonismo da Rede Universitas/Br e do GT Política de Educação Superior da ANPEd.....	41
Mariluce Bittar	
O financiamento das IES brasileiras em 2005: recursos públicos, privados e custo dos alunos.....	51
<i>Funding Higher Education in Brasil in the year of 2005: private and public resources and per pupil costs.....</i>	<i>51</i>
Nelson Cardoso Amaral José Marcelino de Rezende Pinto	
Perfil da expansão no setor público e privado e financiamento da educação superior brasileira pós-LDB.....	71
<i>Profile of expansion of the private and public sectors and the funding higher education in Brazil pós-LDB.....</i>	<i>71</i>
Rosana M. de O. Gemaque Vera Lúcia Jacob Chaves	
Educação tecnológica, formação de professores e educação a distância como políticas de expansão da educação superior no Brasil Pós-LDB/96.....	93
<i>Technological education, teacher training and distance education as policies for higher education enlargement in Brazil Pos-LDB/96.....</i>	<i>93</i>
Stella Cecília D. Segenreich Arlete Maria M. de Camargo Celia Regina Otranto Maurício Castanheira Olgaises Cabral Maués	
Expansão da educação superior e arquiteturas acadêmicas: tensões e desafios.....	117
<i>Expansion of Higher Education and academic architectures:tensions and challenges.....</i>	<i>117</i>
Maria Estela Dal Pai Franco Marília Costa Morosini Arabela Campos Oliven Maria Alba Pereira de Deus Cristina Zanettini Ribeiro	

<b>Avaliação da educação superior no Brasil: o pensamento veiculado na Revista Ensaio: avaliação e políticas públicas de educação.....</b>	<b>141</b>
<i>Higher education evaluation in Brazil: the thought expressed in the Revista Ensaio: evaluation and public policies in education.....</i>	<i>141</i>
Maria das Graças Medeiros Tavares	
Maria Antonieta Albuquerque de Oliveira	
Otília Maria Lúcia Barbosa Seiffert	
<b>Expansão da educação superior no Brasil e avaliação institucional: um estudo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) na "Revista Avaliação" .....</b>	<b>167</b>
<i>Expansion of higher education in Brazil and institutional evaluation: a study of the National Assessment of Higher Education (SINAES) in the "Revista Avaliação" .....</i>	<i>167</i>
José Carlos Rothen	
Gladys Beatriz Barreyro	
<b>Trabalho docente na educação superior: análises a partir da Redestrado.....</b>	<b>183</b>
<i>Teaching in higher education: analysis from Redestrado.....</i>	<i>183</i>
Andréa Araujo do Vale	
Deise Mancebo	
<b>O político e o jurídico na aproximação do conhecimento ao capital produtivo .....</b>	<b>203</b>
<i>Political and legal aspects in the approach between knowledge and productive capital.....</i>	<i>203</i>
João dos Reis Silva Júnior	
Eduardo Pinto e Silva	
Leonardo Sacramento	
<b>Acesso à educação superior: significados e tendências em curso .....</b>	<b>221</b>
<i>Access to higher education: meanings and present trends.....</i>	<i>221</i>
Maria das Graças Martins da Silva	
Tereza Christina Mertens Aguiar Veloso	
<b>Inclusão social na educação superior .....</b>	<b>237</b>
<i>Higher Education and Social Inclusion.....</i>	<i>237</i>
Maria do Carmo de Lacerda Peixoto	
<b>As políticas de expansão da educação superior no Brasil e a produção do conhecimento.....</b>	<b>267</b>
<i>Policies for expansion of higher education in Brazil and the production of knowledge.....</i>	<i>267</i>
Afrânio Mendes Catani	
João Ferreira de Oliveira	
Regina Maria Michelotto	
<b>A produção do conhecimento e a Política Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (P&amp;D) e Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&amp;I).....</b>	<b>283</b>
<i>Production of knowledge and the National Policy for Research and Development (P&amp;D) and Science, Technology and Innovation (CT&amp;I).....</i>	<i>283</i>
Catarina de Almeida Santos	
Karine Nunes de Moraes	

## Artigos

<b>A qualidade da escola pública, na perspectiva democrática e popular .....</b>	<b>305</b>
<i>Quality of public school in the democratic people's perspective .....</i>	<i>305</i>
Cristiano Amaral G. Di Giorgi Yoshie Ussami Ferrari Leite	
<b>Política de gestão da educação municipal: implicações para a direção escolar.....</b>	<b>325</b>
<i>The policy for municipal management of education: implications for school directors.....</i>	<i>325</i>
Regina Tereza Cestari de Oliveira Hildete da Silva Pereira Bolson Luciana Cristina Lopes Dantas	
<b>Tecnologia no cotidiano escolar: tensões na presença e na ausência .....</b>	<b>339</b>
<i>Technology in everyday school: tensions in the presence and the absence.....</i>	<i>339</i>
Luiz Fernando Gomes	
<b>Processos de ensino e de aprendizagem desencadeados na disciplina de Políticas Educativas a distância: recortes de uma prática .....</b>	<b>349</b>
<i>Processes of teaching and learning initiated in the discipline of the Distance Education Politics: cuttings of an practice.....</i>	<i>349</i>
Miguel Alfredo Orth	
<b>Saberes tradicionais sobre as serpentes e implicações para educação ambiental inter- cultural.....</b>	<b>363</b>
<i>Traditional knowledge about the snakes and implications for intercultural environmental education.....</i>	<i>363</i>
Maria Aparecida de Souza Perrelli Paula Helena Santa-Rita Ariane Zanirato Contini	
<b>Processos de socialização: diferentes aprendizagens em um curso pré-vestibular popular.....</b>	<b>383</b>
<i>Socialization processes: different apprenticeships in a communitarian course that prepares students for the university.....</i>	<i>383</i>
Juliana Cristina Perloti Piunti Rosa Maria Moraes Anunciato de Oliveira	
<b>Medo no cotidiano escolar de professores.....</b>	<b>399</b>
<i>Fear in teachers' school daily .....</i>	<i>399</i>
Eliete Jussara Nogueira	



# Ponto de vista



# **La evaluación y la acreditación en el Sistema de Educación Superior Universitario en Argentina<sup>1</sup>**

## ***A avaliação e o credenciamento<sup>2</sup> no Sistema de Educação Superior Universitário na Argentina***

Ingrid Sverdlick

Doctora en Pedagogía. Profesora e investigadora de la Universidad Pedagógica de la Provincia de Bs. As., Coordinadora Nacional del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas en Argentina. E-mail:ingridsver@gmail.com.

### **Resumen**

Desde una perspectiva histórica y política, este artículo propone una mirada crítica sobre los sistemas de evaluación y acreditación de la Educación Superior. Para llegar a ese punto se presenta una descripción bastante exhaustiva del Sistema Universitario en Argentina, con algunos indicadores cuantitativos que dan una idea de su dimensión y también del sistema de evaluación y acreditación, con una reseña de la estructura y funcionamiento de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Para finalizar, se propone recuperar los debates acerca de la calidad de la educación desde la tradición democrática que sostiene una noción de calidad estrechamente vinculada a la lucha contra las desigualdades, las dominaciones y las injusticias. En esa perspectiva se entiende que la calidad es un concepto político que refiere a la idea de justicia social educativa.

### **Palabras clave**

Avaliación. Acreditación. Educación Superior.

### **Resumo**

De uma perspectiva histórica e política, este artigo propõe um olhar crítico sobre os sistemas de avaliação e credenciamento da Educação Superior. Para isso apresenta uma descrição bastante exhaustiva do Sistema Universitário na Argentina, com alguns indicadores quantitativos que dão uma idéia de sua dimensão e também do sistema de avaliação e credenciamento, com uma resenha da estrutura e funcionamento da Comissão Nacional de Avaliação e Credenciamento Universitário. Para finalizar, propõe-se recuperar os debates a respeito da qualidade da educação, da tradição democrática que sustenta uma noção de qualidade estreitamente vinculada à luta contra as desigualdades, as dominações e as injustiças. Nessa

---

<sup>1</sup> Conferencia ofrecida en el Seminario- Taller Internacional sobre sistema de evaluación y acreditación de la educación superior. Aportes para pensar la educación superior ecuatoriana. Quito, Ecuador, 27 y 28 de noviembre de 2008

<sup>2</sup> A palavra “acreditación” não tem, na língua portuguesa, um termo que a traduza adequadamente. Estamos traduzindo por “credenciamento”, mas “acreditación” quer indicar uma certificação de que algo ou alguém possui as faculdades necessárias para desempenhar uma função (Nota da Revisora de Espanhol).

perspectiva se entiende que a qualidade é um conceito político que se refere à idéia de justiça social educativa

### **Palavras-chave**

Avaliação. Credenciamento. Educação Superior.

De forma similar a como ocurrió en la mayoría de los países de América Latina, el tema de la evaluación de la educación en sus diversas dimensiones: de aprendizajes, institucional, docente, de programas, etc. y niveles del sistema: inicial, primaria, media, superior y el de la acreditación de instituciones y programas / carreras ocuparon un lugar central en la agenda de las políticas públicas educativas en la década del '90 y dentro del programa de reforma neoliberal. Por ello, y aunque hoy resulta necesario renovar la mirada crítica para analizar lo que queda de aquellos procesos, en un contexto político que se nos presenta con una configuración diferente en la región, parece importante ubicar el marco de su surgimiento, en tanto que permitirá observar las continuidades y rupturas de la implementación de dichas políticas y tener una perspectiva histórica para comprender los procesos actuales del sistema de evaluación y acreditación de la educación superior en Argentina.

Hoy en día, con mayor o menor grado de formalización los sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior están instalados en América Latina, a la vez que la necesidad de evaluar y acreditar se encuentra legitimada, ya no sólo desde el discurso del "mejoramiento de la calidad", sino también como una forma posible de regulación estatal. Esta

realidad nos desafía a dar los debates en un marco diferente del que teníamos en la década del 90, cuando el discurso de "la cultura de la evaluación" era criticado por la oposición por entender que los dispositivos para evaluar y acreditar eran las formas neoliberales de "recortar, ajustar" el presupuesto e intervenir en la autonomía universitaria. De todos modos, quizás, aún en un marco diferente haya que seguir insistiendo en que las discusiones sobre estos temas no revisten sólo un aspecto técnico (que también lo tienen), son sobre todo cuestiones de índole política que no deben vaciar de contenido a las políticas para el sector.

### **La reforma en los '90 y el sentido de la evaluación y acreditación del sistema de educación universitario**

Los procesos de reforma estatal, que caracterizaron a las políticas de los '90 implicaron un cambio en el rol asignado al Estado y, muy especialmente, una profunda transformación de la articulación de éste con la sociedad (OSZLAK, 1997). La privatización, la desregulación, la descentralización, la reducción del aparato y del personal estatal y la flexibilización como principios rectores de esta reforma, gozaron de un amplio consenso por medio de una operación que consistió en valorizar posi-

tivamente los criterios que orientaban a la actividad empresarial en contraposición con una imagen de burocratización e ineficiencia de los servicios prestados por el Estado. Ya en otra publicación afirmaba que lo que abonó el consenso para la reforma del Estado, fue la idea generalizada de un Estado deudor, ineficaz, burocratizado, lento, incapaz de gerenciar sus “negocios”, conjuntamente con un fuerte cuestionamiento a la gobernabilidad en el nuevo escenario mundial “globalizado”. Dicha imagen, argumento justificativo para la aplicación de las políticas neoliberales privatistas, se forjó frente a la opinión pública sobre una comparación engañosa: “empresas privadas eficientes vs. empresas públicas pesadas, lentas, ineficientes”; comparación que ignoraba y ocultaba completamente la naturaleza diferencial de las funciones del sector privado empresarial y del sector público. En los discursos de la época se estimuló la confusión de sentidos entre las instituciones públicas, las empresas y las organizaciones sociales. Las empresas comenzaron a asumir tareas propias del Estado, de modo que la lógica de su funcionamiento (objetivos, instrumentos, metas, etc.) fue sustituyendo a la lógica del sector público. Asimismo y con estrategias análogas fueron suplantadas las organizaciones sociales que ya estaban cumpliendo funciones delegadas por el Estado (SVERDLICK, 2006).

Con otras palabras, la apertura de la educación superior a la iniciativa privada, simultáneamente con el desfinanciamiento de las universidades públicas se combinó

con la introducción (no siempre sutil) de un discurso que propone a la empresa como referente y modelo de organización universitaria. En palabras de Krotsch, P. (2000, p. 23)

La empresa no es sólo un referente que pretende otorgar sentido a los procesos de formación e investigación. Ella parece erigirse en el modelo de organización universitaria que reemplace la tradicional concepción de universidad como espacio público, como lugar de encuentro y controversia entre muchas y potenciales identidades [...] Las generalizadas concepciones tecnocráticas que priorizan la relación insumo-producto, por encima del valor de los procesos, impulsan, a través de la política pública, una forma de ajuste al mundo de la producción donde ya no interesa tanto la formación y su relación con la demanda laboral cuanto la identificación de la universidad como empresa orientada a vender sus servicios.

Dentro de esta lógica, la crisis de las universidades públicas se confundió, en forma similar a como ocurrió con otras ex empresas estatales de servicios públicos. Efectivamente, la tendencia era a movilizar a la opinión pública en el sentido de percibir como ineficientes y costosas a las “empresas” del estado. Se buscaba que la universidad pública apareciera como una institución anacrónica y que debía modernizarse, según los nuevos patrones ya señalados.

En este sentido, la iniciativa privada, sus prioridades, sus pautas, o sus estilos

de gestión, se convirtieron en sinónimo de modernización y de “buena calidad”. Asimismo, esta reestructuración que supuso redefinir los límites entre lo público y lo privado, incluyó una nueva definición de los conceptos público, privado y estatal, acomodada a aquellos tiempos. En una operatoria claramente mercantil, la educación pasaba a ser definitivamente un asunto público con dos opciones “de gestión privada” y “de gestión estatal”. Bajo este supuesto, el Estado dejaba de tener la obligación insoslayable de garantizar los asuntos de interés público, en tanto derechos ciudadanos, como por ej. la educación, y se convertía en un actor “par” al mercado, como un gestor homólogo a análogo a cualquier otro gestor que ofrece servicios “de consumo” a sus clientes.

Durante este tiempo y en consonancia con las tendencias privatistas, la reforma neoliberal en educación afectó básicamente tres dimensiones: el financiamiento (reducción de la inversión pública), la estructura jurídica (reestructuración del sistema con nueva legislación y normativa) y el rol del Estado en la responsabilidad sobre la educación (definición de un Estado evaluador, fiscalizador, alejado de la función social de educar) (GENTILI, 2002; KROTSCH, 2000).

En materia de financiamiento, además de una reducción en la inversión pública, que afectó directamente las partidas que las universidades recibían y administraban por su autonomía, el gobierno inició una política de financiamiento por la vía de “fondos concursables”, lo cual buscaba alinear y disciplinar a las

instituciones universitarias para asumir las orientaciones políticas definidas desde el gobierno. Si bien los proyectos “a concursar”, podían presentar aspectos interesantes en cuanto a su dimensión diagnóstica y propositiva, la política de los “fondos concursables”<sup>3</sup> produjo la multiplicación del clientelismo político, la negociación y competencia de recursos y una nueva y creciente tarea administrativa y burocrática en torno de la “gestión de proyectos”. Otro instrumento regulatorio que impuso el gobierno, fue el “programa de incentivos docentes”<sup>4</sup>. Complementario con una política de precarización laboral y baja de los salarios docentes, el programa de incentivos fue una manera de tener centralizada parte de la administración del salario docente y regularlo según el disponible en caja. La intención original de separar las tareas de investigación de la docencia, para “pagar” por jerarquía de investigador, en la práctica tuvo y sigue teniendo muchas dificultades, tanto en la definición de criterios para la asignación de puntaje, cuanto en la operatoria para llevar adelante los procesos de categoriza-

---

<sup>3</sup> El Fondo de mejoramiento a la calidad educativa (FOMECE) que integró uno de los componentes del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) fue uno de los fondos concursables más importantes.

<sup>4</sup> Dicho programa, que aún existe, sostiene un pago extraordinario a los docentes que tienen una dedicación exclusiva o semixclusiva y demuestran desarrollar investigaciones. Para ello, los docentes se someten a un proceso de categorización periódica que los ubica en uno de los 5 niveles o categorías de investigador.

ción docente y en la periodicidad de las convocatorias<sup>5</sup>.

En términos de las modificaciones legislativas, en 1995 la aprobación de la *Ley 24.521 de Educación Superior* (LES) estableció en Argentina un nuevo marco regulatorio para este nivel, definiendo a la educación con dos subsistemas: la educación superior no universitaria (ex nivel terciario) y la educación superior universitaria. La nueva legislación fue sumamente controvertida e incluso llevada a la justicia por varias universidades del país, entre las cuales se encuentra la Universidad de Buenos Aires, por considerar inconstitucional parte de su articulado. En la actualidad nos encontramos en una etapa de debate para una nueva ley de educación superior que reemplace a la que está vigente<sup>6</sup>.

La reforma de los '90 introdujo otras modificaciones en el sistema de educación superior argentino y fuertes discusiones en torno de sus reformas curriculares (lo que ponía en juego la cantidad de años de estudio para las diferentes titulaciones: grado y posgrados), la gratuidad, el financiamiento, la autonomía, el sistema de admisión y la organización institucional. En esos años las universidades nacionales tuvieron importantes debates en torno de acortar los años de estudio en el nivel de

grado<sup>7</sup>; debate que se daba junto con una presión por abrir posgrados arancelados. En el nivel de la docencia se planteaba también un conflicto, ya que las actividades docentes en un armado en el cual la docencia de grado estaba subvaluada y la docencia en el posgrado se pagaba extra generaba doble pertenencia institucional en el caso de un mismo profesor o profesora y circuitos diferenciados de profesores según fueran del grado o del posgrado. En ese período, además de permitirse la creación de las universidades privadas, se crearon nuevas universidades nacionales con modelos organizativos diferentes que de algún modo introdujeron fisuras en el modelo tradicional de las universidades públicas. La mayor concentración de dichas universidades se creó en el conurbano bonaerense y de alguna manera tuvo una doble intencionalidad política, por un lado generar instituciones con liderazgos afines al gobierno nacional que contrabalancearan un poco el mapa político del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)<sup>8</sup> y por otra parte generar ofertas que pudieran competir con la Universidad de Buenos Aires, desagotando de

---

<sup>5</sup> Las convocatorias que debían tener una periodicidad y regularidad fueron irregulares y discontinuas.

<sup>6</sup> En 2008 había más de 8 proyectos para una nueva Ley de Educación Superior en estado parlamentario en la Cámara de Diputados. A 2010 aún no se han tratado los proyectos.

---

<sup>7</sup> La Universidad de Buenos Aires realizó un encuentro en la Ciudad de Colón en donde suscribió un acuerdo para su reforma curricular, que finalmente no se concretó.

<sup>8</sup> El Consejo Interuniversitario Nacional es un organismo que reúne a las Universidades Nacionales del país, que voluntariamente y en uso de su autonomía se adhieren a él como organismo coordinador de las políticas universitarias (ver <http://www.cin.edu.ar/>).

algún modo a la universidad más populosa del país<sup>9</sup>.

Las nuevas instituciones privadas, al igual que las nuevas universidades públicas nuevas, se conformaron desde modelos de organización diferentes en relación con las universidades públicas tradicionales y con la oferta universitaria privada existente hasta ese momento. La oferta de universidades privadas se caracterizó por un tamaño pequeño, con un número acotado de estudiantes y docentes alrededor de un recortado menú de opciones académicas destinadas a formar profesionales para ocupar cargos de diferente jerarquía en el mundo empresarial. La articulación con las empresas era central y muy fuerte (TIRAMONTI; NOSIGLIA; FELDFEBER; NAVARRETE, 1995).

En cuanto a la evaluación, en efecto, apareció en la agenda política durante la década del 90 en el contexto de la reforma del Estado. No se trató de un concepto nuevo en el campo educativo, pero su reaparición vinculada con la idea de Estado evaluador le imprimió nuevas connotaciones. El término “calidad” también hizo su aparición conjuntamente con la evaluación y fue disputado por diversos sectores.

El Consejo Interuniversitario Nacional, en su Acuerdo Plenario n. 50/92, tomó posición al definir a la calidad como:

---

<sup>9</sup> De acuerdo con las estadísticas de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, la Universidad de Buenos Aires contaba en 2006 con 358.000 estudiantes de grado.

[...] los efectos positivos que las instituciones universitarias proyectan al medio, a través de numerosas actividades, **imposibles de mensurar, pero si analizar cualitativamente, en función de los procesos históricos-socio-políticos-culturales en los que están insertos.** En este sentido hay que considerar cuál es el impacto de la inserción de la universidad y sus efectos en el desarrollo del medio, no sólo por la generación de graduados de grado y posgrado sino también por los servicios que presta en la producción, preservación, acrecentamiento y difusión de conocimiento que se resumen en un mejoramiento de la calidad de vida. Tiene en, en consecuencia todas las funciones inherentes a la universidad y su apreciación no se puede reducir al graduado como único producto e indicador de la calidad... (extracto del documento elaborado para el Taller Nacional de Vaquerías 6 al 10 de septiembre de 1993).

El CIN, ofreció esa definición como para “ganar de mano la partida”, anticipándose a la normativa que vendría y a la constitución de los procedimientos e instrumentos de evaluación y acreditación que más adelante tendrían lugar. En cierta medida estaba queriendo contraponerse a la idea economicista y tecnocrática que sostenía que la eficiencia en la gestión, entendida como “management” y despojada de contenido político, implica necesariamente una mejor calidad de producto; calidad que es medida con la evaluación, la cual simultáneamente, y en tanto ofrece infor-

mación para la gestión, ayuda a mejorar los procesos; por ende la calidad.

Desde mi punto de vista, las definiciones sobre la evaluación y la calidad no pueden discutirse en abstracto, como si se tratara de un asunto meramente técnico, más bien implica un posicionamiento ideológico y epistemológico en relación con aquello que se pretende evaluar y con el propio sentido de la evaluación en tanto proceso de construcción de conocimiento. ¿Qué se espera de la institución educativa, de su función social, de su función educativa; cómo se considera a la evaluación, cuál es su sentido y orientación, a quién le sirve, quién tiene la atribución de juzgar o de establecer los parámetros para evaluar? Sin embargo, lejos de dar ese debate, una expresión que generó cierto grado de consenso y de cómodas negociaciones fue la de 'evaluar para el mejoramiento de la calidad'. Se utilizó una expresión ambigua que para muchos podía simbolizar el paso de un estado inicial a otro superador, luego de pasar por el proceso de la evaluación. Esta operación propuso un primer desplazamiento del contenido ético-político de la evaluación hacia una dimensión técnica e instrumental. Con un análisis un poco más profundo se advierte que dicha expresión, nada se dice respecto del "estado inicial" y de los "a priori" que ello supone, ni de los criterios, parámetros de la evaluación, y mucho menos respecto de cuáles son los juicios de valor aceptados como válidos. Quizás por la ambigüedad, o justamente con toda intención, resultó la forma de generar un ámbito confuso de términos que se utilizaron casi sin distinción por

sectores con posiciones contrapuestas que se enredaban discutiendo los aspectos instrumentales de la evaluación (qué, cómo y cuándo evaluar). Algo similar ocurrió con el uso de la expresión "cultura de la evaluación" que resultó un paraguas explicativo para una gran variedad y diversidad de tensiones conceptuales y de la práctica evaluativa, efectuando un nuevo desplazamiento de la dimensión política hacia una supuesta dimensión cultural.

El "control de calidad" en el sentido de verificación de la calidad según estándares por parte del estado y también la evaluación resignificada desde el management, comprendiendo al mejoramiento como eficiencia para la gestión fueron las ideas que avanzaron con mayor fuerza en los 90 y ocuparon, sin duda, el lugar que otrora tuvo una concepción pedagógica que vinculaba la evaluación, al aprendizaje y por ende a la transformación. Frente a estas concepciones se escucharon múltiples voces de resistencia y de crítica que tensionaron a la propuesta hegemónica y aunque en esa época no consiguieron frenar la avalancha de programas y políticas financiados por organismos internacionales que tenían claramente una orientación tecnocrática, con el tiempo fueron constituyendo una masa crítica y generando experiencia que sigue disputando el espacio discursivo y que hoy tiene un campo más fértil para construir alternativas de intervención.

De alguna manera la introducción de la temática de la gestión (como gerenciamiento = eficiencia), la evaluación y la calidad, irrumpieron en un escenario en el cual aún no se habían atendido suficien-

temente los problemas vinculados con la escasez y distribución de los recursos en el sistema de educación superior, los magros presupuestos destinados a la ciencia y la tecnología, la deserción, el desgranamiento, las precarias condiciones del trabajo de los docentes, la desatención del alumnado bajo la argumentación de la masividad y la necesaria discusión acerca de la función de la universidad en la sociedad.

Aún así, los debates sobre la evaluación y la calidad de las universidades como instituciones y de sus programas de estudio se instalaron de forma permanente desde ese entonces y hasta la actualidad. Una razón de este ineludible establecimiento fue que los procesos de evaluación y acreditación comenzaron a ser una realidad en la vida de las instituciones universitarias. Ya antes de la constitución de la agencia evaluadora, desde el Ministerio de Educación se promovieron e iniciaron experiencias de evaluación institucional y de acreditación de posgrado. A partir de 1993 el entonces Ministerio de Educación y Cultura de la Nación firmó 16 convenios con universidades nacionales, dos con asociaciones de facultades y uno con una universidad privada para planear e implementar procesos de evaluación institucional. Los acuerdos preveían el asesoramiento para la realización de las autoevaluaciones que realizarían las mismas instituciones y la asistencia para constituir y coordinar comités de evaluación externa.

Durante 1995 se completaron, dentro de este programa, las evaluaciones de tres universidades nacionales: del Sur, la de

la Patagonia Austral y de Cuyo. A finales de 1994 el Ministerio creó la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP). Ese organismo realizó durante 1995 una convocatoria a la acreditación voluntaria de maestrías y doctorados académicos. Más de 300 carreras de posgrado ofrecidas por universidades públicas y privadas respondieron a dicha convocatoria y la CAP dictaminó sobre su acreditación, clasificando los programas acreditados según la calidad en tres categorías. También se promovieron espacios de discusión para instalar el tema y buscar legitimidad en las acciones. Hacia 1990 se realizó el Primer Congreso Nacional de Evaluación de la Calidad, en la Ciudad de Salta; en 1992, el Segundo Encuentro de Rosario y en 1993, el Tercer Encuentro de Mar del Plata. A partir de la instauración de la CONEAU, la misma organizó nuevos espacios de debate como el Taller de Autoevaluación Universitaria y la Reunión Académica sobre evaluación institucional en 1998, el Taller de Pares Evaluadores en 1999 y el de Rectores de las universidades evaluadas en febrero de 2000. Esas tres últimas acciones fueron organizadas en el marco de un convenio entre el CIN y la CONEAU, lo que muestra la legitimidad que desde el inicio fue consiguiendo la agencia evaluadora con esta estrategia de diálogo y construcción de conocimiento con el sistema universitario.

Cuando se constituyó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Ministerio de Educación de la Nación dio por finalizada

la función de la CAP y transfirió los convenios de evaluación y los procedimientos de acreditación en el estado en que se encontraban. La CONEAU comenzó a trabajar desarrollando sus funciones en forma escalonada en el tiempo, a medida que se iba organizando; en 1996 inició acciones en el área de evaluación de proyectos en 1997 realizó la primera evaluación externa, inició la evaluación de los informes anuales de instituciones universitarias con autorización provisoria y las actividades de acreditación de posgrados y a partir de 1999 completó sus funciones con acciones de evaluación de solicitudes de reconocimiento definitivo y de agencias privadas de evaluación y de acreditación de carreras de grado.

Desde su constitución hasta la fecha, la CONEAU ha crecido de una forma exponencial, tanto en relación con la cantidad de personas que allí trabajan en el desarrollo de los procesos técnicos y administrativos (se pasó de aproximadamente 15 personas a más de 80) y de los pares evaluadores que participan de las diferentes instancias de evaluación y acreditación, cuanto por la demanda de las instituciones para realizar estos procesos y la diversidad de asuntos en los que la CONEAU se desarrolla, complementarios a su actividad específica para el cumplimiento de su mandato legal.

Antes de desarrollar más particularmente los alcances de esta agencia evaluadora y acreditadora, presentaré algunos datos que dan una idea del sistema de educación superior argentino.

## **Algunos datos de actualidad para contextualizar al Sistema de Educación Superior Universitario de Argentina**

Argentina es un país con 40.091.359 habitantes, según el censo de 2010, con una superficie continental de 2.791.810 km<sup>2</sup>. La población argentina es predominantemente urbana (89.3%), aunque existe una pequeña cantidad de población rural<sup>10</sup> dispersa y muy pobre en el interior del país. En términos de su concentración geográfica, se observa que la población está distribuida mayoritariamente en las regiones de Gran Buenos Aires (donde reside casi el 32%) y Pampeana (35%); les siguen las regiones Noroeste (con el 12.3% de la población), Nordeste (9.3%), Cuyo (7%) y Patagonia (4.8%)<sup>11</sup>.

En los cuadros que se presentan a continuación se puede observar la evolución en cantidad y tipo de instituciones universitarias en los últimos 4 años.

---

<sup>10</sup> Los principales indicadores socioeconómicos son relevados en Argentina por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A través de ella, sólo se relevan aglomerados urbanos (un total de 28).

<sup>11</sup> Las regiones son: Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires; Región Pampeana: Resto de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, y Santa Fe; Región Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis. Región Nordeste: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones; Región Noroeste: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Tucumán y Santiago del Estero; Región Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego

### Cuadro 1-A: Instituciones universitarias por sector de gestión - Año 2006

	Total	Universidades	Institutos Universitarios
	104	83	21
Estatal	46	39	7
Privado	56	42	14

Fuente: Anuario estadístico – SPU

### Cuadro 1-B: Instituciones universitarias por sector de gestión - Año 2010

	Total	Universidades	Institutos Universitarios
TOTAL	115	96	19
Nacional	54	47	7
Provincial	1	1	-
Extranjera	1	1	-
Privado	58	46	12
Internacional	1	1	-

Fuente: <http://www.me.gov.ar/spu/Servicios/>

Sobre estos datos es interesante resaltar que la mayor parte de las universidades privadas (cerca de la mitad) fueron inauguradas entre 1992 y 2004. Desde 2004 hasta la fecha se evidencia una disminución en la creación de nuevas instituciones privadas. En cuanto a las universidades públicas, se crearon más de 20 instituciones en los últimos 15 años en forma progresiva. En el período 1958 - 1990 entraron en funcionamiento 23 instituciones universitarias privadas. Entre 1990 y 1997 el Poder Ejecutivo Nacional otorgó la autorización provisoria para funcionar a 22 nuevas universidades, 2 de las cuales fueron cerradas a raíz de la quiebra de las entidades bancarias que las financiaban<sup>12</sup>. Desde 1997 hasta la fecha, con intervención

de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la cifra de universidades privadas aumentó a 58. Es interesante comenzar a analizar lo que ocurrió entre 2006 y 2010 como tendencia contrapuesta a la etapa privatizadora. En esos 4 años se produjo un aumento considerable de las instituciones públicas y un casi estancamiento de las privadas.

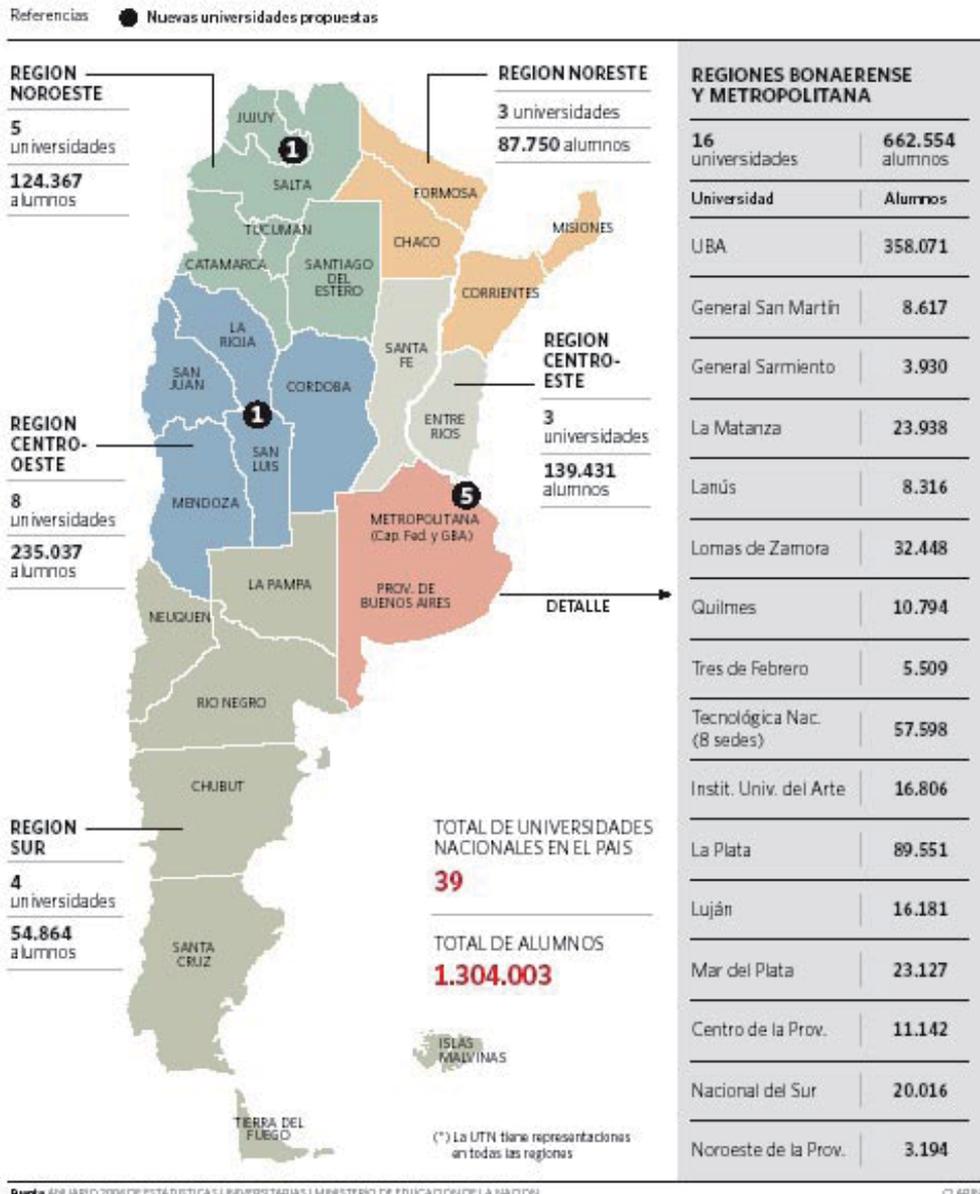
En el mapa que se presenta a continuación puede observarse la distribución de universidades nacionales y la cantidad de alumnos por región para el año 2006. La configuración que más ha cambiado entre 2006 y 2010 es la de la región bonaerense y metropolitana que pasó de tener 16 instituciones dependientes del Estado a 21 (incluyendo al Instituto Universitario de Arte), esto es que se incrementó en 5: Universidades Nacionales Arturo Jauretche, Avellaneda, J.C. Paz, Moreno y Oeste.

<sup>12</sup> Se trata de la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilán y el Instituto Universitario Patricios

Las otras 3 nuevas instituciones se ubicaron de la siguiente manera: una en la región noreste (Universidad Nacional de Chaco Sur) y dos en la región sur (Univer-

sidad Nacional de Río Negro y Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

## Educación Superior, región por región



La creación de nuevas universidades en nuestro país requiere diferentes instancias y un tratamiento diferencial si se trata de instituciones públicas o privadas. Las universidades nacionales son creadas por una ley nacional, o sea con intervención del Congreso Nacional, las universidades provinciales asimismo son creadas por una ley provincial (de la jurisdicción que la crea). En ambos casos, sus proyectos institucionales deben ser girados a la CONEAU para su evaluación e informe. El Ministerio de Educación considera el informe de la Comisión y la adecuación del proyecto de estatuto a las normas de la legislación, para autorizar la puesta en marcha de la institución<sup>13</sup>. Para el caso de la creación de instituciones privadas, deben ser organizaciones sin fines de lucro y ser autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo

Nacional para funcionar provisoriamente, previo informe favorable de la CONEAU<sup>14</sup>. Luego de 6 años de funcionamiento provisorio, las instituciones pueden solicitar su reconocimiento definitivo, lo cual les otorga mayor autonomía para producir modificaciones en sus planes de estudio y ofertas, así como solicitar apoyo económico al Estado para el desarrollo de proyectos de investigación.

En cuanto a los alumnos, se observa en el cuadro 2, que aún cuando las instituciones privadas superan en número a las estatales, la matrícula es sustantivamente menor; y si bien, la evolución de la misma señala un mayor aumento relativo en el sector privado, aún está muy lejos de aproximarse o de reducir significativamente la diferencia con la participación del alumnado en el sector estatal.

**Cuadro 2:** Estudiantes de carreras de pregrado y grado por año, según instituciones universitarias de gestión estatal y privada. Período 2001 - 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Total de las instituciones de gestión estatal</b>	1.210.769	1.257.561	1.274.581	1.299.371	1.295.387	1.304.003
<b>Total de las Instituciones de gestión privada</b>	203.586	204.595	215.439	234.281	254.228	279.373
<b>TOTAL</b>	1.414.355	1.462.156	1.490.020	1.533.652	1.549.615	1.583.376

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico 2006 de la SPU

<sup>14</sup> Ver el art. 62 y 63 de la LES. Un informe desfavorable de la CONEAU es vinculante en la decisión de no autorizar el funcionamiento de una institución universitaria privada. Un informe favorable no es vinculante.

<sup>13</sup> Arts. 48 y 49 de la LES

La disminución de la matrícula del sector estatal se explica fundamentalmente por una baja en la matriculación y un aumento de la graduación. Los nuevos inscriptos bajaron de 290.000 a 270.000 en el período 2001-2006, mientras que los egresados aumentaron de 48.600 a 64.100. En el sector privado, los nuevos inscriptos pasaron de 56.000 a 86.000 y los egresados también aumentaron de 16.300 a casi 23.000.

La oferta formativa en el nivel de posgrado inició un sostenido incremento a partir de finales de 1990. El aumento de ofertas y de alumnos que se matriculaban estuvo directamente relacionado con la llamada "fuga hacia delante" de credenciales

educativas y con el requerimiento cada vez mayor de contar con ese nivel de titulación para determinadas actividades académicas, la proliferación de especializaciones y focalizaciones que se proponían en un nivel de posgrado, la condición de "oferta arancelada" que, por una parte generaba recursos adicionales a las instituciones (particularmente a las del Estado) y por otra parte provocaba el imaginario de que, por ser pago, se obtendría una mejor calidad formativa, etc. En este nivel, tal como puede apreciarse en el cuadro 3, los alumnos aumentaron considerablemente en ambos sectores. En el sector estatal este incremento representó un 70% en 6 años y en el sector privado el 30%.

**Cuadro 3:** Evolución de los alumnos de posgrado 2000-2006

Total		Estatal		Privado	
2000	2006	2000	2006	2000	2006
39.725	62.870	28.314	48.331	11.411	14.539

Respecto de las instancias de gobierno y de decisión política, las instituciones universitarias gozan de autonomía académica y autarquía financiera, sólo pueden ser intervenidas por el Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referendum del mismo por el Poder Ejecutivo por un plazo no superior a los seis meses, sin alterar la autonomía académica (art. 29 de la LES). Las universidades nacionales tienen un gobierno colegiado conformado por un Rector y un Consejo Superior con representación de los claustros de

profesores, de estudiantes y de graduados. El Rector de la institución se elige en Asamblea Universitaria. A su vez, las Facultades que integran la Universidad se gobiernan con un Decano (elegido por el Consejo Directivo) y un Consejo Directivo (cuerpo colegiado con representación de los claustros de profesores, de estudiantes y de graduados (con minorías y mayorías).

La formulación de las políticas generales en materia universitaria le corresponde al Ministerio de Educación, el cual debe garantizar la participación de

los órganos de coordinación y consulta y respetar la autonomía universitaria. Los órganos de coordinación y consulta son: El Consejo de Universidades<sup>15</sup>, el CIN, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). (Art. 70 y 71 de la LES)

### **La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)**

La CONEAU como agencia del Estado comenzó a funcionar en 1996. Fue creada por la LES como organismo descentralizado cuyo funcionamiento se despliega en jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación. El carácter de “descentralizado” para la administración pública nacional implica autonomía de gobierno y de administración de sus recursos. Es el único organismo público nacional de evaluación y acreditación universitaria. Su estructura de gobierno y funciones fueron determinadas en la Sección 3. Evaluación y Acreditación, artículos 44 a 47 de la LES.

Uno de los puntos críticos durante la discusión de la ley fue la composición de su gobierno, que quedó integrada por doce miembros, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los

siguientes organismos: tres por el CIN, tres por cada una de las cámaras del Congreso de la Nación, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación y uno por el Ministerio de Educación. Una vez designados, cada uno de los miembros actúa a título personal y dura cuatro años en sus funciones. La renovación del directorio se produce por mitades cada dos años. En el debate actual de una ley que reemplace a ésta, el CIN está planteando nuevamente que debe aumentar su representación, que el espacio ocupado por la academia debería ser mayoritario en relación con otros estamentos.

En el origen, esta Comisión funcionaría con honorarios simbólicos para realizar tareas específicas de asesoramiento y articulación con los diversos actores vinculados con la educación superior. En esta idea, el armado de la agencia preveía una Dirección Ejecutiva, un equipo técnico especializado no muy numeroso y un número variable de comisiones asesoras (no permanentes) y de pares evaluadores. Una de las primeras decisiones de la Comisión fue la modificación de las atribuciones de sus miembros, quienes pasaron a tener rango (y salarios) de Directores Nacionales<sup>16</sup>. Luego de esta primera determinación, que implicó la intervención directa de los miembros de la Comisión,

---

<sup>15</sup> Este Consejo estará presidido por el Ministro de Educación, e integrado por el Comité Ejecutivo del CIN, la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (CPRES) y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación. (Art. 72 de la LES)

---

<sup>16</sup> En la Administración Pública el cargo de Director Nacional se corresponde generalmente con una tercera línea respecto de un Secretario de Estado o Ministro.

tanto en el análisis, como en las decisiones sobre los asuntos de su competencia<sup>17</sup>, se produjeron cambios en la estructura técnica de la CONEAU en varias oportunidades y hasta este año. En la actualidad, la CONEAU tiene tres Direcciones Nacionales: Administración, Evaluación y Acreditación, además de un área de Asuntos Internacionales y la Biblioteca.

Las direcciones de Evaluación y de Acreditación concentran el funcionamiento de las tareas sustantivas de la Comisión. Bajo la dirección de Evaluación se ubican las áreas de Evaluación Externa y Proyectos Institucionales; y bajo la dirección de Acreditación, las áreas de Acreditación de posgrados y de Acreditación de grado reguladas por el Estado. La CONEAU tiene a su cargo las siguientes funciones: la evaluación externa de las instituciones universitarias; la acreditación de carreras de posgrado y carreras de grado reguladas por el Estado; la emisión de recomendaciones sobre los proyectos institucionales de nuevas universidades estatales y de las solicitudes de autorización provisoria y definitiva de establecimientos universitarios privados. Posee también la función de dictaminar sobre el reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación universitaria.

---

<sup>17</sup> En la actualidad la Comisión se reúne cada 15 días, durante 3 días consecutivos para trabajar en sesión plenaria y en subcomisiones por área (de grado, de posgrado, de evaluación externa, de evaluación de proyectos y de relaciones internacionales).

## **La Evaluación Externa**

La CONEAU desarrolla diversos procedimientos para la evaluación, ya sea que se trate de la evaluación de proyectos de instituciones de nueva creación, como de la evaluación externa institucional y la evaluación de proyectos de creación de nuevas agencias de evaluación. Asimismo, también existen diferencias en la tramitación cuando se trata de instituciones estatales o privadas.

En esta presentación, desarrollaré un poco más extensamente el proceso de evaluación externa de las universidades, dejando sin tratamiento, la descripción y el análisis de los procesos de evaluación de proyectos.

El artículo 44 de la LES establece que las instituciones universitarias deben realizar autoevaluaciones que luego serán complementadas con evaluaciones externas que se harán cada 6 años en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Es en este mismo artículo que se indican las funciones que se evaluarán (docencia, investigación, extensión y también gestión sólo para las instituciones nacionales) y que el proceso debe realizarse con la participación de pares académicos. Si bien en este artículo se dejan sentados los lineamientos para la evaluación externa, ni la LES, ni otros instrumentos normativos posteriores dicen nada acerca del incumplimiento de este artículo. Para el caso de las instituciones privadas, en tanto que la evaluación externa es condición para su reconocimiento definitivo, se

establece un cierto poder vinculante para el cumplimiento del artículo 44.

En 1997 la CONEAU inició los procesos de evaluación externa, para lo cual estableció el sentido de la evaluación y definió su dispositivo<sup>18</sup>. En la definición de la evaluación, se establece que:

[...] la evaluación institucional debe ser útil fundamentalmente a la propia universidad evaluada y a la comunidad en general. Efectivamente, se trata de mejorar la calidad de esta institución a través de interrogarse sobre los resultados, y especialmente sobre las acciones, identificando problemas y comprendiéndolos en su contexto. La evaluación institucional debe tender a crear las condiciones óptimas para que los participantes, incluyendo al evaluador, mejoren su comprensión sobre la realidad institucional... [...] la evaluación institucional es una herramienta importante de transformación de las universidades y de la práctica educativa<sup>7</sup>; es un proceso con carácter constructivo, participativo y consensuado; es una práctica permanente y sistemática que permite detectar los nudos problemáticos y los aspectos positivos. Ello implica la reflexión sobre la propia tarea como una actividad contextualizada que considera tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos; con un alcance que abarca los insumos, los procesos, los productos y el impacto que tienen en la sociedad; una tarea

fundamental para el gobierno y la gestión administrativa y académica; y, en definitiva, una plataforma para el planeamiento institucional.

Desde esta concepción y atendiendo a su mandato legal, establece los siguientes pasos a seguir para llegar a completar los procesos de evaluación institucional:

- 1) Acuerdo-compromiso entre la institución universitaria y la agencia evaluadora.
- 2) Autoevaluación de la institución universitaria.
- 3) Evaluación externa con participación de Pares Evaluadores.
- 4) Redacción de la versión preliminar del informe final y presentación ante la Autoridad Universitaria y/o Comité de autoevaluación.
- 5) Redacción de la versión definitiva del informe final atendiendo a los comentarios de las Autoridades y/o Comité de autoevaluación.
- 6) Envío del informe a la institución.
- 7) Recepción de la carta del Rector reaccionando al informe.
- 8) Publicación del Informe con la carta del Rector.

Para transitar estas etapas, existen documentos, normativas que orientan al proceso, y que a la vez permiten distinguir cuando la evaluación externa persigue además fines de reconocimiento definitivo. Existe un modelo específico de acuerdo que se aplica a la situación de las instituciones con autorización provisoria que solicitan la evaluación externa en el marco del reconocimiento definitivo (Ordenanzas

---

<sup>18</sup> Lineamientos para la Evaluación Institucional (Res. CONEAU 09/97)

028/01 y 029/01): y en los demás casos de instituciones universitarias nacionales o privadas se aplica el Modelo de convenio general para implementar el proceso de evaluación institucional.

El proceso de autoevaluación lo realiza la propia institución conforme sus propios enfoques, metodologías y decisiones. La CONEAU sugiere orientaciones y contempla la opción de un “diálogo técnico”. Se considera importante que la autoevaluación cuente con un alto grado de participación, adopte una perspectiva contextual e histórica referida a sus objetivos y al proyecto de establecimiento, cubra todas las funciones que desempeña la institución, enfoque a la institución como un todo y no como una mera suma de sus partes y posibilite a los lectores del informe de autoevaluación alcanzar una imagen documentada de la institución.

Una vez culminada la autoevaluación y presentado el informe ante la CONEAU, se inicia la etapa de evaluación externa. Para la realización de esta tarea, se cuenta con la Resolución CONEAU 315/00 que fija las pautas generales para la elaboración de los informes de evaluación externa y con una Guía de variables desagregadas en dimensiones e indicadores para la Evaluación Externa (Anexo II), que tiene un carácter orientador para la tarea de los pares.

Los principales pasos que organizan el proceso de una evaluación externa son los siguientes:

- Designación mediante sorteo de los miembros de la CONEAU responsables de la evaluación,

quienes analizan los aspectos particulares de la evaluación y están involucrados de cerca en el desenvolvimiento del proceso, y de los integrantes del equipo técnico de la CONEAU encargados de establecer comunicación con la institución y de analizar la información y la documentación.

- Análisis del Informe de Autoevaluación.
- Definición de los perfiles y los términos de referencia de los integrantes del comité de pares evaluadores.
- Determinación de un cronograma.
- Designación de los pares.
- Realización de talles previos para la elaboración de la agenda de la visita.
- Visita a la institución.
- Aprobación del Informe Preliminar de evaluación externa.
- Vista al Rector del Informe Preliminar y recepción de sus comentarios.
- Aprobación del Informe Final que será publicado y distribuido junto con las consideraciones finales del Rector en su postscriptum.

Todas las decisiones sobre la constitución del Comité de Pares así como sobre el Informe Final de Evaluación Externa son adoptadas por el Plenario de la CONEAU.

En el marco de una misma normativa y procedimientos, es posible observar y analizar las diferencias en este proceso cuando se trata de instituciones privadas

que buscan el reconocimiento definitivo de funcionamiento, del desarrollo de las evaluaciones externas cuando no hay una consecuencia institucional inmediata. Quizás este punto genera alguna contradicción en la mística que supone una evaluación, definida como un proceso de aprendizaje institucional. Por otra parte, la idea de evaluación como aprendizaje institucional parecía difícil de apreciar en el contexto de surgimiento de la CONEAU, incluso para aquellas instituciones para las cuales el proceso no resultaba vinculante. Para la propia Comisión, esta idea de evaluación implicó e implica una construcción conceptual lenta y en diálogo con la comunidad universitaria. La inquietud tecnocrática por los resultados, por ver “impacto” o cambios inmediatos, generaba y genera una tensión de esta propuesta procedimental con los requerimientos por “medir impacto y resultados de las evaluaciones”. De aquí que resulta muy significativo por parte de las universidades nacionales la experiencia de realizar estas evaluaciones e incluso de repetir las al cabo de 6 años. También resulta particularmente significativo que la CONEAU continúe sosteniendo un sentido y orientación para la evaluación institucional que se aparta de las otras funciones de la Comisión, en cuanto al carácter de la propuesta evaluativa que es diferente en el caso de la acreditación e incluso de la evaluación de proyectos.

Una preocupación central, es la relativa al uso o la aplicación de lo evaluado. En este sentido, aparece con claridad

el obstáculo del financiamiento. Independientemente de aquellas cuestiones que pueden ser resueltas mejorando las distribuciones internas o con un uso más racional de los recursos, es indudable y ampliamente aceptado, que las universidades atraviesan fuertes restricciones presupuestarias. Esta situación devalúa el impacto de la evaluación externa, en tanto que algunas de las recomendaciones que surgen de los análisis diagnósticos se ven diluidas por la dificultad de su implementación. Asimismo genera escepticismo en relación con los beneficios de las evaluaciones, es decir, ¿para qué se destina tanto esfuerzo y energía si luego no se podrá cumplir con las acciones para el mejoramiento?

En momentos de debate legislativo de una nueva ley, parece particularmente interesante indagar sobre las posibilidades de instituir espacios de transformación en la universidad pública y revalorizar las prácticas de la evaluación institucional como instrumentos que pueden contribuir con los procesos de cambio necesarios para que la universidad recupere su legitimidad como actor social. En este sentido sería conveniente despejar las acciones y procesos que conducen a la reflexión y análisis crítico para la producción del conocimiento que sustenta procesos de cambio (mejoramiento), de aquellas acciones y procesos que se ven estimulados por la consecución de un fin material.

## La acreditación de posgrado

El área de acreditación abarca dos funciones sustantivas: la acreditación de carreras de grado de interés público<sup>19</sup> y la acreditación de los posgrados (proyectos de carrera y ofertas en funcionamiento). En esta presentación desarrollaré sólo lo relativo a la segunda de las funciones.

El instrumento jurídico principal, marco para las actividades vinculadas con la acreditación de posgrados es la Resolución Ministerial N° 1168/97 del entonces Ministerio de Cultura y Educación, que fija los estándares mínimos de calidad que deben cumplir las carreras de posgrado y caracteriza las carreras de acuerdo con el título que otorgan y conforme con el Art. 39 de la LES. Se reconocen los siguientes tipos de carrera de posgrado: Especializaciones, Maestrías y Doctorados. Esta norma ofrece criterios generales que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar para acreditar las carreras o proyectos de carrera. Se refiere a la definición de la tipología, al marco institucional, al plan

---

<sup>19</sup> Una de las funciones de la CONEAU es la acreditación periódica de carreras de grado cuyos títulos corresponden a profesiones reguladas por el Estado. El Ministerio de Educación determina, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de títulos cuyo ejercicio profesional pudiera poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes (artículo 43º de la LES). Asimismo, la acreditación de carreras de grado por parte de la CONEAU requiere de la aprobación previa de estándares de acreditación por parte del Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades. Ver [www.coneau.gov.ar](http://www.coneau.gov.ar)

de estudios<sup>20</sup>, al cuerpo académico, a los alumnos, equipamiento, biblioteca y centro de documentación, investigación. Además, esta resolución pauta el procedimiento general para el proceso de acreditación.

En lo concerniente a la función de acreditar posgrados, existe, además de esta Resolución, una gran cantidad de normativa dictaminada tanto por el Ministerio, como por la propia CONEAU, entre otras, el Decreto n. 499/95 que establece que la acreditación de una carrera de posgrado, que se realiza por primera vez, o que aún no tiene graduados, tiene una validez de 3 años, a cuyo término se deberá peticionar una nueva acreditación la que tendrá una vigencia de 6 años (siempre que tenga graduados); la Resolución Ministerial n. 532/02 que establece que la validez de los títulos para el caso de proyectos de carrera, será otorgada provisoriamente hasta tanto el proyecto se implemente (es decir, hasta que comiencen las actividades académicas). Una vez implementado, deberá presentarse en la siguiente convocatoria para acreditación de carreras que la CONEAU establezca<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Entre otras cuestiones establece que las carreras de Especialización contarán con un mínimo de 360 horas y las Maestrías con un mínimo de 540 horas; en ambos casos se trata de horas reales dictadas. En el caso de las Maestrías se debe incluir además un mínimo de 160 horas de tutorías y tareas de investigación en la universidad (sin incluir las horas dedicadas al desarrollo de la tesis).

<sup>21</sup> Desde 2010 la validez nacional del título se tramita conjuntamente con la evaluación que realiza CONEAU del proyecto de carrera.

A los efectos de especificar los estándares propuestos en el marco de la Resolución Ministerial 1168/97, la CONEAU convocó a Comisiones Asesoras por áreas de conocimiento o disciplinares, con el fin de que produjeran documentos técnicos que permitan interpretar el contenido de la norma en el marco de las prácticas desarrolladas para cada uno de los respectivos grupos disciplinarios. Como resultado de estas convocatorias se obtuvieron unos informes / documentos que se utilizan con carácter orientador, no vinculante en las evaluaciones que realizan los Comités de Pares.

¿Cómo se realiza el procedimiento de la acreditación de las carreras de posgrado?

La CONEAU realiza convocatorias periódicas que se notifican a las instituciones y se difunden públicamente. Para presentarse a dichas convocatorias, las instituciones cuentan con una serie de instrumentos y procedimientos que la propia Comisión provee<sup>22</sup>. Además de la acreditación, las instituciones pueden solicitar la categorización de la carrera de posgrado (hay 3 niveles: A, B y C). En el caso de los proyectos de carrera, éstos son presentados ante el Ministerio de Educación y luego remitidos a la CONEAU.

---

<sup>22</sup> La Ordenanza n. 45 y la Nota Técnica para la presentación de Carreras constituyen la normativa que establece cuál es la información y la documentación requeridas para la evaluación y los procedimientos y la modalidad de evaluación. La solicitud de acreditación se confecciona sobre la base de un formulario electrónico.

Una vez que la convocatoria cierra, la CONEAU aprueba el conjunto de posgrados a evaluar por los comités de pares, así como la nómina de sus posibles integrantes. Esta información es comunicada a las instituciones respectivas, a fin de que hagan las observaciones que consideren pertinentes y ejerciten el derecho de recusar a los evaluadores propuestos (ordenanzas n. 44 y 45 de CONEAU).

La evaluación para acreditar los posgrados se realiza con la intervención de los Comités de Pares Evaluadores, que realizan las recomendaciones sobre las cuales la CONEAU fundamenta las decisiones que toma. Los Comités de Pares se integran con no menos de 3 expertos de las áreas disciplinarias que se requieran según el caso, los cuales se seleccionan de un Registro de Expertos y atendiendo a los antecedentes académicos y profesionales. Los pares trabajan en todo momento con la asistencia de personal técnico de la Comisión, que instruye a los pares en los criterios y estándares vigentes, además de los procedimientos a implementar y del código de ética<sup>23</sup>. Para la evaluación de

---

<sup>23</sup> El Código de Ética obliga a los evaluadores a actuar con absoluta independencia de criterio, sin asumir la gestión de intereses particulares ajenos a la misión encomendada. En consecuencia, están obligados a excusarse de intervenir en los casos en que pudiera estar comprometida su imparcialidad. Mediante la firma de un convenio de confidencialidad, los evaluadores se comprometen a cumplir con las normas del Código mencionado y a no divulgar las informaciones contenidas en las solicitudes de acreditación evaluadas por ellos ni el resultado de la evaluación ([www.coneau.gov.ar](http://www.coneau.gov.ar)).

las carreras o proyectos asignados, cada Comité analiza la solicitud presentada por la institución y el informe del personal técnico de la CONEAU y aplica los estándares y criterios preestablecidos, ajustados a la especificidad de los respectivos campos disciplinarios y orientaciones. Finalmente emite una recomendación y se expide respecto de la categorización en el caso de las carreras en funcionamiento que lo hubieran solicitado.

Los informes de los Comités de Pares son considerados por la CONEAU para efectivizar el dictamen favorable o desfavorable de la acreditación solicitada, aunque la decisión no es vinculante. Cuando el informe es desfavorable, se invita a la institución a tomar vista del expediente y un plazo de 30 días desde la notificación para subsanar debilidades e implementar medidas de mejoramiento, o bien para retirar la solicitud<sup>24</sup>.

La actividad del área de evaluación de posgrados ha crecido de una manera exponencial desde la creación de la CONEAU hasta la fecha y se puede afirmar que en este momento, los procesos de acreditación gozan de cierta legitimidad

por parte de la comunidad universitaria. Cada vez más las instituciones esperan las convocatorias para acreditarse, entre otras cuestiones porque la acreditación aparece como requisito para diferentes asuntos vinculados con la actividad académica: las agencias de promoción del desarrollo científico y económico (CONICET, FONCYT, etc.) consideran los resultados de la acreditación para otorgar becas y subsidios; los alumnos se interesan por el tema a la hora de elegir sus estudios de posgrado, los colegios profesionales (por ej. de medicina) comienzan a considerar los resultados de la acreditación para la certificación y recertificación de los títulos de Especialista, etcétera. Esta situación nos está señalando que en este terreno, los procedimientos que aplica la CONEAU con la interpretación de los estándares, está fijando un cierto modelo de aceptar críticamente una idea de "calidad" para los posgrados. En este sentido, se puede decir que los debates sobre el significado y sentido de la calidad se encuentran obturados y que la CONEAU comienza a asumir la responsabilidad de fijar, tanto sentidos, como criterios de calidad.

### **Algunas reflexiones para continuar un debate que se actualiza**

La CONEAU reúne en un mismo organismo diversas funciones vinculadas con la regulación de las instituciones de educación universitaria por la vía de los procesos de evaluación. Una parte de lo que se tramita por esta Comisión son procesos fuertemente vinculantes y que se

---

<sup>24</sup> Para el caso que se trate de proyectos y no de carreras, el trámite similar aunque con algunas particularidades: la CONEAU no emite una resolución sino un dictamen; el plazo para la presentación de la respuesta a la vista es de 7 días corridos; los dictámenes, al no ser resoluciones sino el elemento sobre el cual se resuelve, no son recurribles. La evaluación queda concluida con un dictamen en el que la CONEAU recomienda al Ministerio de Educación hacer o no hacer lugar al reconocimiento oficial provisorio del título (ver [www.coneau.gov.ar](http://www.coneau.gov.ar)).

ajustan a la aplicación de estándares para “aprobar, acreditar y autorizar”, mientras por otro lado, la función de la evaluación externa conlleva otra lógica cuando se trata de universidades públicas, aunque se queda a medio camino cuando se trata de evaluar con fines de reconocimiento definitivo en el caso de universidades privadas.

Un debate siempre presente en el ámbito de la evaluación y acreditación universitaria se relaciona con esta tensión, entre la evaluación como instancia de aprendizaje institucional y la evaluación para acreditar (lo cual supone el cumplimiento de estándares). En los últimos años, la significación de la acreditación ha pasado del control a la nueva denominación (traducida del inglés) de “aseguramiento de la calidad”. Esta terminología busca situar a la acreditación más cerca de una connotación de mejoramiento institucional, por la vía del cumplimiento de los estándares. En este último supuesto los estándares aparecen como “el modelo de calidad a conseguir” universalmente instituido.

Los debates acerca de la calidad de la educación también tienen otra tradición de lucha, que precisa ser revisada y revitalizada. Se trata de aquella tradición democrática que se basa en una concepción sociológica y política de la educación, en la que la noción de calidad está estrechamente vinculada a la lucha contra las desigualdades, las dominaciones y las injusticias de cualquier tipo. En esta perspectiva, la calidad es un concepto inevitablemente político que refiere a la idea de justicia social educativa.

En el marco de procedimientos que con el tiempo se han ido instalando y que han ido generando nuevos conocimientos, sin duda que sobre las relaciones entre evaluación, acreditación y calidad educativa hay mucho más para decir, pero, desde mi punto de vista, para no caer en abstracciones tecnocráticas, que sólo promueven debates instrumentales, es imprescindible colocar el tema dentro de las discusiones de las políticas para la educación superior. Con otras palabras, hay que evitar que la evaluación se configure como un tema de debate y de ámbito de intervención en la educación superior frente al vacío de una política para el sector. Sería un gran riesgo que las instituciones estén supeditándose a esta lógica en la cual la evaluación es el tema que ocupa el discurso y la preocupación por el “mejoramiento” se va convirtiendo en una frase “paraguas”, carente de significado. ¿Qué sentidos y consecuencias se pueden esperar de los procesos de acreditación y evaluación cuando los mismos están sobreestimados en su carácter instrumental, ocupando el lugar de lo político?. Es decir, cuando lo instrumental aparece como valor, como ética, suponiendo la neutralidad de “lo técnico”. ¿qué impacto están teniendo en la nueva configuración del sistema de educación superior? ¿cómo recuperar para las instituciones el valor pedagógico de la evaluación distinguiéndolo de la acreditación y en tanto instrumento para el desarrollo institucional, a la vez que valorar a la acreditación como instancias de control estatal?

Es indiscutible que la universidad debe ser eficiente y responsable, pero no

meramente según los criterios de producción transpuestos de las empresas, aunque estos también puedan resultar aportes interesantes. Es importante advertir que las instituciones no pueden eximirse de controles del Estado. La crítica y el rigor científico son exigencias de esa responsabilidad y solamente pueden ser ejercidos cuando el control externo no opera un desvío o una anulación de la autonomía, la cual también comporta mecanismos internos de control. Siendo la eficacia en la consecución de sus fines una responsabilidad insoslayable de las universidades, vinculada directamente con su autonomía, se hace imprescindible la discusión acerca de ¿cuáles son los resultados esperables de la universidad, cuál es la función actual de la universidad en un mundo que requiere de nuevas categorías para explicar lo que está aconteciendo? ¿La universidad está respondiendo a las demandas sociales, a cuáles, cómo?

Las nuevas exigencias que se plantean a la educación superior deben retomar la pregunta acerca de la función social de las universidades. Examinar dicha función social implica preguntarnos por la identidad institucional que se construye a partir de la historia (identidad heredada) y en el dinamismo de las prácticas cotidianas (representaciones que le dieron

sentido, que se ritualizaron en prácticas carentes de sentido y otras innovadoras que se entrecruzan y convergen).

Tal como lo expresa Helgio Trínidade parafraseando a Chauí (2001, p. 26):

[...] la universidad siempre fue una institución social, esto es, una acción social y una práctica social fundada en el reconocimiento público de su legitimidad y de sus atribuciones [...] La legitimidad de la universidad moderna se fundó en la conquista de la idea de autonomía del saber respecto de la religión y del Estado". Y concluye que "la universidad europea se tornó inseparable de la idea de formación, reflexión, creación y crítica.

La evaluación y la acreditación como procesos instalados en los Sistemas de Educación Superior en la región deberían ser revisadas en el marco de las decisiones de política educativa y en función de lo que se piense respecto de la función social de la universidad, para de esta manera resituar el asunto en su dimensión política. Los debates no están cerrados, quizás ahora que los escenarios políticos son más propicios para el diálogo, se pueda continuar la discusión en el contexto más amplio de problematizar a las universidades como instituciones educativas con una insoslayable responsabilidad social.

## Referencias

CORAGGIO J. L.; VISPO A. *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*. Argentina: Miño y Dávila, 2001.

DE SOUSA SANTOS, B. *La Universidad en el siglo XXI*. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad. Buenos Aires: Miño y Dávila/Laboratorio de Políticas Públicas, 2005.

GENTILI, P. (org.). *Universidades na penumbra*. São Paulo: Cortez, 2001.

INFORME de investigación: "La nueva configuración educativa en la Argentina", 2002.

KROTSCH, P. *Educación superior y reformas comparadas*. Bs. As.: Universidad Nacional de Quilmes, 2000.

OSZLAK, O. *Estados capaces: un desafío de la integración*. Cefyl, 1997. (Mimeo).

\_\_\_\_\_. Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? En: *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD, Caracas, n. 9, octubre /diciembre, 1997.

PUIGGRÓS, Adriana; KROTSCH, Carlos p. (comp). *Universidad y evaluación. Estado del debate*. Aique grupo editor, Bs. As., 1994

SVERDLICK, I; FERRARI, P.; JAIMOVICH, A. *Desigualdad e inclusión en la educación superior*. Un estudio comparado en cinco países de América Latina". 1. Edición. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2005. ISBN 987-22071-4-3. Disponible em: <[http://www.lpp-buenosaires.net/LPP\\_BA/Investigaciones/Investigaciones.htm](http://www.lpp-buenosaires.net/LPP_BA/Investigaciones/Investigaciones.htm)>.

SVERDLICK, I. La evaluación universitaria. La calidad como asunto político. *Revista Páginas*, del área educación de la Universidad Católica de Uruguay, Montevideo, n. 2, 2001.

TIRAMONTI, G.; NOSIGLIA, M. C.; FELDFEBER, M.; NAVARRETE, C. La nueva oferta universitaria. En: *Revista del IIICE*, Buenos Aires, 1995.

TRINIDADE, H. As metáforas da crise: da "universidad em ruínas" as "universidades na penumbra" na América Latina. Em: GENTILI, P. (org.). *Universidades na penumbra*. Neoliberalismo e reestruturação universitária. Sao Paulo: Cortez, 2001.

## Documentos Utilizados

Acuerdo Plenario n. 50 del Consejo Interuniversitario Nacional

Secretaría de Políticas Universitarias – Anuario Estadístico 2006

Ley de Educación Superior n. 24.521 y sus decretos reglamentarios

Lineamientos para la Evaluación Institucional – Resolución CONEAU 09/97

Resolución Ministerial n. 1168/97.

Recebido em julho de 2010.

Aprovado para publicação em setembro de 2010.

# Dossiê "Política de Educação Superior no Brasil Pós-LDB/1996"

---



# Produção do conhecimento em políticas de educação superior no Brasil: o protagonismo da Rede Universi-tas/Br e do GT Política de Educação Superior da ANPEd

Pela segunda vez, pesquisadores da Rede Universi-tas/Br e do GT Política de Educação Superior, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) reúnem-se em torno de uma publicação coletiva, na forma de um Dossiê, da Série-Estudos, periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado – da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).

A primeira vez ocorreu no ano de 2003; o Dossiê intitulava-se “Educação Superior” e reuniu 12 artigos e 19 pesquisadores que analisaram a “[...] educação superior no Brasil sob diversos prismas, revelando pontos de vista concordantes e/ou discordantes, mas que, no geral, contribuem para uma compreensão dos desafios colocados para a política educacional, com especial ênfase à política de educação superior” (SILVA JÚNIOR; MOROSINI; BITTAR, 2003, p. 29). Os organizadores, João dos Reis Silva Junior, Marília Costa Morosini e Mariluce Bittar, concluíram a apresentação do Dossiê registrando suas expectativas de que aqueles artigos pudessem se constituir em uma “referência importante” para as futuras pesquisas sobre educação superior no Brasil, “além de contribuir para a implementação desse campo de pesquisa nas universidades e nos programas de pós-graduação”. Enfatizavam ainda que, “em

tempos de reformas educacionais” era importante que os pesquisadores pudessem “socializar os saberes construídos e as preocupações com a formulação de políticas públicas de educação superior no Brasil, reafirmando-a como bem público e não como mercadoria passível de lucro” (SILVA JÚNIOR; MOROSINI; BITTAR, 2003, p. 29)

Entre os pesquisadores da Rede Universi-tas/Br, bem como entre os do GT Política de Educação Superior, destacavam-se nomes de importância histórica, política e social para a produção do conhecimento na área da educação superior, que compuseram aquele número, a exemplo de Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero, que analisou as origens, a construção e a extinção da Faculdade Nacional de Filosofia. Outros artigos de relevância para o exame das transformações que vinham ocorrendo na educação superior no Brasil, como a implantação do Sistema Nacional de Educação Superior (SINAES); a análise da educação como mercadoria; as políticas de formação de professores; a educação a distância, a expansão e a interiorização da educação superior, entre outros<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Os artigos e autores que compuseram o número 16, em 2003, da Série-Estudos, com edição esgotada, foram: a) *Sete obras fundamentais sobre*

compunham o leque de preocupações dos pesquisadores naquele primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Passados sete anos, com o fim do mandato do presidente Lula e as perspectivas de o Brasil ser presidido, pela primeira vez, por uma mulher, Dilma Rousseff, novas questões se colocam para os pesquisadores, demandando pesquisas e investigações que avaliem esses oito anos do governo do Partido dos Trabalhadores e o papel do Estado com caráter mais interven-

---

*educação superior*, de Afrânio Mendes Catani e Renato de Souza Porto Gilioli; b) *O SINAES: ação comunicativa ou burocratização?*, de Cristiano Di Giorgi; c) *A educação superior é mercadoria ou direito no âmbito da OMC, GATT e AGCS?*, de João dos Reis Silva Junior e Carlos Lima; d) *A reforma da educação superior e os seus desdobramentos nas universidades federais: tópicos para um debate*, de João Ferreira de Oliveira e Luiz Fernandes Dourado; e) *A universidade do século XXI: entre o discurso e a prática*, de Luiz Antonio Saléh Amado e Deise Mancebo; e) *A Faculdade Nacional de Filosofia: origens, construção e extinção*, de Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero; f) *Políticas públicas de educação superior: compromissos, cooperação e desafios*, de Maria Estela Dal Pai Franco e Marília Morosini; g) *Processo de interiorização da educação superior na região centro-oeste: particularidades dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul*, de Mariluce Bittar, Maria das Graças Martins da Silva e Tereza Christina M. Aguiar Veloso; h) *As políticas de formação de professores: a “universitarização” e a prática*, de Olgaíses Maués; i) *A recente produção científica sobre a educação médica no Brasil (1990-2001)*, de Otília Maria Lúcia Barbosa Seiffert; j) *Gramsci e o papel da universidade na formação dos professores em serviço*, de Regina Maria Michelotto; k) *Educação superior a distância: políticas públicas e realidades institucionais*, de Stella Cecília Maria Segenreich.

cionista. No campo da educação superior, as atenções se voltam para a análise desse período (2003-2010), tentando identificar diferenças, avanços e recuos em relação ao governo anterior.

Desse modo, neste número 30 da Série-Estudos, os pesquisadores da Rede Universitas/Br e do GT Política de Educação Superior da ANPEd, trazem a público resultados parciais do projeto de pesquisa intitulado “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil Pós-LDB”, coordenado por Deise Mancebo (UERJ), João Ferreira de Oliveira (UFG) e Marília Costa Morosini (PUC-RS). O projeto, cujo objetivo geral consiste em “Analisar e compreender as políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB/1996”, iniciou-se no segundo semestre de 2009 e reúne, aproximadamente, 80 pesquisadores de várias universidades brasileiras. Esses pesquisadores, doutores, mestres, mestrandos e doutorandos, estão distribuídos em seis eixos estruturantes ou subprojetos de pesquisas, assim organizados:

1) **Financiamento na expansão da educação superior** - Coordenação de Nelson Cardoso Amaral (UFG) e Vera Lúcia Jacob Chaves (UFPA).

2) **Organização institucional e acadêmica na expansão da educação superior** - Coordenação de Marília Costa Morosini (PUCRS), Maria Estela Dal Pai Franco (UFRGS) e Stella Cecília Duarte Segenreich (PUCRJ).

3) **Avaliação na expansão da educação superior** - Coordenação de Maria das Graças Medeiros Tavares (UFAL) e Stela Maria Meneghel (FURB).

4) **Trabalho docente na expansão da educação superior** - Coordenação de Deise Mancebo (UERJ) e João dos Reis Silva Júnior (UFSCar).

5) **Acesso e permanência na expansão da educação superior** - Coordenação de Mariluce Bittar (UCDB) e Maria do Carmo de Lacerda Peixoto (UFMG).

6) **Produção do conhecimento na expansão da educação superior** - Coordenação de Afrânio Mendes Catani (USP) e Regina Maria Michelotto (UFPR).

As pesquisas apresentadas neste Dossiê, oriundas desses seis subprojetos, estão reunidas, novamente, em 12 artigos, congregando 35 autores, fato que demonstra o potencial agregador da Rede Universitárias/Br ao ampliar significativamente o número de novos pesquisadores aos seus projetos.

No eixo do financiamento da educação superior são apresentados dois artigos. No primeiro, intitulado “O financiamento das IES brasileiras em 2005: recursos públicos, privados e custo dos alunos”, de Nelson Cardoso Amaral (UFG) e José Marcelino de Rezende Pinto (USP), os autores chegam à conclusão que o “custo médio do aluno de graduação não é muito diferente no público e no privado, quando se consideram os gastos com pesquisa”. Amparados nos dados do Censo da Educação Superior do MEC/INEP e utilizando uma metodologia que “permite o cálculo do custo médio do aluno de graduação para cada categoria administrativa – federais, estaduais, municipais, particulares e comunitárias/confessionais/filantrópicas”,

Amaral e Rezende afirmam que “cai um mito: o de que as IES privadas são mais eficientes que as IES públicas na formação de um aluno de graduação”.

O segundo artigo sobre financiamento é de autoria de Rosana M. de O. Gemaque e Vera Lúcia Jacob Chaves, ambas da UFPA, as quais analisam o “Perfil da expansão no setor público e privado e financiamento da educação superior brasileira pós-LDB”. Com base em dados financeiros pesquisados em sites do governo federal, relacionados ao orçamento executado da União e do Censo da Educação Superior, no período de 1996 a 2008, as autoras mostram que a política de expansão da educação superior no Brasil “tem favorecido o setor privado”. Além disso, a “análise detalhada do orçamento da União, considerando a movimentação entre receitas e despesas, evidenciou a política de ajuste fiscal implementada pelo governo, atingindo diretamente as Universidades Federais e os trabalhadores que atuam nessas instituições”.

O subprojeto “Organização institucional e acadêmica na expansão da educação superior” compõe-se de dois artigos. O primeiro, de autoria de Stella Cecília Segenreich (UCP), Arlete Maria M. de Camargo (UFPA), Célia Regina Otranto (UFRRJ), Mauricio Castanheira (UCP) e Olgaíses Cabral Maués (UFPA), analisa a “Educação tecnológica, formação de professores e educação a distância como políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB/96”. Os autores iniciam as discussões questionando como

as políticas públicas de expansão da educação superior brasileira pós-LDB se configuram nas modalidades acadêmicas da educação profissional tecnológica, da formação de professores e da educação a distância. Tomando como base o Plano Nacional de Educação (PNE/2001) e as estatísticas do período 2001-2008, constata-se que as políticas de expansão da educação superior estão assentadas nessas três “modalidades acadêmicas” e que uma das consequências mais graves desses processos, em especial da educação a distância, é a precarização do trabalho docente que se transforma em “tutor” e não mais em um “professor”.

Na sequência, Maria Estela Dal Pai Franco (UFRGS), Marília Costa Morosini (PUC-RS), Arabela Campos Oliven (UFRGS), Maria Alba Pereira de Deus (UFV) e Cristina Zanettini Ribeiro (UFRGS), no artigo “Expansão da educação superior e arquiteturas acadêmicas: tensões e desafios”, identificam dois movimentos expansionistas no período pós-LDB: um “relacionado à inclusão social pela via da diversidade e estratégias de diversificação como o PROUNI e o Reuni; e o segundo relacionado à inclusão internacional pela via da referência em padrões desdobrados da globalização”. Concluem afirmando que as políticas de Estado devem ultrapassar as políticas de governo, induzindo e estimulando “uma expansão orientada para o social e para a qualidade da universidade pública brasileira.”

Os dois artigos vinculados ao sub-projeto “Avaliação da educação superior”

fundamentam suas análises por meio da produção veiculada em dois periódicos da área da Educação: a Revista Ensaio e a Revista Avaliação. No primeiro texto, intitulado “Avaliação da educação superior no Brasil: o pensamento veiculado na Revista Ensaio: avaliação e políticas públicas de educação”, Maria das Graças Medeiros Tavares (UFAL/UNIRIO), Maria Antonieta Albuquerque de Oliveira (UFAL) e Otilia Maria Lúcia Barbosa Seiffert (UNIFESP) tomam como referência três categorias temáticas: avaliação institucional, avaliação de cursos de graduação e de pós-graduação e avaliação de sistemas avaliativos. As autoras analisam as produções no âmbito dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva e concluem que o periódico analisado, por ter como prioridade a divulgação de pesquisas na área da educação, com ênfase para os processos de avaliação e as políticas públicas, poderia conter “mais discussões sobre avaliação da educação superior. Chama atenção a quase ausência de textos sobre o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC) criados em 2008 e que modificaram a concepção original do SINAES”.

No segundo texto, a Revista Avaliação foi analisada por José Carlos Rother (UFSCar) e Gladys Beatriz Barreyro (USP), em artigo intitulado “Expansão da educação superior no Brasil e avaliação institucional: um estudo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) na ‘Revista Avaliação’”. O texto

focaliza a expansão da educação superior ocorrida no âmbito da reforma do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que estimulou a expansão da iniciativa privada e criou o Exame Nacional de Cursos (ENC), como “mecanismo do controle da qualidade dos cursos de graduação via mercado”. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva criou-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que, em sua proposta original, tinha como intenção distinguir-se e afastar-se da “concepção do Provão”; porém, na percepção dos autores acabou reproduzindo mecanismos de controle nos moldes do ENC. Por meio da análise dos artigos sobre essa temática, publicados nesses dois periódicos, *Ensaio e Avaliação*, os autores concluem que “o SINAES sucumbiu à cultura do Provão”.

Sobre o processo de expansão da educação superior no Brasil e sua relação com o trabalho docente, dois artigos são apresentados. O primeiro, de Andréa Araújo do Vale (UERJ) e Deise Mancebo (UERJ), com o título “Trabalho docente na educação superior: análises a partir da Redestrado” tem como objetivo “cartografar as distintas modalidades de tratamento do trabalho docente na educação superior no âmbito das reuniões e seminários promovidos pela Rede de Estudos de Trabalho Docente – Redestrado”. As autoras levantam uma hipótese, confirmada ao longo das análises, que a categoria “trabalho docente” tem sido “pouco trabalhada” nas pesquisas recentes, em especial no campo da educação superior. Mostram ainda como o seu sentido

encontra-se “hegemonicamente deslocado, afastando-se de suas profundas conexões com as transformações no mundo do capital e do trabalho, o que revelaria um esvaziamento da categoria e uma leitura imprecisa dos marcos da expansão da educação superior.”

Por sua vez, os pesquisadores da UFSCar João dos Reis Silva Júnior, Eduardo Pinto e Silva e Leonardo Sacramento, no artigo “O político e o jurídico na aproximação do conhecimento ao capital produtivo”, oferecem mais subsídios para entender como a categoria “trabalho”, articulada à produção do conhecimento, necessita da análise das “mudanças no sistema político e jurídico brasileiros, relacionadas à mundialização do capital e às especificidades do ajuste da economia e do Estado brasileiros ao Consenso de Washington”. Tendo como base a análise do papel dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs) e das leis de incentivo ao conhecimento em ciência, tecnologia e inovação, os autores concluem suas reflexões afirmando que o “sistema legislativo [...] tenderia a se colocar a serviço de um inédito processo, ainda que histórico e contraditório, de subsunção do trabalho imaterial do professor pesquisador da área de Ciência, Tecnologia & Inovação à agregação de valor das mercadorias”.

Dois artigos analisam algumas questões vinculadas ao subprojeto “Acesso e permanência nas políticas de expansão da educação superior no Brasil – pós-LDB”. Intitulado “Acesso na educação superior: significados e tendências em

curso”, de autoria de duas pesquisadoras da UFMT: Maria das Graças Martins da Silva e Tereza Christina Mertens Aguiar Veloso, o artigo toma por base a produção científica do GT Política de Educação Superior da ANPEd, a legislação e os planos de governo, no período pós-LDB, para analisar o significado da categoria “acesso” no processo de expansão da educação superior. Uma das principais conclusões das autoras refere-se à análise de que essa categoria, na legislação, está relacionada ao “princípio da universalização e da igualdade de condições, mas reitera-se o da ‘capacidade de cada um’, balizado por processo seletivo”. Nessa perspectiva, concluem que “o acesso democrático, na perspectiva da universalidade e do setor público, constitui um desafio”, para as políticas de educação superior, isto é, para as políticas de Estado.

Outro artigo relacionado a essa temática intitula-se “Inclusão social na educação superior”, de Maria do Carmo de Lacerda Peixoto (UFMG), que analisa o conceito de “inclusão” tomando por base o seu oposto, ou seja, o conceito de “exclusão social”. Constrói sua análise amparada na literatura da sociologia, no sentido de identificar “situações onde a abordagem desses conceitos tem tido repercussão mais acentuada”. Conclui o artigo apresentando a “discussão das tendências de desenvolvimento do conceito no campo teórico e político e das suas implicações em termos da proposição de políticas para a formulação e implementação de políticas para promover a inclusão na educação superior”

Finalmente, os dois últimos artigos que compõem o Dossiê vinculam-se ao subprojeto “Produção do conhecimento na expansão da educação superior”. Primeiramente apresenta-se o texto de Afrânio Mendes Catani (USP), João Ferreira de Oliveira (UFG) e Regina Maria Michelotto (UFPR), “As políticas de expansão da Educação Superior no Brasil e a produção do conhecimento”, no qual examinam “três aspectos fundamentais” da relação da produção do conhecimento e sua interface com o campo científico, particularmente a pesquisa e a pós-graduação. Esses três aspectos são: “expansão e privatização da graduação e o crescimento e pragmatismo da pós-graduação, a produção do conhecimento acadêmico-científico, marcado pela expansão, investimento e pragmatismo, e a natureza e o caráter do conhecimento”. Os autores concluem que é necessário “analisar com maior profundidade as transformações que estão ocorrendo no papel, nas finalidades e na própria natureza das universidades públicas, considerando os constrangimentos atuais do mercado e do Estado à autonomia e à liberdade acadêmica. Além disso, é preciso compreender criticamente o grau de subordinação formal e real do conhecimento à lógica de mercantilização das IES públicas e da educação superior”.

De autoria de Catarina de Almeida Santos (UnB) e Karine Nunes de Moraes (UFG), o artigo “A produção do conhecimento e a Política Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Ciência, Tecnologia e Inovação (Ct&I)”, discute de que forma

a “sociedade do conhecimento” influencia as “políticas nacionais voltadas para Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), bem como, os principais desdobramentos da política nacional para esse setor e seus principais impactos na produção do conhecimento”. Após apresentar vários dados relacionados à temática, as autoras afirmam que a “inovação tem sido apontada como a área que mais gerará riquezas, tendo em vista a sua capacidade de usar o conhecimento agregado aos produtos e serviços ocupando, assim, lugar proeminente na atual ‘economia baseada no conhecimento’”. Concluem que o governo brasileiro tem implementado políticas com a finalidade de ampliar a base científica nacional e ampliar a presença do país nos “mercados doméstico e internacional”; esse fato indica, entre outros, que a “chamada sociedade do conhecimento vem impactando as políticas para P&D e CT&I no país na última década”.

Ao apresentar a produção científica parcial vinculada ao projeto que ora desenvolve, a Rede Universitas/Br e o GT Política de Educação Superior da ANPEd cumprem com seu compromisso social e político de divulgar o conhecimento produzido e contribuir com o avanço das pesquisas nesse campo científico.

Importa registrar que o protagonismo da Rede Universitas/Br<sup>2</sup> nas pesqui-

---

<sup>2</sup> Desde sua origem a Rede Universitas/Br é coordenada pela Professora Doutora Marília Costa Morosini, da PUC-RS. Mais informações sobre a Rede e suas pesquisas podem ser encontradas

sas sobre políticas de educação superior apresenta como data de nascimento o ano de 1993, quando iniciou o desenvolvimento do projeto integrado intitulado “Universitas-Br: a produção científica sobre educação superior no Brasil”, formalmente apoiado pelo CNPq desde 1996, que apresentava como principais objetivos analisar e avaliar a produção científica sobre educação superior no Brasil, de 1968 a 2002, e desenvolver a Biblioteca Virtual, Universitas/Br, contendo aproximadamente dez mil documentos sobre a temática da educação superior. Desde a sua origem a Rede Universitas foi composta por pesquisadores vinculados ao Grupo de Trabalho Política de Educação Superior, da ANPEd, vínculo que fortalece a Rede, possibilita a sua inserção nacional e internacional e a visibilidade acadêmica necessária a um grupo de pesquisa dessa natureza.

De 1993 em diante a Rede ampliou-se, agregou pesquisadores de todo o Brasil, possibilitando a criação e o fortalecimento de grupos de pesquisa<sup>3</sup> e de Programas de

---

no site: <http://www.pucrs.br/faced/pos/universitas/>.

<sup>3</sup> Pode-se citar como grupos de pesquisa que surgiram após a inserção de pesquisadores na Rede Universitas/Br o Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação Superior (GEPPEs), vinculado ao PPGE-UCDB e coordenado por Mariluce Bittar (UCDB) e Carina Maciel (UFMS) e o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas de Educação Superior vinculado ao PPGE-UFGA, coordenado por Vera Jacob e Arlete Maria Monte de Camargo, ambas da UFGA. Para mais informações desses grupos, suas pesquisas e pesquisadores associados, consultar: <http://www.ucdb.br/mestradoeducacao/grupogepes> e <http://www.gepes.belemvirtual.com.br>.

Pós-Graduação em Educação em vários estados brasileiros, contribuindo de forma significativa para a descentralização da pesquisa em educação no país.

Em 2005 e 2006 a Rede Universit/Br desenvolveu uma parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), por meio da Diretoria de Estatística e Avaliação da Educação Superior (DEAES), que havia proposto aos seus pesquisadores a análise da série histórica do Censo da Educação Superior, de 1991 a 2004, de todos os estados da federação. O projeto resultou na publicação de 27 volumes intitulados “Educação Superior Brasileira – 1991-2004” que reuniu em torno de 80 pesquisadores, num esforço coletivo de sistematização dos dados do Censo da Educação Superior, em torno dos eixos da expansão, da privatização e da democratização.

A experiência da construção coletiva de conhecimento é uma marca da Rede Universit/Br que, no momento, concentra-se no desenvolvimento de seu novo projeto de pesquisa, “Políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB”, consolidando o Universit/Br como uma rede de pesquisa de referência no Brasil e na América Latina.

Nesses 18 anos de existência da Rede Universit/Br, seus pesquisadores estiveram sempre vinculados ao GT Política de Educação Superior<sup>4</sup> da ANPEd, que se

encontra entre os oito primeiros grupos de trabalho criados no âmbito da Associação. Sua data de nascença, mais precisamente, é o ano de 1982, quando se realizou a 5ª Reunião Anual da ANPEd.

Analisando a trajetória do GT nesses quase 30 anos de sua existência, uma de suas fundadoras, a professora Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero, afirmou que se o Grupo pretende,

[...] avançar e se institucionalizar como espaço de debate responsável a respeito da temática que lhe é específica, deve não apenas acompanhar o que está sendo publicado nessa linha, mas também apresentar produção consistente, como também, acompanhar projetos e estudos desenvolvidos por seus membros, discutindo seus resultados. É fundamental, também, que acompanhe a produção sobre sua temática em áreas afins, no plano nacional e internacional, estando atento às discussões e propostas, sobretudo nos países latino-americanos, com vistas a ampliar os horizontes da reflexão e da pesquisa. (FÁVERO, disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2010).

Ao concluir suas análises, Fávero enfatiza que o GT “não poderá deixar de contemplar outras e novas questões que se apresentam sobre sua temática; será sempre um dos desafios a ser assumido pelo Grupo, entendido como um fórum de

---

<sup>4</sup> No site do GT Políticas de Educação Superior, <http://www.anped11.uerj.br/>, é possível conhecer sua história, suas produções e seus pesquisadores,

---

os grupos de pesquisa vinculados, os documentos da área, os eventos em que participa ou colabora na organização, entre outros.

debate e de incentivo à produção científica sobre Educação Superior” (Ibidem).

Compreende-se, pois, que ao abrir espaço para grupos de pesquisa como a Rede Universitas/Br e outros, o GT vem cumprindo seu papel e seu desafio de constituir-se como um “fórum de debate” sobre a produção científica em educação superior e suas perspectivas futuras de pesquisa.

É nessa direção que tanto a Rede Universitas/Br quanto o GT Política de Educação Superior da ANPEd, ocupam espaço significativo na produção do conhecimento

em educação superior no Brasil, materializando seu protagonismo e avançando na direção de novos intercâmbios de pesquisa.

Finalmente, cabe destacar, que a Série-Estudos e o PPGE-UCDB sentem-se honrados com a possibilidade de, pela segunda vez, socializar o conhecimento produzido por esses pesquisadores, em sua edição de número 30.

**Mariluce Bittar**

Organizadora do Dossiê  
Dezembro de 2010



# **O financiamento das IES brasileiras em 2005: recursos públicos, privados e custo dos alunos**

## *Funding Higher Education in Brasil in the year of 2005: private and public resources and per pupil costs*

Nelson Cardoso Amaral\*

José Marcelino de Rezende Pinto\*\*

\* Doutor em Educação e professor do PPGE da UFG. Rua T-48, 553, Apto. 1703, St. Bueno, 74210-190, Goiânia-GO. E-mail: nelsoncardosoamaral@gmail.com.

\*\* Doutor em Educação e professor da FFCLRP-USP. Rua Albert Einstein, 660, 14052-110, Ribeirão Preto-SP. E-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br.

### **Resumo**

O estudo analisa o financiamento das instituições de ensino superior (IES) brasileiras no ano de 2005, utilizando-se das informações do Censo da Educação Superior. São obtidas detalhadas informações sobre receitas, despesas e o que estas representam como percentuais do PIB. Apresenta-se uma metodologia que permite o cálculo do custo médio do aluno de graduação para cada categoria administrativa – federais, estaduais, municipais, particulares e comunitárias/confessionais/filantrópicas. Pode-se afirmar que as famílias pagam elevados valores com mensalidades, quando comparados aos valores aplicados pelos poderes públicos, e que o custo médio do aluno de graduação não é muito diferente no público e no privado, quando se consideram os gastos com pesquisa. Portanto, cai um mito: o de que as IES privadas são mais eficientes que as IES públicas na formação de um aluno de graduação.

### **Palavras-chave**

Financiamento da educação. Educação superior. Custo do aluno.

### **ABSTRACT**

This paper analyses the funding of Brazilian higher education institutions in the year of 2005, on Higher Education Census database. Information about receipts and expenditures as percentage of GDP was used. It also presents a methodological approach that allows the calculation of per pupil costs in the undergraduate courses for different kinds of institutions: federal, state, municipal, private (profit & non profit). Results show that in private schools the most of funding comes from families, comparing with public resources. Data also show no high differences in the per pupil costs between public and private institutions, when one takes account the research expenditures. Therefore, one myth fall: the myth witch says that private higher education institutions are more efficient than public ones on graduating students.

### **Key-words**

Education funding. Higher education. Per pupil costs.

## Introdução

A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 205, afirma que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]”. Sendo um dever do Estado e da família e tendo a colaboração da sociedade, conclui-se que o seu financiamento pode se efetivar pelos recursos constantes do fundo público, que é estatal, pagamento de mensalidades, que são recursos das famílias, e da interação das instituições educacionais com os diversos setores da sociedade (empresas, indústrias, associações etc). Particularmente, no que se refere ao direito à educação superior, a CF de 1988 adota um princípio mais restritivo que o da progressiva universalização aplicada à educação básica, ao estabelecer que (art. 208, inc.V) o dever do Estado será efetivado mediante “acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Dado o grau de subjetividade sobre o que seja a “capacidade de cada um”, entende-se facilmente o caráter elitista de nossa educação superior, que apresenta uma das menores taxas de acesso do mundo, considerando países de economia equivalente.

Em 1988, a Unesco, em sua Conferência Mundial sobre o Ensino Superior realizada em Paris, concluiu que “o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados” (UNESCO; CRUB, 1999, p. 29), o que reforçou o já delineado na Constituição de 1988.

Nesse aspecto, cabe dizer que as políticas de educação superior adotadas no Brasil há longa data, em particular a partir do golpe militar de 1964, adotaram como principal diretriz a expansão pela via da privatização como tão bem mostrou Carlos Benedito Martins (1988). Assim é que se em 1960 as matrículas privadas no ensino de graduação representavam 44% do total (PINTO, 2004), em 2008 sua participação corresponde a 75% do total (BRASIL, INEP, 2010).

Na América Latina, após a crise do estado de Bem-Estar Social europeu dos anos de 1970, os governantes eleitos – após períodos de ditadura militar, que no Brasil só ocorreu em 1985 – iniciaram a implantação de políticas presentes em orientações de organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na economia privatizaram-se empresas estatais, congelaram-se salários, protegeu-se o sistema financeiro e abriram-se os mercados nacionais para produtos estrangeiros. Na educação superior, como consequência dessa linha de pensamento, chamada de neoliberal, o que se viu foi uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento acadêmico/administrativo que segue padrões de empresas privadas e da procura por fontes alternativas de financiamento junto ao mercado, em especial a partir da proliferação das fundações, que completassem, nas instituições públicas, as do fundo público. Na verdade, o que os

estudos na área mostram é que boa parte desses recursos adicionais foi apropriada por grupos específicos no interior das IES públicas, sem falar que, no geral, sua fonte, é o próprio fundo público, uma vez que os poderes públicos são, em geral, o principal contratante dos “serviços prestados” por essas instituições (ver a respeito: [www.adusp.org.br](http://www.adusp.org.br), “Dossiê fundações”).

O Banco Mundial, um dos organismos multilaterais mais influentes nesse contexto, pronunciou-se sobre pontos importantes nessa discussão. Assim, criticou o que chamou de elevada destinação de recursos financeiros oriundos da arrecadação de impostos para o ensino superior, defendendo a cobrança de mensalidade nas instituições públicas, bem como a aplicação de recursos públicos nas instituições privadas, por serem essas instituições, na visão de seus economistas, mais eficientes. Criticou ainda os subsídios à moradia e à alimentação dos estudantes, e defendeu a diversificação das instituições e ditou regras sobre como deveria se dar a implantação da autonomia universitária, basicamente pela lógica da privatização (BM, 1985). Essas “orientações” fizeram com que em muitos países – incluindo-se o Brasil – ocorressem mudanças no financiamento e gestão da educação superior seguindo diretrizes muito semelhantes, já que essas orientações possuem um caráter de obrigatoriedade para os governantes que dependessem de recursos financeiros internacionais para manterem suas economias com certo grau de estabilidade.

Sobre as políticas educacionais a serem implantadas e o apoio dos organismos

multilaterais, como o Banco Mundial, os representantes deste organismo assim se pronunciaram:

Os países que tenham iniciado reformas **apropriadas das políticas** e cujas estratégias nacionais para fomentar a educação superior procuram explicitamente melhorar a qualidade do ensino e da pesquisa, seguem tendo o **apoio prioritário** do Banco Mundial. (EXPERTON, 1996, p. 41; grifos nossos).

Pode-se inferir, portanto, que as reformas apropriadas das políticas seriam aquelas constantes dos estudos do Banco Mundial.

Não obstante o impacto e a capacidade de influenciar as políticas locais do Banco Mundial, inclusive sem emprestar muito dinheiro, uma análise cuidadosa mostra que a lógica mercantil na educação superior vigora no Brasil desde o final da década de 1960, antecipando, inclusive, tendências mundiais.

A educação superior brasileira sofreu muitas mudanças nesse período e podemos considerar que até o ano de 2005 – penúltimo ano do primeiro mandato do governo Lula – as políticas governamentais, em geral, acabaram seguindo os caminhos presentes nessas “orientações”: diversificação das instituições, expansão do setor privado, redução dos recursos públicos que se dirigiram às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), ampliação do crédito educativo, incentivo a que as instituições públicas se dirigissem ao mercado em busca de recursos financeiros por meio da criação de fundações

de apoio, implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) nas IFES, criação do Programa Universidade para Todos (ProUni) etc.

Contudo, cabe destacar que, a partir de 2006, último ano do primeiro mandato do presidente Lula, foram implementadas algumas ações governamentais que contrariam, em parte, alguns desses caminhos. Assim, constatou-se que houve uma expansão significativa nas matrículas do setor público, com elevação dos recursos financeiros para contratação de pessoal, outros custos (água, luz, telefone, vigilância, limpeza etc.) e investimentos (obras de infraestrutura, equipamentos, livros etc.), além da eliminação da GED.

Neste estudo apresentaremos um panorama do financiamento da educação das IES brasileiras tomando como referência o ano de 2005, considerando, sobretudo, os recursos públicos e privados utilizados no pagamento das despesas das instituições e os custos dos alunos que estudam nas diferentes esferas administrativas: federal, estadual, municipal e privada (particulares, comunitárias/confessionais/filantrópicas). Deve-se observar que na esfera federal estão incluídas todas as instituições que oferecem cursos superiores, como as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e instituições que oferecem os cursos tecnológicos. Serão utilizadas informações contidas no Censo da Educação Superior divulgadas pelo Inep, na Avaliação Trienal da Capes 2007 e em dados do banco de dados Geocapes (ver [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) e [www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br)).

Tomou-se por base o ano de 2005, em função da disponibilidade dos dados e por ele representar o último ano de um ciclo de continuidade entre as políticas para a educação superior do governo Lula e FHC. Há que se efetivar, no futuro, um estudo semelhante que possa comparar os resultados de 2005 e os de 2010, último ano do segundo governo Lula, para que possamos identificar se as mudanças observadas nas políticas, a partir de 2006, apontam para uma inflexão no modelo hegemônico.

O Censo da Educação Superior de 2005 registrou uma grande diversidade e complexidade das instituições de educação superior (IES): são universidades (8,4%), centros universitários (5,3%), faculdades integradas (5,9%), faculdades, escolas e institutos (73,2%) e centros de educação tecnológica (7,2%) (BRASIL INEP, 2010b). Além disso, elas são públicas (federais, estaduais, municipais) ou privadas (particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais ou filantrópicas). Predomina, ainda, nesse cenário, um conjunto de instituições que prioritariamente desenvolvem atividades relacionadas ao ensino de graduação, ficando a pós-graduação, a pesquisa e as ações mais efetivas de interação com a sociedade por conta de um percentual pequeno de instituições.

Iremos, em primeiro lugar, analisar a natureza das receitas e das despesas dessas instituições em 2005 e, em seguida, examinaremos os valores financeiros que foram aplicados nas IES brasileiras como percentuais do PIB. Com o objetivo de calcular o custo médio dos alunos de

graduação, apresentaremos uma modelagem que considerará os seguintes parâmetros: percentual de professores em tempo integral; percentual de mestres e doutores; percentual de estudantes de pós-graduação e a média dos conceitos Capes dos cursos de pós-graduação. Finalizando o estudo, apresentamos o cálculo do custo médio dos alunos de graduação e as considerações finais.

### **1 O perfil das receitas e das despesas das IES no Brasil em 2005**

No que se refere às instituições de ensino superior privadas (particulares, comunitárias/confessionárias/filantrópicas), elas dependem quase que exclusivamente das mensalidades dos cursos de graduação para o seu financiamento, sendo raras as instituições privadas com dependência orçamentária menor que 90% da atividades estudantis (NEGRI, 1997; SCHWARTZMAN, 1998). A situação financeira dessas instituições se agrava pelo elevado índice de inadimplência – da ordem de 30% (LOBO & ASSOCIADOS, 2002) e pela aparente exaustão já existente na sociedade no que se relaciona à capacidade das famílias de efetivarem o pagamento das mensalidades de seus jovens com idade entre 18 e 24 anos. Basta dizer que das cerca de 3.000.000 de vagas oferecidas em cursos de graduação presenciais pelas IES, em 2008, apenas a metade foi preenchida (BRASIL, INEP, 2010). Não é necessário dizer que a quase totalidade das vagas não preenchidas, 80%, encontra-se no setor privado.

Estudos já realizados (AMARAL, 2008, p. 655) mostram que existe uma limitação para o crescimento do número de alunos no setor privado imposta pela renda per capita brasileira e pela enorme desigualdade social existente no Brasil.

As atividades das instituições públicas de ensino superior são realizadas basicamente com recursos financeiros provenientes da arrecadação de impostos pagos pela população. A distribuição dos recursos pelos diversos programas orçamentários provoca uma tensão entre aqueles que propiciam a acumulação de capital do setor privado, como o pagamento de juros e encargos das dívidas públicas e aqueles que favorecem a reprodução da força de trabalho, como educação e saúde (CHAUÍ, 1999). Essa tensão explícita claramente a finitude dos recursos públicos e estimula análises especializadas sobre cada um dos componentes de gasto das diversas esferas governamentais. O que se pode notar ao longo das últimas décadas é que as atividades classificadas como sociais têm perdido espaço nesse embate.

O embate sobre o destino dos impostos, no Brasil, além das ações desencadeadas após a crise do Estado de Bem-Estar Social no mundo, sofreu a influência do chamado *Consenso de Washington*, o qual se concretizou nas políticas de caráter neoliberal. Essas ações objetivaram implantar uma disciplina fiscal pautada pela “redução dos gastos públicos”, concretizar uma liberalização financeira que ocorreria por meio de “reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro”, desregular os mercados, o que

se daria pela “eliminação dos instrumentos de intervenção do estado, como controle de juros, incentivos etc.” e promover uma completa “privatização das empresas e dos serviços públicos” (BATISTA, 1999, p. 11).

A LDB, ao tratar da organização da educação nacional, estabeleceu responsabilidades para a União, estados, Distrito Federal e municípios, no que se refere às ações educacionais a serem implementadas nos diversos níveis de ensino. Ao tratar das incumbências dos municípios, a LDB estabelece em seu artigo 11, inciso V, que os municípios incumbir-se-ão de “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.” Aos estados, estabelece o artigo 10, inciso VI, compete “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.”

Com relação ao ensino superior fica bem claro que os estados, o Distrito Federal e os municípios podem oferecê-lo, desde que cumpram também as suas responsabilidades relativas aos outros níveis de ensino e, no caso dos municípios, devem-se utilizar recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal. De qualquer modo, fica claro que para o legislador constituinte a educação superior não seria tarefa prioritária dos estados e municípios. Mesmo porque os

aportes da União para o financiamento da educação básica são tão irrisórios (não chegam a 10% do total, no caso Fundeb), tendo em vista as suas obrigações com a educação superior e os limites da arrecadação de impostos. Os recursos originários dos impostos atualmente disponíveis para os estados e municípios aplicarem no financiamento da educação básica são claramente insuficientes para o atendimento com qualidade da matrícula atual, sem falar das crianças e jovens não atendidos. Haveria a necessidade de elevar o volume de recursos que se dirigisse para a educação, nas três esferas de governo (PINTO, 2007).

Assim, a participação dos governos estaduais e municipais nos orçamentos das instituições de ensino superior é extremamente variada, indo desde o sistema paulista que especifica claramente os recursos que devem se destinar à USP, UNICAMP e UNESP – 9,57% da arrecadação do ICMS estadual – até situações nas quais o repasse dos cofres públicos não permite que a instituição cumpra os seus compromissos, levando-as a cobrar mensalidades de seus alunos, como no caso da maioria das IES municipais e de diversos estados, que se utilizam de fundações privadas para esse fim. Considerando o princípio constitucional (art. 206, inc. IV) da “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” cabe perguntar até que ponto essas instituições podem ser consideradas públicas, como faz o censo do INEP. Cabe dizer que, em 2008, as estaduais, com 38%, e as municipais, com 11%, respondiam por quase a metade

da matrícula pública em cursos presenciais de graduação (BRASIL, INEP, 2010).

Os dados financeiros das IES brasileiras apurados pelo INEP, por meio do Censo da Educação Superior, no ano de 2005 (BRASIL, INEP, 2010b) estão sistematizados na Tabela 1. Cabe comentar que esses dados são fornecidos pelas próprias instituições e, portanto, não há a garantia de que eles correspondam aos valores reais. De qualquer forma, na falta de outras fontes, eles nos fornecem uma primeira aproximação de um universo ainda pouco conhecido. Feitas essas considerações, os dados da Tabela 1 revelam que: a) os recursos que financiam as atividades das instituições federais são, em sua maior parte, originários da União, 86,3%, sendo que 10,61% possuem como fonte convênios e contratos assinados com diferentes organismos; b) as instituições estaduais recebem recursos dos estados (86,7%), da União (1,70%), de mensalidades (1,34%) e

de convênios e contratos (6,33%); c) as instituições municipais recebem recursos de União (0,31%), dos estados (0,22%) e dos municípios (0,66%), sendo que os recursos oriundos de mensalidades atingem o elevado percentual de 88,94%, sendo que o Financiamento Estudantil (FIES) representa 1,14% dos recursos dessas instituições e os contratos e convênios, 4,26%; d) as instituições particulares (privadas nos sentido estrito) são financiadas quase que exclusivamente pelos recursos oriundos das mensalidades (88,87%), do FIES (3,97%), e dos contratos/convênios/mantenedores, (3,49%); e) as instituições classificadas pelo INEP no censo da educação superior como comunitárias/confessionais/filantrópicas possuem, assim como as particulares e municipais, a maior parte de seus recursos com origem na cobrança de mensalidades (85,7%), do FIES (2,65%), bolsas (3,00%) e contratos e convênios (4,12%).

**Tabela 1:** Fonte de receitas das IES por origem dos recursos e natureza das instituições 2005

Fonte do Recurso	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particulares %	Com/Conf/Filan %
União	86,30	1,70	0,31	0,01	0,05
Estados	0,00	86,70	0,22	0,06	0,09
Municípios	0,50	0,00	0,66	0,01	0,09
Estudantes (mensalidades e outros)	0,35	1,34	88,94	88,87	85,88
FIES	0,02	0,00	1,14	3,97	2,65
Bolsas	0,07	0,00	0,92	0,72	3,00
Contratos/Convênios/Mantenedora	10,61	6,33	4,26	3,49	4,12
Outras Receitas	2,14	3,93	3,55	2,87	4,12
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Censo da Educação Superior de 2005 e cálculos deste estudo.

Os dados apresentados na Tabela 1 reforçam ainda mais a preocupação sobre a pertinência de se considerar como públicas as IES municipais, uma vez que o percentual de sua receita advindo das mensalidades é superior inclusive àquele apresentado pelas instituições privadas. Com relação ao FIES, observa-se que, aparentemente, seu peso é pequeno em relação à receita total das instituições privadas. A questão a saber é se o mais de R\$ 1 bilhão destinado ao programa (em boa parte a fundo perdido, devido à inadimplência) não seria mais útil se destinado à ampliação das vagas no sistema público.

Impressiona também na Tabela 1 o fato de mais de 10% das receitas das instituições federais advirem de “contratos/convênios/mantenedoras”. Estariam aqui já os efeitos da ida das instituições federais ao “mercado”, no sentido amplo, tanto privado quanto público (agências de fomento, convênios e contratos com diversos ministérios etc.), à procura de recursos financeiros para complementar os seus orçamentos (CLARK, 2006, p.12). É preciso considerar ainda que um grande volume de recursos não contabilizados na Tabela 1 é intermediado entre as IES e as

fundações privadas de “apoio”, e que não são possíveis de serem estimados pela falta de mecanismos administrativos que acompanhem a execução dos orçamentos dessas fundações.

As despesas declaradas pelas IES e apuradas pelo Censo da Educação Superior são apresentadas na Tabela 2. Elas revelam que: a) as instituições federais gastam cerca de 74% dos seus recursos com o pagamento de pessoal, sendo que as despesas de outros custeios atingem 19% e as de capital, 8%; as instituições estaduais aplicam cerca de 70% dos seus recursos no pagamento de pessoal, 26% no pagamento de outros custeios e 4% nas despesas de capital; c) as instituições municipais gastam cerca de 59% de seus recursos com o pagamento de pessoal, 32% com o pagamento de outros custeios e 8% para capital; d) as instituições particulares destinam cerca de 58% para o pagamento de pessoal, 20% para outros custeios e 12% para capital; e) as instituições comunitárias/confessionais/filantrópicas gastam cerca de 57% dos recursos com o pagamento de pessoal, 33% com outros custeios e 10% com capital.

**Tabela 2:** Despesas das IES classificadas por natureza econômica e tipo de instituição 2005

Despesas Realizadas	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particulares %	Com/Conf/Filan %
<b>Despesas de Pessoal</b>	<b>74</b>	<b>70</b>	<b>59</b>	<b>58</b>	<b>57</b>
Ativos e outras despesas	48	67	59	56	55
Aposentados e pensionistas	24	3	0,1	0,1	0,1
Benefícios	2,2	0,6	0,6	1,7	1,7
<b>Despesas de Outros Custeios</b>	<b>19</b>	<b>26</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>33</b>
<b>Despesas de Capital</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>10</b>
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Censo da Educação Superior 2005 e cálculos deste estudo.

Nota-se que o percentual aplicado em pessoal ativo e outras despesas de pessoal varia de 48% nas federais para 67% nas estaduais, sendo que as federais possuem como item de suas despesas o pagamento de inativos e pensionistas em elevado percentual de 24%. Ao se contabilizar essas despesas no custo da instituição, como faz o Censo, comete-se obviamente um erro metodológico, pois os aposentados não contribuem mais para a manutenção e o desenvolvimento do ensino daquela instituição. São despesas previdenciárias que deveriam ser contabilizadas na despesa federal com essa subfunção, e não como despesa das IES federais. Até porque já estão contabilizados os gastos com encargos, aí incluídos os previdenciários (parte patronal e dos servidores). Acrescer as despesas com aposentados implica, então, dupla contagem. Nas estaduais, esse percentual é de 3% e nas outras instituições o percentual é baixo, 0,1%.

Cabe certa cautela em relação ao percentual dos recursos totais que se destinam aos gastos com pessoal. Em particular, nos parece que os dados do Censo informados pelas instituições estão subestimados no que se refere às instituições municipais e privadas, que se dedicam essencialmente ao ensino de graduação e, portanto, o pagamento de salários é um componente importante na sua matriz de gastos. Dados das universidades estaduais paulistas, que se caracterizam por forte presença da pesquisa e pós-graduação, apontam comprometimento de pessoal na faixa de 85%, incluindo os aposentados.

Nesse mesmo sentido, as despesas de "Outros custeios" acima de 30% dessas mesmas instituições parecem indicar algum artifício contábil, pois são claramente incongruentes com a estrutura dessas instituições. A mesma observação, com menor peso, vale para as IES estaduais.

Verifica-se, também, que o percentual das despesas totais que é aplicado em despesas de capital é menor nas federais, estaduais e municipais que nas IES privadas. Essa diferença pode indicar eventuais despesas de expansão que marcaram essas instituições, mas podem também indicar artifício contábil (mascarar lucros, por exemplo), o mesmo valendo para as instituições municipais. O percentual de 8% de despesas de investimento para as federais também surpreende, pois nesse momento ainda não haviam chegado os recursos para a expansão das universidades federais. A explicação para uma parcela desses recursos se relaciona à execução de convênios e contratos.

## 2 Os valores aplicados nas IES como percentual do PIB

As despesas realizadas pelas IES brasileiras no ano de 2005 atingiram o montante de R\$ 58,868 bilhões, a preços de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA. Esse montante representa um volume de recursos financeiros equivalente a 2,24% do PIB de 2005, que foi de R\$ 2,635 trilhões (valor corrigido pelo IPCA para preços de janeiro de 2010).

Como indicam os dados apresentados na Tabela 3, os recursos aplicados pelas IES das esferas federal, estaduais e municipais totalizaram R\$ 28,987 bilhões, o que representou 1,10% do PIB em 2005 e as IES privadas aplicaram um total de R\$ 29,881 bilhões, o que representou 1,14% do PIB.

**Tabela 3:** Despesas realizadas pelas IES brasileiras em 2005 como percentuais do PIB

(Valores em R\$ bilhões, a preços de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA)

Categoria Administrativa	Despesas	% PIB
Federal	18,325	0,70
Estadual	9,219	0,35
Municipal	1,443	0,05
<b>Total</b>	<b>28,987</b>	<b>1,10</b>
Particulares	14,647	0,56
Comun/Confes/Filant	15,234	0,58
<b>Total</b>	<b>29,881</b>	<b>1,14</b>
<b>Total Geral</b>	<b>58,868</b>	<b>2,24</b>

Considerando os dados sobre a origem dos recursos indicados na Tabela 1, pode-se dizer que o fundo público responde por 45% dos gastos com o financiamento da educação superior, enquanto

as famílias respondem por cerca de 55%, ou 1,20% do PIB. Como os recursos totais significam 2,24% do PIB, conclui-se que os recursos públicos aportam apenas 1,04% do PIB, valor inferior ao despendido pelas

famílias que pagam, como vimos, mensalidades nas privadas e nas municipais.

### **3 O custo médio do aluno de graduação: uma metodologia para o cálculo**

Um dos temas que inevitavelmente aparece no debate sobre o financiamento das IES é o quanto se gasta para formar um estudante de graduação, o que é comumente chamado de *custo do aluno*. Muita confusão, entretanto, se faz presente nessa discussão quando simplesmente se divide o gasto total da instituição pelo número de estudantes de graduação. Para realizarmos comparações consistentes entre as instituições, é preciso, entretanto, efetivar modelagens que permitam apurar o custo médio do aluno de graduação. Não há sentido na comparação entre o custo de um estudante de uma IES que desenvolve plenamente as atividades de ensino de graduação e pós-graduação, pesquisa, interação forte com a sociedade, mantém museus, orquestras, hospitais etc., com o custo do estudante de outra IES que só oferece cursos de graduação e desenvolve poucas atividades de pesquisa e de interação com a sociedade.

As comparações internacionais que precisam ser feitas quando se discute esse assunto são sempre complicadas. John Sheehan, em seu trabalho *Modelos para la asignación de los fondos públicos entre las Universidades* expressou da seguinte forma essa complicação:

As comparações internacionais dos mecanismos de financiamento são extremamente difíceis de interpretar porque cada sistema nacional deve

ser considerado no contexto que inclui temas como políticas de ingresso, situação legal das IES e seu quadro de pessoal, tradição administrativa, leis nacionais etc. (SHEEHAN, 1996, p.25)

Por exemplo, o custo por estudante depende fundamentalmente de como o país define a sua política de ingresso. A Itália possui um sistema relativamente aberto com mensalidades praticamente iguais a zero (SHEEHAN, 1996); na Espanha, ao contrário, as mensalidades são significativas e constituem um instrumento que permite controlar o número de ingressantes. A França possui um sistema de admissão misto. Na Irlanda e na Romênia existem políticas de admissão muito fechadas. No Brasil, o exame vestibular caracteriza um sistema fechado, o que limita o número total de vagas e, assim, o número de estudantes que ingressam nas instituições de ensino superior. A Argentina abriu o ingresso nos anos de 1983 a 1985 (SHEEHAN, 1996), de tal forma que o número de estudantes que ingressou nas universidades argentinas triplicou em dois anos. A consequência imediata desse fato é uma brutal redução no custo por estudante, em virtude do aumento no número de estudantes matriculados. Entretanto, um fato curioso em relação à política de expansão adotada na Argentina é que se esperava que, de 1989 em diante, houvesse também um incremento proporcional no número de formandos, o que ocorreu, mas de forma imperceptível (SHEEHAN, 1996, p. 28). A Argentina melhorou enormemente o seu “custo do aluno”, mas o seu “custo do

formando” provavelmente aumentou muito, pois a expansão de matrículas exigiu mais edifícios, mais professores, técnicos e infraestrutura acadêmica.

No Brasil, a formulação de uma modelagem para o cálculo do custo médio do aluno de graduação tem que considerar, obrigatoriamente, a heterogeneidade existente entre as instituições. Essa heterogeneidade se reflete, principalmente, nas atividades de pesquisa e extensão das instituições, e dependem fundamentalmente do número de mestres e doutores em cada uma delas. Existem, no Brasil, instituições que, no estágio em que se encontram, dedicam-se mais à pesquisa e à extensão; outras que se dedicam mais ao ensino e muitas que se dedicam exclusivamente ao ensino de graduação. Existem instituições com corpo docente altamente titulado e outras que se encontram em um estágio anterior, ainda promovendo a qualificação de seus professores. Às vezes, dependendo da região onde a IES está instalada, a titulação do corpo docente pode caracterizar-se como um processo lento, exigindo uma ou duas décadas de uma política institucional que priorize o deslocamento de professores para centros de pós-graduação que possuam uma pós-graduação já consolidada.

Há que considerar que o cálculo do custo médio do aluno de graduação das IES brasileiras varia de instituição para instituição, dependendo do que representam as atividades de pesquisa e extensão nessas instituições.

Utilizaremos neste estudo uma modelagem para o cálculo do custo

médio do aluno de graduação que será aplicado separadamente para cada uma das categorias administrativas, conforme está organizado no Censo da Educação Superior: federais, estaduais, municipais, particulares, comunitárias/confessionais/filantropicas (com/conf/fil) e considerará as seguintes premissas básicas para o cálculo do percentual de suas despesas que se dirigem às atividades de pesquisa e de extensão:

- 1) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e a quantidade de professores que trabalham em tempo integral nas instituições.

Consideraremos nesta modelagem que os percentuais apurados nos itens 2, 3 e 4, a seguir, serão multiplicados por um fator que os relativize em relação ao percentual de professores em tempo integral (Fator Tempo Integral – FTI). O FTI será igual à fração de professores em tempo integral em relação ao total de professores das instituições. Então se, por exemplo, 72% dos professores estão em tempo integral, o FTI associado será de 0,72.

- 2) Existe uma relação direta entre o percentual das despesas que se destinam à pesquisa ou à extensão e o número de mestres e doutores.

A categoria administrativa (federal, estadual, municipal, particular, com/conf/fil) que tiver 100% de seus professores com titulação de mestre ou doutor dedicará 50% de suas despesas para pesquisa ou extensão e aplicará 0% em pesquisa ou extensão se tiver nenhum de seus profes-

sores com essas titulações, relativizados pelo fator FTI. Valores entre 0% e 100% de professores mestres ou doutores significarão, proporcionalmente, gastos com pesquisa ou extensão entre 0% e 50%, relativizados pelo FTI.

- 3) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e o percentual de alunos de pós-graduação *stricto sensu* em relação ao total de alunos das instituições – graduação presencial adicionados aos de pós-graduação *stricto sensu*.

A modelagem deste estudo considera que o percentual de alunos de pós-graduação *stricto-sensu* e o total de alunos será o percentual dedicado às atividades de pesquisa ou extensão relativizados pelo FTI que deve ser adicionado ao percentual do item anterior.

- 4) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e a avaliação Capes de seus programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Essa modelagem considera que, se a média do conceito Capes dos programas de pós-graduação for igual a sete, 10% dos recursos das instituições se dirigem à pesquisa ou à extensão relativizados pelo FTI; se a média for menor ou igual a três, 3% dos recursos se dirigem à pesquisa ou à extensão relativizados pelo FTI. Valores médios dos conceitos Capes entre três e sete significarão, proporcionalmente, gastos com pesquisa ou extensão entre 3% e 10% relativizados pelo FTI. O percentual

apurado neste item deve ser adicionado aos percentuais dos itens 1 e 2.

Nessa modelagem o maior valor para os gastos com pesquisa ou extensão ficaria com aquele conjunto de instituições – federal, estadual, municipal, particular, com/conf/fil – que satisfizesse, simultaneamente, as seguintes condições: 1) possuir o maior percentual de professores em tempo integral, 2) todos os docentes fossem mestres ou doutores, 3) possuir o maior número relativo de alunos de mestrado e doutorado entre os alunos das instituições e 4) possuir o maior valor para a média dos conceitos Capes.

As IES brasileiras possuem uma série de despesas que não se dirigem diretamente ao ensino, à pesquisa ou à extensão. Algumas são importantes no contexto nacional, pois atacam problemas paralelos às atividades das instituições e são, às vezes salários indiretos. Algumas dessas despesas são: contribuição para a formação do patrimônio do servidor público (PASEP), o pagamento de inativos e pensionistas, pagamento de benefícios, manutenção e operacionalização do Sistema Único de Saúde, o SUS, por meio dos hospitais universitários, assistência pré-escolar a filhos dos servidores públicos, o chamado vale-creche, o pagamento da residência médica; manutenção do restaurante universitário, cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado, os chamados precatórios, assistência médica e odontológica a servidores, pró-labore de pessoa física (acionistas), publicidade institucional, distribuição de lucros a acionistas, exercícios anteriores, etc. Portanto, para

o modelo do cálculo do custo médio do aluno de graduação, além dos percentuais estabelecidos anteriormente para pesquisa ou extensão, devem ser ainda retirados das despesas das instituições, as despesas com o pagamento de inativos e pensionistas e pagamento de exercícios anteriores, por não constituírem gastos que se dirigem aos cursos de graduação das instituições.

Na modelagem será calculado o custo médio do aluno de graduação, independentemente de ele ser estudante da graduação ou da pós-graduação. É preciso lembrar que as IES brasileiras oferecem curso de pós-graduação *lato sensu*, cursos de extensão, residência médica, ensino médio não técnico, ensino técnico, ensino fundamental, ensino a distância, que não serão aqui considerados pela inexistência de dados sistematizados para as IES brasileiras.

#### **4 O custo médio do aluno das IES no ano de 2005: aplicação da modelagem**

A aplicação da modelagem estabelecida neste estudo para o cálculo do custo médio do aluno de graduação nas instituições classificadas por organização administrativa nos conduz à obtenção de duas informações: o valor líquido de recursos financeiros aplicado nos cursos

de graduação das instituições estabelecido pelo modelo e o número de estudantes, como estabelecido na modelagem.

##### **4.1 O valor líquido de recursos financeiros aplicados nos cursos de graduação**

Conforme foi estabelecido na modelagem, o valor líquido de recursos financeiros aplicado nos cursos de graduação é obtido subtraindo-se das despesas totais um percentual que se dirige às atividades de pesquisa ou extensão, além das seguintes despesas: pagamento de inativos e pensionistas e pagamento de exercícios anteriores.

O percentual que se dirige às atividades de pesquisa ou extensão é calculado utilizando-se parâmetros que se relacionam ao percentual de professores em tempo integral, ao quantitativo de mestres e doutores em relação ao total de professores, quantitativo de estudantes de pós-graduação *stricto sensu* em relação ao total de estudantes das instituições e conceito médio Capes dos programas de pós-graduação.

O fator relacionado ao percentual de professores em tempo integral (FTI) a ser utilizado na modelagem está calculado na Tabela 4, utilizando-se os dados do Censo da Educação Superior do ano de 2005 divulgado pelo INEP.

**Tabela 4: O Fator de Tempo Integral (FTI) a ser utilizado (2005)**

Categoria Administrativa	Total de funções docentes	Total de funções em tempo integral	%	Fator de Tempo Integral (FTI)
Federal	56.565	47.649	84	0,84
Estadual	39.780	28.566	72	0,72
Municipal	7.774	1.463	19	0,19
Particular	113.170	14.971	13	0,13
Com/Conf/Fil	88.671	17.831	20	0,20

Fonte: Inep - Censo da Educação Superior de 2005 e cálculos deste estudo.

A Tabela 5 apresenta os dados e os percentuais que devem se dirigir à pesquisa e à extensão, utilizando-se o FTI.

**Tabela 5: Peso das atividades de pesquisa e extensão por natureza das IES considerando a titulação dos docentes e o FTI (2005)**

Categoria Administrativa	Total de funções docentes	Total de Me ou Dr	% Me ou Dr	FTI	% PES EXT Me + Dr*
Federal	56.565	40.423	71,5	0,84	30,0
Estadual	39.780	26.722	67,2	0,72	24,2
Municipal	7.774	4.177	53,7	0,19	5,1
Particular	113.170	54.565	48,2	0,13	3,1
Com/Conf/Fil	88.671	51.002	57,5	0,20	5,8

Fonte: Inep - Censo da Educação Superior de 2005 e cálculos deste estudo. \* Ver item 2 da metodologia para o cálculo do custo do aluno.

Portanto, considerando-se o item 2 da modelagem, destinam-se à pesquisa ou à extensão 30,0% das despesas das instituições federais; 24,2% das despesas das IES estaduais, 5,1% das despesas municipais, 3,1% das despesas das particula-

res e 5,8% das despesas das comunitárias/confessionais/filantrópicas.

A Tabela 6 mostra os dados relativos aos estudantes das instituições e os percentuais que devem se dirigir à pesquisa ou à extensão.

**Tabela 6:** Peso das atividades de pesquisa e extensão por natureza das IES considerando a presença de estudantes de PG (Ms e Dr) (2005)

Categoria Administrativa	Est. de graduação e pós-graduação	Estudantes de pós-graduação (Ms e Dr)	% Est. Pós.	FII	% PES EXT Est. Pós.*
Federal	641.035	61.448	9,6	0,84	8,1
Estadual	516.102	38.753	7,5	0,72	5,4
Municipal	135.966	713	0,5	0,19	0,1
Particular	1.759.473	6.289	0,4	0,13	0,1
Com/Conf/Fil	1.524.589	16.806	1,1	0,20	0,2

Fonte: Inep - Censo da Educação Superior de 2005, Geocapes ([www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br)) e cálculos deste estudo.  
\* Ver item 3 da metodologia para o cálculo do custo do aluno.

As federais destinam, considerando-se o item 3 da modelagem, 8,1% de seus recursos para a pesquisa ou extensão em função do quantitativo de seus estudantes de pós-graduação *stricto sensu*; as IES estaduais, 5,4%; as municipais, 0,1%; as particulares, 0,1% e as comunitárias/confessionais/filantrópicas, 0,2%. Esses per-

centuais devem ser adicionados àqueles da tabela anterior.

A Tabela 7 mostra os percentuais que devem ser considerados como destinados à pesquisa ou à extensão, em função dos conceitos médios Capes dos programas de pós-graduação.

**Tabela 7:** Peso das atividades de pesquisa e extensão por natureza das IES considerando a conceituação feita pela Capes (2005)

Categoria Administrativa	Conceitos médio Capes	% Capes entre 3% e 10%	FII	% PES EXT Capes*
Federal	4,14	5,0	0,84	4,2
Estadual	4,45	5,5	0,72	4,0
Municipal	3,20	3,4	0,19	0,6
Particular	3,51	3,9	0,13	0,5
Com/Conf/Fil	3,85	4,5	0,20	0,9

Fonte: Avaliação Trienal 2007 da Capes ([www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br)). \* Ver item 4 da metodologia para o cálculo do custo do aluno.

Finalmente, a Tabela 8 leva em conta o efeito conjunto de todos esses fatores de forma a chegar ao índice destinado pelas IES às atividades de pesquisa e extensão.

**Tabela 8:** Participação total nas despesas das atividades de pesquisa e extensão por natureza das IES (2005)

Categoria Administrativa	% PES EXT Ms + Dr	% PES EXT Est. Pós.	% PES EXT Capes	% PES EXT TOTAL
Federal	30,0	8,1	4,2	42,3
Estadual	24,2	5,4	4,0	33,6
Municipal	5,1	0,1	0,6	5,8
Particular	3,1	0,1	0,5	3,7
Com/Conf/Fil	5,8	0,2	0,9	6,9

Fonte: Cálculos deste estudo.

Os valores líquidos de recursos financeiros a serem utilizados no cálculo do custo médio dos alunos de graduação serão, conforme a modelagem estabelecida neste estudo, os constantes da Tabela 9 (valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA).

**Tabela 9:** Despesas efetivas com ensino de graduação por natureza das IES – 2005 (Valores em R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2010)

Despesa/Pagamento	Fed	Est.	Mun.	Part.	Com/Conf/Fil
TOTAL (A)	18.324	8.604	1.384	14.649	15.234
Inativos (B)	4.317	264	1,6	17	8,0
Exercícios anteriores (C)	417	390	14	157	93
Líquido F=(A-B-C)	13.590	7.950	1.368	14.475	15.133
Despesas com PES ou EXT (% de F, tabela 8 (G))	5.749	2.671	79	536	1.044
Valor a ser utilizado para o cálculo do custo médio do aluno de graduação (F-G)	7.841	5.279	1.289	13.939	14.089

Fonte: Cálculos deste estudo.

O custo médio do aluno de graduação será, então, pela modelagem, aquele da Tabela 10.

**Tabela 10:** Custo médio do aluno de graduação por natureza das IES - 2005  
(Valores em R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2010)

	Recursos financeiros destinados ao ensino de graduação (R\$ milhões)	Total de alunos de graduação presenciais e de pós-graduação <i>stricto sensu</i>	Custo médio do aluno de graduação (R\$)
Federal	7.841	641.035	12.231,78
Estadual	5.279	516.102	10.228,60
Municipal	1.289	135.966	9.480,31
Particular	13.939	1.759.512	7.922,08
Com/Conf/Fil	14.089	1.524.589	9.241,18

Fonte: Censo da Educação Superior de 2005 e cálculos deste estudo.

As estimativas para o custo do aluno de graduação das IES apresentadas na Tabela 11 indicam que não há grandes diferenças entre as instituições quando consideramos as ponderações feitas segundo a modelagem aqui proposta. Os custos médios mais elevados se encontram nas instituições federais, R\$ 12.231,78. Esse resultado pode ser analisado pela maior homogeneidade existente nesse sistema, abrigando uma isonomia de carreira e salários, alto percentual de docentes trabalhando em regime de dedicação exclusiva, oferta de cursos nas diversas áreas do conhecimento e desenvolvimento de atividades tecnológicas, culturais e na área de saúde da população por meio dos hospitais universitários, que não estão presentes nas outras esferas administrativas, com exceção das universidades estaduais

paulistas. Quando essa mesma metodologia é aplicada ao sistema paulista, constituído pela USP, UNESP e UNICAMP, encontramos R\$ 13.978,08 como o custo médio para os alunos de graduação, custo que se compara ao das instituições federais. Cabe comentar também que nestas instituições predomina a jornada integral para os alunos, o que não ocorre nas instituições privadas, nas quais predomina a matrícula noturna.

### Considerações finais

A educação superior brasileira vive de alguns mitos. Um deles afirma que os pobres frequentam, durante a educação básica, escolas públicas e, na educação superior, vão para as IES privadas; com os alunos das IES públicas ocorreria o contrário. Os dados de pesquisa mostram

que isso não ocorre: na verdade, ambas as redes são elitizadas e, para um mesmo curso, as instituições públicas tendem a ser menos elitizadas que as privadas (PINTO, 2004).

As análises aqui apresentadas, no nosso entender, contribuem para derrubar um segundo mito: o que afirma que as IES privadas seriam mais eficientes na alocação dos recursos e, por isso, como afirmam os estudos de referencial neoliberal, seria mais adequado repassar recursos públicos para essas instituições (como o PROUNI e o FIES, por exemplo) do que ampliar a rede pública de educação superior. Os dados aqui apresentados indicam que, se retirarmos as despesas com aposentados, assim como aquelas feitas com atividades de pesquisa e extensão, o custo médio de um aluno de graduação nas instituições pública é praticamente equivalente àquele praticado pelas IES privadas. Nesse estudo não avançamos no sentido de fazer uma relação de custo/benefício, e aqui falamos em custo/benefício, não no sentido do re-

torno privado dos investimentos feitos em educação, mas considerando os benefícios sociais do investimento em educação. Ora, por qualquer indicador que consideremos (condições de oferta do ensino, inserção laboral; desempenho em testes padronizados), a qualidade do ensino de graduação oferecido pelas instituições públicas (particularmente as federais e boa parte das estaduais) é muito superior àquele oferecido pelas instituições privadas. E a população sabe disso, por isso procura as instituições públicas que apresentam uma razão candidato/vaga em geral acima de 10. Essa elevada razão candidatos/vaga não se deve necessariamente à gratuidade dessas instituições, embora esse também seja um motivo; haja vista que é nas instituições públicas que as famílias da elite buscam ver seus filhos matriculados.

Portanto, o caminho para a ampliação de um ensino de graduação de qualidade no país passa necessariamente pelo crescimento da rede pública, particularmente da rede federal.

## Referências

- AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. *Avaliação, Rede de Avaliação Institucional*. RAIES, v.13, n.3, p. 647-680, nov. 2008.
- BATISTA, P. N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, B. et al. (1994). *Em defesa do interesse Nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BM. *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Primeira edição em Espanhol. Washington-DC: Banco Mundial, 1995.
- BRASILINEP. Censo da Educação Superior - 2005. Brasília-DF, 2010b. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 8 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Censo da Educação Superior - 2008 (versão preliminar). Brasília-DF, 2010. Disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>. Acesso em: 10 out 2010.

CHAUI, M. A universidade operacional. *Revista Avaliação*. Separata CIPEDS – Centro Interdisciplinar de Pesquisa para o Desenvolvimento da Educação Superior, Campinas-SP, v. 4, n. 3 (13), set. 1999.

CLARK, B. R. Sustentabilidade de mudanças nas universidades: continuidades em estudos de casos e conceitos. *Avaliação, Rede de Avaliação Institucional - RAIES*, v.11, n.1, p. 9-28, mar. 2006.

EXPERTON, W. Financiamiento de la Enseñanza Superior. En: DELFINO, J. A.; GERTEL, H. R. (Edits.). *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior: modelos de asignación del aporte publico*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, 1996.

LOBO & ASSOCIADOS. *O controle e o combate à inadimplência*. São Paulo, 2002. (Mimeo).

MARTINS, C.B. *Ensino pago: um retrato sem retoques*. São Paulo: Cortez, 1988.

NEGRI, B. Financiamento da educação no Brasil. Em: *Textos para divulgação*. Brasília: MEC/ INEP, 1997. (Série Documental-1).

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n.100, p. 877-897, Especial – out. 2007.

\_\_\_\_\_. O acesso à educação superior no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.25, n.88, p.727-756, Especial – out. 2004.

SCHWARTZMAN, J. *Questões de financiamento nas universidades brasileiras*. 63. Reunião Plenária do CRUB, 22 a 24 de março de 1998. Fortaleza, 1998.

SHEEHAN, J. Modelos para la asignación de los fondos publicos entre las Universidades. En: DELFINO, J. A.; GERTEL, H. R. (Edits.). *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior: modelos de asignación del aporte publico*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, 1996.

UNESCO & CRUB. *Tendências da Educação Superior para o Século XXI*. Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior – Paris, 5 a 9 de outubro de 1998. Brasília-DF, 1999.

Recebido em setembro de 2010.

Aprovado para publicação em outubro de 2010.

# **Perfil da expansão no setor público e privado e financiamento da educação superior brasileira pós-LDB\***

## *Profile of expansion of the private and public sectors and the funding higher education in Brazil pós-LDB*

Rosana M. de O. Gemaque\*\*

Vera Lúcia Jacob Chaves\*\*\*

\* Este texto apresenta alguns resultados da pesquisa em curso sobre: "Políticas de Financiamento na Expansão do Ensino Superior no Brasil pós-LDB" financiado pelo CNPq (Edital MCT/CNPq n. 014/2009 – UNIVERSAL) e que faz parte do Projeto Integrado "Políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB/1996" desenvolvido pela Rede UNIVERSITAS/Br.

\*\* Professora da Universidade Federal do Pará. Doutora em Educação pela USP. E-mail: rgemaque@uol.com.br. Endereço residencial: Av. Conselheiro Furtado, n. 3639, apto. 304 - Guamá - Belém-Pará - CEP 66073-160.

\*\*\* Professora da Universidade Federal do Pará. Doutora em Educação pela UFMG. E-mail: vjacob@uol.com.br. Endereço residencial: Av. Governador José Malcher, 1913 – apto. 502 – Nazaré – Belém-Pará. CEP: 66060-230.

### **Resumo**

O artigo analisa o perfil do financiamento da expansão do ensino superior, visando discutir a parceria público-privada no financiamento desse nível da educação, a partir da aprovação da LDB n. 9.394/96. Utilizamos dados financeiros coletados nos sites do governo federal referentes ao Orçamento Executado da União e no Censo da Educação Superior, no período de 1996 a 2008. O estudo evidenciou que a política de expansão desse nível de ensino tem favorecido o setor privado por meio de incentivos governamentais, especialmente nos programas PROUNI e FIES. A análise detalhada do orçamento da União, considerando a movimentação entre receitas e despesas, evidenciou a política de ajuste fiscal implementada pelo governo, atingindo diretamente as universidades federais e os trabalhadores que atuam nessas instituições.

### **Palavras-chave**

Expansão da educação superior. Financiamento da educação superior. Parceria público-privada.

### **Abstract**

This article analyzes the profile of expansion in funding of higher education having as an aim to discuss public-private partnership in funding this level of education from the approbation LDB n. 9.394/96. We use the financial dates collected at the government federal sites regarding to EU budget execution data during the period from 1996 to 2008. This study witnesses that the politics of expansion of higher education has been benefited the private sector by means of government incentives particularly of the PROUNI

and FIES programmes. The detailed analysis of Union Budget, considering the movement between the income and expenses, evidences the politics of fiscal adjustment, implemented by Government, to achieve directly the federal universities and workers acted in these institutions.

### **Key-words**

Higher education expansion. Funding higher education. Public-private partnership.

## **Introdução**

O financiamento da educação superior pública, no contexto da reforma do Estado, constitui-se num dos principais desafios para o Brasil, em face da adoção, nos últimos anos, de políticas neo ou ultraliberais com conseqüências comprometedoras na qualidade da produção do conhecimento e da formação de profissionais para o país.

Esse desafio do financiamento consubstancia-se mediante reformas na educação superior postas em prática após a crise do Estado de Bem-Estar Social, na Europa, e do Nacional-Desenvolvimentismo na América Latina e que fazem parte das transformações administrativo-gerenciais do Estado. Estas visaram (e visam) ajustar as ações do Estado, adequando-o à nova ordem internacional cuja centralidade se configura, entre outros, no crescente aumento dos valores orçamentários destinados à acumulação do capital e na simétrica e proporcional redução de gastos com as políticas sociais.

No processo de reforma do aparelho de Estado, as atividades desenvolvidas nas universidades públicas passaram a ser concebidas como serviços ou bem público, competitivos e não exclusivos do Estado. Assim, a universidade, de "instituição

social" que cria, inventa, produz, transforma e socializa conhecimentos de forma autônoma em relação a governos, credos religiosos, partidos políticos, sindicatos etc. passa a ser vista como "organização social" reprodutora de conhecimentos e prestadora de serviços, lançando-se ao mercado competitivo e subordinando sua produção acadêmica às demandas e necessidades do capital e do mercado impostas pelos agentes financiadores (CHAUÍ, 2003).

Como resultado desse processo, a educação superior brasileira vem sendo reformada em conformidade com as determinações de organismos internacionais que, ao firmarem "acordos" econômicos, impõem condicionalidades ao governo brasileiro por meio da inclusão das chamadas "cláusulas sociais", tornando a privatização deste nível de educação parte essencial da reforma do Estado. Em conseqüência, a política para a educação superior explicitou-se na redução dos gastos; na abertura ao mercado; no culto do econômico, com vistas a aproximar a universidade do modelo de empresas prestadoras de serviços, com novas formas de organização e gestão.

Nesse contexto, avalia-se que Estado vem desenvolvendo uma política expansionista de cunho privado, materializada, principalmente, no estímulo à criação de

instituições isoladas de ensino superior e transformando, paralelamente, os espaços públicos e democráticos em espaços privados regidos pela lógica capitalista. Além disso, considera-se que o financiamento dessa expansão vem ocorrendo por meio da adoção de mecanismos tais como: liberalização dos serviços educacionais; isenções tributárias; isenção da contribuição previdenciária das instituições filantrópicas; bolsas de estudo para alunos carentes via programa do crédito educativo hoje transformado no Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES)<sup>1</sup>; empréstimos financeiros a juros subsidiados por instituições bancárias oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES; o Programa Universidade para Todos – PROUNI<sup>2</sup>, entre outras formas de estímulo ao setor privado.

Diante desse quadro, este texto tem como objetivo analisar o perfil do financiamento da expansão do ensino superior, visando discutir a parceria público-privada no financiamento desse nível da educação, a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 9.394/96).

---

<sup>1</sup> O Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES) foi instituído pela Lei n. 10.260 de 12 de julho de 2001, tendo como origem a MP n. 1.827 de 27 de maio de 1999.

<sup>2</sup> O “Programa Universidade para Todos” – PROUNI foi instituído pela Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005 e estende os benefícios fiscais para todas as IES privadas, em “troca” de preenchimento das “vagas ociosas” por alunos “carentes”, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais, indígenas, ex-presidiários.

Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizamos dados referentes a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e com as instituições federais de ensino superior feitos pela União, no período de 1996 a 2009, com ênfase para os recursos oriundos de impostos do Orçamento Geral da União, disponíveis no site do Ministério da Fazenda. Utilizamos também dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP, referentes ao Censo da Educação Superior de 1995 a 2008 e da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), disponíveis no site desses órgãos. Os dados referentes à renúncia fiscal destinada ao ProUni foram coletados no site do Ministério da Fazenda.

A análise do perfil do financiamento da expansão foi feita com base nos seguintes indicadores: dinâmica do número de instituições de ensino superior públicas e privadas, evolução das matrículas nos cursos de graduação presenciais e a distância por esfera administrativa, número de funções docentes e de técnicos com atuação no ensino superior, evolução das receitas e despesas da União destinadas ao financiamento do ensino superior, despesas com o Programa de Expansão do ensino superior privado por meio da renúncia fiscal – PROUNI.

Com a intenção de organizar os argumentos sobre o perfil do financiamento da expansão do ensino superior, o texto está assim estruturado: iniciamos tecendo algumas considerações sobre a expansão do ensino superior com base nos dados do

Censo da Educação Superior do INEP no período de 1995 a 2008. Em seguida, apresentamos um perfil do financiamento da expansão do ensino superior tendo como referência para análise os dados sobre receitas e despesas com esse nível de ensino e a análise da evolução da renúncia fiscal para a execução do programa ProUni que consiste na operacionalização da parceria público-privada estabelecida pelo governo federal com as IES privadas e, ao final, apresentamos nossas considerações conclusivas.

### **Considerações sobre a expansão da educação superior no Brasil, de 1995 a 2008**

O acesso da população brasileira à educação superior tem ficado aquém da demanda existente no país, registrando-se apenas 13,9% dos jovens de 18 a 24 anos que frequentavam esse nível de ensino no ano de 2008 (incluindo os estudantes matriculados em cursos de educação a distância e na pós-graduação *stricto sensu*, vide Tabela 1, em anexo), o que tem provocado uma série de ações governamentais com vistas a alterar esse quadro. Observa-se que essas ações, no entanto, têm favorecido o crescimento da oferta desse nível de ensino pela via do privado.

A política adotada para a educação superior no Brasil tem favorecido o crescimento do setor privado a um ritmo acelerado, em especial após a aprovação da LDB, como será evidenciado a seguir. Ressaltamos que, ao mesmo tempo em que o governo favorece a expansão do setor privado, adota uma política de re-

dução dos recursos para a expansão e a manutenção das instituições de ensino superior públicas (AMARAL, 2003).

Com a aprovação da LDB, em 20 de dezembro de 1996, o Estado assumiu papel destacado no controle e na gestão das políticas educacionais, ao mesmo tempo em que liberalizou a oferta da Educação Superior pela iniciativa privada como pode ser evidenciado no dispositivo legal a seguir:

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - **capacidade de autofinanciamento**, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, 1996; grifos nossos).

Nesse artigo da LDB a oferta da educação privada é regulamentada, mas indica que essa seja autofinanciada, ou seja, caberá à família arcar com seus custos, e o Estado será apenas o regulador e controlador desse serviço, por meio da criação de mecanismos de credenciamento e avaliação. Observa-se, no entanto, que a ressalva prevista no § 2º do art. 213 da Constituição Federal de 1988 (CF/1998), permite que as instituições de ensino superior privadas recebam recursos públicos para o desenvolvimento de pesquisa e extensão, o que favorece a expansão desse nível de ensino por meio do setor privado. Merece destaque, ainda, o art.20 da LDB que admite a existência de três tipos de instituições privadas: as comunitárias; as

confessionais e filantrópicas (ambas sem fins lucrativos) e as particulares ou empresariais (lucrativas). Esse artigo da LDB favorece o setor empresarial ao possibilitar a institucionalização de instituições com o objetivo de utilizar a educação com a finalidade exclusivamente lucrativa, transformando desse modo a educação superior em mercadoria.

Como consequência dessa política, os dados a seguir<sup>3</sup> revelam uma maior expansão do setor privado em detrimento do setor público na oferta da educação superior do país. No período de 1995 a 2008, houve crescimento expressivo do número de instituições de ensino superior, correspondente a 151,9%, que decorreu da expansão do setor público (12,4%) e, sobretudo, do setor privado (194,7%), como pode ser visualizado no Gráfico 1, em anexo.

Esse quadro de supremacia do setor privado revela-se no índice de participação ao atendimento total das matrículas que também se sobrepõe ao público. O Gráfico 2 (em anexo) ilustra que, em 1995, o número total de IES correspondia a 894. Deste total, 23,5% pertenciam ao setor público e 76,5% ao privado. Em 2008, observa-se a redução de participação do setor público, em relação ao total, para 10,5% e ampliação do setor privado para 89,5%.

A expansão acentuada do número de instituições do setor privado e amplia-

ção tímida do setor público resultam da política privatista adotada pelo governo federal, reforçada por meio da Lei n. 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional, e que permaneceu ao longo do período em análise, materializada por uma série de medidas relacionadas sobretudo a isenções fiscais. A título de ilustração: as instituições de ensino sem fins lucrativos, durante um longo período, ficaram isentas do pagamento de IPTU, ISS, ITR, IRPJ. Além disso, essas instituições receberam tratamento diferenciado em relação aos percentuais a serem recolhidos de Programas e contribuições, tais como: Programa de Integração Social (PIS - Lei Complementar n. 7/70), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL - Lei n. 7.689/88), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS - Lei Complementar n. 70/91) (CARVALHO-ANPED, 2005).

Sobre esses incentivos concedidos às instituições educacionais do setor privado, Carvalho (2005) afirma que: “os impactos microeconômicos da renúncia fiscal repercutiram no processo de expansão das matrículas privadas ao longo das três últimas décadas” (CARVALHO, 2005, p.5). Foi, sobretudo, a imunidade do IPTU que “permitiu a instituição adquirir um maior número de imóveis, para alojar mais cursos e alunos, sem ônus tributário sobre as despesas operacionais, servindo inclusive como estímulo à ampliação do ativo imobilizado” (CARVALHO, 2005, p.6).

Assim, observa-se que as matrículas em cursos de graduação presenciais foram ampliadas de forma contínua, no período

---

<sup>3</sup> As tabelas e gráficos apresentados nesse texto foram elaborados por Emerson Duarte Monte e integram o Relatório da Pesquisa “Política de Financiamento da Expansão na Educação Superior pós-LDB”.

de 1995 a 2008, correspondendo, em termos relativos, a 230%. Ao considerarmos a evolução anual, observa-se que, a partir de 1999, o crescimento acelerou-se até 2001, atingindo o ápice de 2001 para 2002, com percentual de 16%. A partir de 2003, o crescimento permaneceu ano a ano, mas em proporções menores. A observação da evolução das matrículas, por setor (público e privado) evidencia que o setor privado continua sendo o principal responsável por essa expansão. De 1995 a 2008, as matrículas na rede privada foram ampliadas em 302,1% contra 121,1%, no setor público (Gráfico 2, em anexo).

No que concerne à modalidade das matrículas (presencial/a distância), verificamos que a expansão da modalidade a distância foi expressiva tanto no setor privado quanto no público, mas com destaque para o setor privado. Assim, enquanto no setor público as matrículas na modalidade a distância cresceram sete vezes mais (702%) passando de 1.682 em 2002 para 275.158 em 2008, no setor privado elas passaram de 6.392 para 452.803 mil matrículas, crescendo 6.983%, no mesmo período (Tabela 2, em anexo).

Desta feita, resulta a ampliação contínua da participação percentual do setor privado no conjunto das matrículas no ensino superior, independentemente da modalidade, em detrimento do setor público. Ao longo da série histórica, a participação percentual do setor privado, em relação ao total das matrículas, passou de 60,2% para 73, 3%, enquanto que do setor público passou de 39,8% para 26,7%, de 1995 a 2008.

Outros indicadores importantes para avaliar o perfil do financiamento da expansão do ensino superior dizem respeito ao comportamento do número de funções docentes e dos técnicos administrativos. Deste modo é possível avaliar se o crescimento das matrículas no ensino superior foi acompanhado também pela evolução do número de servidores e de docentes, o que pode ser observado nos gráficos 3 e 4 anexos.

O número de funções docentes, com atuação no ensino superior, foi ampliado em 106,5%, no decorrer de 1996 a 2008, sendo que, no setor público, essa evolução representou 41,5%, e no setor privado, 175,2%. Pelos dados do Gráfico 3 (anexo), é possível perceber o crescimento da participação percentual no número de funções docentes no conjunto total em detrimento da involução da participação do setor público que, em 1996, participava com 51,4% decresceu para 35,2%, em 2008.

Ao compararmos o crescimento do número de funções docentes com o das matrículas, de 1996 a 2008, constata-se que enquanto as matrículas foram ampliadas em 230%, o número de funções docentes cresceu apenas 106,5%. A assimetria da relação acentua-se ainda mais quando se trata do setor público, visto que enquanto as matrículas foram ampliadas em 121,1%, o número de funções docentes cresceu apenas 41,5%.

Com base nessas informações, é possível inferir que um dos traços do perfil do financiamento da expansão do ensino superior vem ocorrendo na contenção de gastos por meio da “intensificação do

trabalho dos docentes” – mesmo considerando que parte do atendimento aos alunos venha ocorrendo à distância, cujo crescimento no período 2000/2008, no setor público, correspondeu a 701,7%.

Esse quadro se repete em relação ao número de funções técnico-administrativas, conforme evidencia o Gráfico 4 (anexo). Em relação à dinâmica do número de funções técnico-administrativas, de 1996 a 2008, a situação parece mais agravante, sobretudo no setor público, tendo em vista que o crescimento total foi de apenas 69,3%. No setor público, o número de funções técnico-administrativas foram reduzidas em 10,5%, contra a ampliação no setor privado em 223,5%.

Pelo gráfico 4 (anexo), é possível visualizar a inversão nos valores do percentual de participação entre o setor público e privado no conjunto de funções técnico-administrativas com atuação no ensino superior, ao longo de 1996 a 2008. Assim, verificam-se também traços do perfil do financiamento da expansão desse nível de ensino, visto que esse tipo de função incide nas condições de trabalho dos docentes e discentes no interior das universidades.

Historicamente, o estímulo à expansão das matrículas do ensino superior por meio do setor privado, segundo Carvalho (2005), também se deu por meio da “imunidade fiscal”, mais precisamente pela isenção do ISS e do COFIN. Estes, por sua vez, também garantiram “o crescimento acelerado da receita operacional bruta, já que não havia ônus tributário sobre a ampliação da prestação de serviços. Final-

mente, a imunidade do Imposto de Renda (IRPJ) e a isenção da CSLL possibilitaram a continuidade da atividade educacional e evidenciaram a saúde financeira da instituição” (CARVALHO, 2005, p.6).

No período em análise, o estímulo à expansão do setor privado continua sendo efetivado pelo governo federal por meio da adoção de uma série de mecanismos, tais como: a liberalização dos serviços educacionais, isenção do pagamento do salário educação, bolsas de estudo para alunos carentes via programa do crédito educativo hoje transformado no Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), empréstimos financeiros a juros subsidiados por instituições bancárias oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

### **Perfil do financiamento da expansão da educação superior**

A análise do perfil do financiamento da expansão da educação superior brasileira será feita por meio da utilização de alguns indicadores, tais como: evolução das despesas da União com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) por subfunção e relação das despesas de MDE com o PIB; evolução anual das receitas de impostos arrecadados pela União e relação com as despesas totais da União com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), evolução das despesas da União com os servidores docentes e técnico-administrativos das IFES e sua relação com a

arrecadação de impostos, dados sobre a renúncia fiscal destinada à implementação do ProUni.

As despesas da União com manutenção e desenvolvimento do ensino relativas ao período 2000/2007 evidenciam um aumento da ordem de 76,0%, distribuídas entre a educação básica e educação superior, como pode ser observado pelos dados da Tabela 3 (anexa).

Em relação às despesas totais com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nota-se ainda redução de 2001 para 2002 e deste para 2003. O ano de 2006 apresentou o maior volume de recursos do período, aumentando 53% em relação ao ano de 2004, sendo reduzido em 2% no ano seguinte. Quanto ao comportamento das despesas da União com o ensino superior, verifica-se que, no período, foram ampliadas em 30,5%, enquanto as do ensino fundamental em 35,1%. No entanto, o maior crescimento das despesas está concentrado na categoria outras, que engloba gastos com outras despesas feitas pelo Ministério de Educação (não especificadas). A participação percentual das despesas do ensino superior no total variou ao longo do período, de 81,9%, em 2000, a 60,7%, em 2007, evidenciando a política de financiamento adotada pelo governo federal em reduzir a distância de investimento do ensino superior em relação aos demais níveis de ensino.

Ao analisarmos a evolução percentual das receitas de impostos arrecadados pela União no período de 1996 a 2009, os dados da Tabela 4 (anexa) evidenciam um

crescimento de 187,6% no período (em valores atualizados). Observando a variação percentual anual, os anos de 2000, 2003 e 2009 apresentaram redução na arrecadação em relação aos anos anteriores. O ano de 2008 cresceu 20,33% em relação ao ano de 2007 apresentando o maior percentual de crescimento do período. Comparando a arrecadação de impostos com as despesas totais liquidadas com as IFES, fica explícito que, mesmo tendo ocorrido um aumento percentual das despesas da União com essas instituições em 82,4% no período, a arrecadação de impostos cresceu mais que o dobro (187,6%), evidenciando que o governo poderia ter aplicado mais recursos com o financiamento da educação superior pública federal e, com isso, aumentando de forma significativa a expansão da oferta do ensino superior público.

Em relação as despesas da União com pessoal (docentes e técnico-administrativos) observa-se uma grande oscilação no período de 1996 a 2009, sendo que em cinco anos (intercalados) ocorreu uma redução percentual na evolução anual das despesas com pessoal das IFES (Tabela 5, anexa). O ano de 2005 apresentou o maior aumento percentual de 23,22% em relação ao ano anterior. Em todo o período analisado, o crescimento das despesas da União com pessoal das IFES foi de 72,8%, índice muito inferior ao crescimento dos recursos arrecadados com os impostos (187,6%). Esses dados fortalecem a análise de que a política adotada pelo governo federal para a expansão do ensino superior fundamenta-se na contenção de despesas para o setor público.

## Despesas com programas de expansão do ensino superior

A análise das despesas da subfunção ensino superior, segundo os programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação no período de 2000 a 2009, revela que ações direcionadas para a expansão desse nível da educação, até 2004, restringiam-se ao ensino a distância, tanto em nível de graduação quanto de pós-graduação, cujos valores eram muito baixos, como pode ser observado na Tabela 6 (anexa).

Os dados informam ainda que as despesas do ensino superior destinadas aos programas de expansão foram ampliadas significativamente, de 2000 a 2009, assim como os programas foram sendo diversificados. Em 2000, enquanto as despesas com os programas de expansão corresponderam a oito mil reais, em 2009, foi de um bilhão e quinhentos milhões de reais. A partir de 2005, além do financiamento da expansão por meio do ensino a distância, inicia-se a inclusão de outros programas de expansão, como foi o caso da implantação de universidades federais.

Em 2007 há inclusão de um novo programa de expansão do ensino superior que passou a aglutinar um volume importante de recursos. Todavia, foi a partir de 2008, com a implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI<sup>4</sup>,

<sup>4</sup> O REUNI foi criado por meio do Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 07, com o objetivo de “criar condições para ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível superior”, utilizando-

que o volume de recursos destinados à expansão passou a ser mais significativo. De 2007 para 2008, o aumento de recursos totais para a expansão correspondeu a 179,7%. Em 2009, as despesas com o REUNI representaram 69,4% no conjunto das despesas com expansão.

Essas informações revelam que a política de expansão do setor público federal não se restringe ao REUNI, mas que o programa tem papel preponderante em termos orçamentários. Ressalta-se que esse programa foi criado pelo governo federal por meio do estabelecimento de um termo de compromisso firmado com as universidades federais com a finalidade de promover uma expansão da ordem de 100% na oferta das vagas nessas instituições, com um acréscimo de recurso de até 20% em relação ao montante de despesas liquidadas no ano de 2006<sup>5</sup>. Considerando o discurso do governo em relação ao REUNI e a análise dos “Acordos de Metas” firmados entre algumas universidades e o governo federal, pode-se afirmar que esse programa

---

se do “melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos atualmente existentes” (art.1º). As verbas públicas são liberadas mediante o cumprimento de metas estabelecidas no *Termo de Compromisso* assinado pelos dirigentes das Universidades federais, denominado “Acordo de Metas”. Sobre esse programa ver: Chaves e Mendes (2009).

<sup>5</sup> Os dados sobre a execução financeira desse Programa ainda estão sendo levantados, por isso não temos condições de apresentar uma análise mais detalhada sobre a relação entre o que representou a implementação desse programa na expansão das vagas nas universidades federais em relação ao financiamento dessa expansão.

está fundamentado na racionalização de recursos e na introdução da lógica gerencial e que a expansão das vagas nessas instituições será efetivada mediante a “intensificação e precarização do trabalho docente pelo aumento da relação aluno-professor, na sala de aula, e pela introdução de novas formas de contratação” (CHAVES; MENDES, 2009, p. 68).

Outro programa implementado pelo governo federal que ajuda a delinear o perfil do financiamento da expansão do ensino superior é o Programa Universidade Para Todos (ProUni). Esse programa funciona por meio da renúncia fiscal concedida pelo governo federal às IES privadas em troca da oferta de bolsas (totais e parciais de 50% e 25%) a estudantes “carentes”, representando, na prática, o repasse de verbas públicas ao setor privado mercantil e,

[...] promove o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, isto é, uma engenharia administrativa que equilibra impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulação das contas do Estado, cumprindo a meta do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 10.172/2001) de aumentar a proporção de jovens de 18 a 24 anos matriculados em curso superior para 30% até 2010. (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006, p. 127).

O ProUni atende as IES privadas de forma duplicada, ou seja, concede isenções fiscais em troca de bolsas à população “carente” e por meio do FIES paga a complementação das mensalidades das bolsas parciais.

Para Leher (2009), o ProUni tem sido utilizado pelo governo federal sob um discurso populista de inclusão social da população pobre, mas na prática tem favorecido as instituições privadas numa conjuntura em que se encontravam numa crise de inadimplência. Afirma que:

[...] em um contexto de dramático estrangulamento orçamentário das instituições públicas (orçamento das IFES em 2003 foi 20% menor do que o de 2000), vítimas do draconiano superávit primário que fez secar as políticas públicas, por que tamanho despreço pelas instituições públicas que tantas contribuições têm dado ao povo brasileiro? O ProUni é um vultoso programa de salvamento das privadas de má qualidade que sofriam alto índice de inadimplência, mas que conheceram na última década lucros extraordinários, movimentando atualmente mais de R\$ 15 bilhões/ano. (LEHER, 2009, s/p).

Considerando que o financiamento desse programa é feito com base na renúncia fiscal, procuramos levantar o que representa essa renúncia em valores atualizados no período de 2006 a 2009. Os dados da Tabela 7 (anexa) informam que os valores da renúncia fiscal destinados pelo governo federal ao ProUni somam o total de 1,3 bilhões no período destacado. Ressalta-se que, nesse período, o programa ofertou um montante de 887.445 bolsas (totais e parciais), sendo que menos da metade dessas foram efetivamente preenchidas (PIMENTEL, 2010). Observa-se ainda que os valores da renúncia fiscal

aumentaram 64,7% no período estudado.

Analisando as fontes dos recursos da renúncia fiscal fica evidente que o maior volume de renúncia é o do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), atingindo um montante de 507 milhões no período, o que representa 38% do total da renúncia fiscal para esse programa. É interessante destacar ainda que a renúncia dos recursos da fonte PIS-PASEP tem sido reduzida a cada ano, chegando ao ano de 2009 com -71,2% em relação à renúncia efetuada em 2006. A contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) apresenta um movimento inverso, ou seja, foi a fonte de renúncia fiscal que mais cresceu, com 277% de aumento no período.

Desde o ano de 2005, o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) passou a conceder financiamento aos bolsistas parciais do ProUni. O orçamento anual do FIES é proveniente de recursos da Loteria Federal e do orçamento do MEC. É importante destacar que esse programa não é um benefício aos estudantes, mas se constitui num empréstimo adquirido junto à Caixa Econômica Federal para os que não têm condições de pagar as mensalidades do curso. Na prática esse programa tem sido relevante para a sobrevivência de parte significativa das IES privadas, pois reduz a inadimplência nestas instituições na medida em que se constitui num mecanismo que estudantes utilizam para custear seus estudos.

## **Considerações finais**

A política expansão da Educação Superior implementada no Brasil no período de 1996 a 2008 tem como centralidade a privatização desse nível de ensino e vem sendo materializada por meio da adoção de uma série de mecanismos governamentais que incentivam a expansão de instituições de ensino superior privado. Como consequência dessa política, o sistema de ensino superior brasileiro é formado por 92% de estabelecimentos de ensino isolados e apenas 8% de universidades, sendo 89,5% de instituições privadas e 10,5% de instituições públicas (BRASIL, 2010).

O estudo realizado evidenciou que a política de expansão do ensino superior é fundamentada numa concepção economicista de racionalização de recursos do setor público e no estabelecimento da parceria público privada para o financiamento desse nível de ensino no país, adequando-se à lógica neoliberal defendida pelos organismos multilaterais de financiamento, em especial o Banco Mundial.

Como consequência, o governo tem adotado uma política de contenção de despesas em relação ao financiamento das instituições federais de ensino superior, o que foi evidenciado pela diferença entre o aumento do percentual de recursos arrecadados de impostos que atingiu 186,7% no período de 1996 a 2009 e o percentual de aumento das despesas liquidadas para as IFES que ficou em 82,4%, no mesmo período. Outro dado significativo se refere à relação entre o aumento das matrículas em comparação com as funções docentes e

técnico-administrativas, demonstrando que a expansão do setor público federal tem sido feita com a intensificação do trabalho desses servidores. O estudo comprovou também que as despesas efetuadas com o pagamento de pessoal das IFES apresentaram um crescimento de 72,8% no período, ou seja, quase 2,5 vezes menor que o crescimento da arrecadação de impostos.

A política de favorecimento da expansão do setor privado torna-se evidente com a análise dos dados referentes à renúncia fiscal das IES privadas para a implementação do ProUni. Com o discurso da inclusão social dos excluídos, o governo atende às pressões do setor privado e, em troca de bolsas para os estudantes pobres, renunciou a mais de um bilhão em apenas quatro anos de implantação desse programa (2006 a 2009), oferecendo a essa população uma educação de qualidade questionável, pois a maioria das instituições beneficiadas pelo programa (instituições isoladas) não desenvolvem o ensino associado à pesquisa e à extensão. Trata-se, de fato, de um programa de parceria público-privada inserido na lógica neoliberal de fortalecimento do privado por meio de incentivo governamental.

O ProUni e o FIES constituem-se programas fundamentados na lógica

economicista sob o discurso da democratização do acesso que, na prática, nega à população brasileira o direito à educação pública de qualidade. Esses programas têm sido utilizados de forma eleitoreira, pelo governo federal, com uma intensa propaganda na mídia sobre o acesso da população pobre ao ensino superior, mas, de fato, visam favorecer as IES privadas que têm apresentado um crescimento cada vez maior em detrimento da expansão do setor público.

Em síntese, pode-se afirmar que o perfil do financiamento da expansão da educação superior brasileira se caracteriza muito mais como política excludente, sob o discurso da inclusão de parcela mínima da população. Por outro lado, a adoção de parcerias público-privadas como alternativa para a expansão de programas como o ProUni, não contribuirá de forma efetiva para a mudança do quadro de exclusão social, sendo na prática mais uma forma de fortalecimento do setor privado em detrimento do setor público. Somente com aumento significativo do investimento público no setor público de ensino superior é que o país poderá, de fato, alterar essa lógica excludente e possibilitar a inclusão de todos os que quiserem ter acesso a esse nível de ensino.

## Referências

AMARAL, Nelson Cardoso *Financiamento da educação superior: Estado x Mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Ed. UNIMEP, 2003.

BRASIL (Constituição, 1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: Promulgada em 5 de outubro de 1988. 33.ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004. (Coleção Saraiva de legislação).

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n. 213, 10 set. 2004. Institui o Programa Universidade para Todos – ProUni – regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 out. 2004. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br/ccivil/\\_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil/_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. [Conversão da MPv n. 213, de 2004]. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 14.1.2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004 [Parcerias público-privadas]. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31.12.2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior* (1996 a 2008). Brasília, DF: INEP, 2010. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *FIES – Financiamento Estudantil*. [Online. URL: 25 jul. 2010]. Disponível em: <[http://www3.caixa.gov.br/fies/FIES\\_FinancEstudantil.asp](http://www3.caixa.gov.br/fies/FIES_FinancEstudantil.asp)>. Acesso em: 3 fev. 2010

CATANI, Afrânio M.; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato S. P. PROUNI: Democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? *Educar*, Curitiba, n. 28, p.125-140, 2006.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao ProUni. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPEd), 28., 2005, Caxambu. *Anais..* Rio de Janeiro: ANPED, 2005. Disponível em: <[www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt11/gt11532int.rtf](http://www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt11/gt11532int.rtf)>. Acesso em: 10 set. 2010.

CHAUÍ, Marilena. A Universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, n. 24, p. 5-15, set/out/nov./dez. 2003.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Política de gestão e financiamento da expansão das universidades federais via precarização do trabalho docente. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis (Org.). *Educação Superior no Brasil e diversidade regional*. Belém: EDUFPA, 2008. p. 67-88.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; MENDES, Odete da Cruz. Reuni: o contrato de gestão na reforma da educação superior pública. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma Vieira (Orgs.). *Política para a educação superior no Brasil: velhos temas e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2009.

LEHER, Roberto. *ProUni: como usar os pobres para socorrer o setor educacional empresarial*. [2005?]. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/0801.pdf#search>>. Acesso em: 10 set. 2010.

PIMENTEL, Sonia Andréa Pimentel Rodrigues. *Política pública de acesso ao ensino superior: análise do Programa Universidade para Todos (ProUni) no Estado do Pará*. Belém-PA, 2010. (Texto apresentado no Exame de Qualificação junto ao Mestrado em Educação da Universidade Federal do Pará).

Recebido em setembro de 2010.

Aprovado para publicação em outubro de 2010.

## ANEXOS

**Tabela 1:** Percentual de jovens de 18 a 24 anos matriculados na educação superior brasileira (1995-2008)

Ano	Número de jovens no Brasil com idade entre 18 e 24 anos	Número de jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados na ES brasileira*	%
<b>1995</b>	18.737.006	1.104.783	<b>5,9</b>
<b>1997</b>	19.634.957	1.238.121	<b>6,3</b>
<b>1999</b>	21.271.078	1.567.917	<b>7,4</b>
<b>2001</b>	22.940.218	2.070.441	<b>9</b>
<b>2002</b>	23.333.112	2.316.184	<b>9,9</b>
<b>2003</b>	23.645.914	2.548.402	<b>10,8</b>
<b>2004</b>	24.072.318	2.557.735	<b>10,6</b>
<b>2005</b>	24.405.518	2.769.418	<b>11,3</b>
<b>2006</b>	24.285.000	3.091.000	<b>12,7</b>
<b>2007</b>	23.845.000	3.151.000	<b>13,2</b>
<b>2008</b>	23.242.000	3.221.000	<b>13,9</b>

Fonte: PNAD/IBGE.

\* Cursos presenciais e a distância, incluindo-se alunos de mestrado e doutorado.

**Tabela 2:** Evolução das matrículas em cursos de graduação a distância, por setor público e privado – Brasil – 2000-2008

Ano	Brasil							
	Total	Δ (%)	Público	Δ (%)	T (%)	Privado	Δ (%)	T (%)
<b>2000</b>	1.682	-	1.682	-	100,0	0	-	0
<b>2001</b>	5.359	218,6	5.359	218,6	100,0	0	-	0
<b>2002</b>	40.714	659,7	34.322	540,5	84,3	6.392	-	15,7
<b>2003</b>	49.911	22,6	39.804	16,0	79,7	10.107	58,1	20,3
<b>2004</b>	59.611	19,4	35.989	-9,6	60,4	23.622	133,7	39,6
<b>2005</b>	114.642	92,3	53.117	47,6	46,3	61.525	160,5	53,7
<b>2006</b>	207.991	81,4	38.429	-27,7	18,5	169.562	175,6	81,5
<b>2007</b>	369.766	77,8	92.873	141,7	25,1	276.893	63,3	74,9
<b>2008</b>	727.961	96,9	275.158	196,3	37,8	452.803	63,5	62,2
<b>2002/2008</b> Δ (%)	<b>1688,0</b>	-	<b>701,7</b>	-	-	<b>6.983,9</b>	-	-

Fonte: BRASIL. INEP, 2000-2010.

**Tabela 3:** Despesas da União com manutenção e desenvolvimento do ensino, por subfunção – 2000 a 2007

Em R\$ milhões

SUBFUNÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>E. FUNDAMENTAL</b>	845	881	606	819	64	51	1.059	1.142
<b>E. MÉDIO</b>	99	829	172	142	165	227	173	122
<b>E. PROFISSIONAL</b>	822	848	868	864	931	1.026	1.123	1.385
<b>E. SUPERIOR</b>	8.762	8.574	8.693	8.246	8.314	9.066	10.150	11.434
<b>ED. INFANTIL</b>	71	6	8	6	1	17	26	3
<b>EJA</b>	0	1	1	93	9	66	427	0
<b>ED. ESPECIAL</b>	8	54	52	51	39	66	55	0
<b>OUTRAS</b>	95	151	881	173	2.728	2.036	6.195	4.746
<b>TOTAL</b>	<b>10.702</b>	<b>11.610</b>	<b>11.281</b>	<b>10.394</b>	<b>12.251</b>	<b>12.555</b>	<b>19.208</b>	<b>18.832</b>

Fonte: Ministério da Fazenda. SIAFI – STN/CCONT/GEINC.

**Tabela 4:** Evolução das receitas de impostos e despesas liquidadas da União com as IFES – 1996 a 2009\*

Em R\$ milhões

ANO	RECEITA DE IMPOSTOS (RI)	Δ %	TOTAL DESPESAS COM AS IFES (TD)	Δ %
<b>1996</b>	122.188		12.149	
<b>1997</b>	124.946	2,26	12.154	0,04
<b>1998</b>	139.459	11,62	11.978	-1,45
<b>1999</b>	146.683	5,18	12.914	7,81
<b>2000</b>	143.748	-2,00	12.941	0,21
<b>2001</b>	156.756	9,05	12.203	-5,70
<b>2002</b>	170.250	8,61	13.041	6,87
<b>2003</b>	158.143	-7,11	12.341	-5,37
<b>2004</b>	165.425	4,60	14.028	13,67
<b>2005</b>	186.298	12,62	13.412	-4,39
<b>2006</b>	195.349	4,86	16.332	21,77
<b>2007</b>	222.243	13,77	17.366	6,33
<b>2008</b>	267.421	20,33	18.721	7,80
<b>2009</b>	241.579	-9,66	22.157	18,35
<b>Δ % 1996 a 2009</b>	<b>186,7</b>		<b>82,4</b>	

Fonte: Ministério da Fazenda. SIAFI – STN/CCONT/GEINC.

\* Nota: Valor atualizado pelo IPCA, jan2010.

**Tabela 5:** Evolução das receitas de impostos e despesas liquidadas da União com pessoal das IFES – 1996 a 2009\*

Em R\$ milhões

ANO	RECEITA DE IMPOSTOS (RI)	Δ %	TOTAL DESPESAS COM PESSOAL DAS IFES	Δ %
1996	122.188		10.536	0,48
1997	124.946	2,26	10.587	-0,72
1998	139.459	11,62	10.511	9,99
1999	146.683	5,18	11.561	-0,48
2000	143.748	-2,00	11.505	-5,99
2001	156.756	9,05	10.816	9,75
2002	170.250	8,61	11.871	-5,25
2003	158.143	-7,11	11.248	12,12
2004	165.425	4,60	12.611	-6,34
2005	186.298	12,62	11.812	23,22
2006	195.349	4,86	14.555	2,86
2007	222.243	13,77	14.971	7,98
2008	267.421	20,33	16.166	12,59
2009	241.579	-9,66	18.202	0,48
<b>Δ % 1996 a 2009</b>	<b>186,7</b>		<b>72,8</b>	

Fonte: Ministério da Fazenda. SIAFI – STN/CCONT/GEINC.

\* Nota: Valor atualizado pelo IPCA, jan. 2010.

**Tabela 6:** Despesas com programas de expansão de ensino superior – 2000 2009, em valores nominais

	Em R\$ mil									
PROGRAMAS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
REUNI-EXPANSÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	29.450	602.181
REUNI- EXPANSÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	162.251	468.391
EXPANSÃO-E.SUPERIOR	-	-	-	-	-	-	-	154.832	219.399	357.110
IMPLANTAÇÃO-FEDERAIS	-	-	-	-	-	15.738	55.447	38.772	73.433	59.887
REFORMAS/MODERNIZAÇÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	48.088	32.625
IMPLANTAÇÃO – INFRAESTRUTURA	-	-	-	-	-	-	-	-	9.496	16.837
UNIV. ABERTA/ DISTÂNCIA	-	-	-	-	17.514	25.678	32.742	107.433	8.342	6.145
ENS. GRADUAÇÃO-DISTANCIA	7	2.874	2.145	369	-	-	-	-	-	-
ENS. PÓS-DISTÂNCIA	1	210	245	113	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>3.084</b>	<b>2.390</b>	<b>482</b>	<b>17.514</b>	<b>41.416</b>	<b>88.189</b>	<b>301.037</b>	<b>550.459</b>	<b>1.543.176</b>

Fonte: Ministério da Fazenda. SIAFI – STN/CCONT/GEINC.

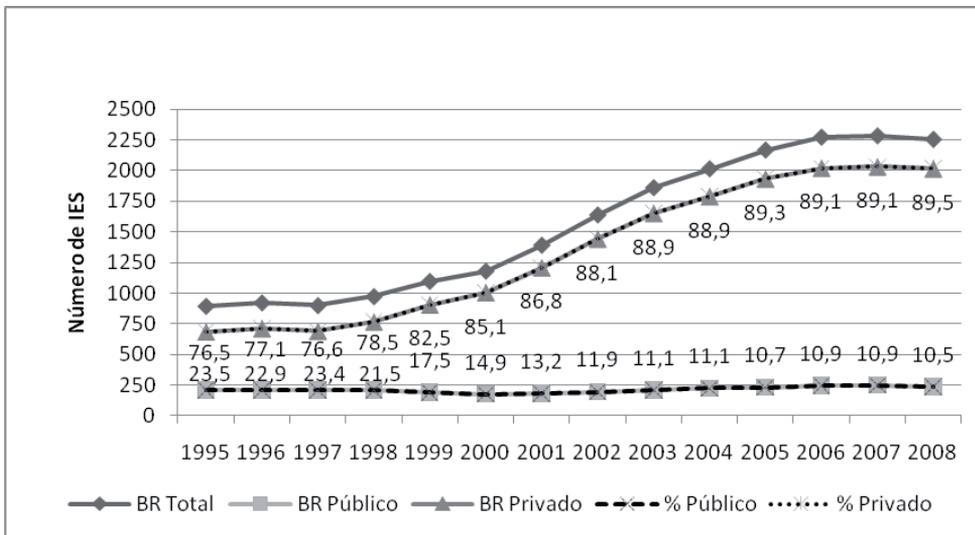
- Nota: os valores correspondem às despesas liquidadas.

**Tabela 7: Valores de renúncia fiscal relativos ao PROUNI (em R\$1,00)\***

<b>FONTE/ANO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>	<b>% Δ 2006-2009</b>
<b>IRPJ</b>	55.185.242	34.651.515	110.439.342	152.799.609	<b>353.075.708</b>	176,9
<b>PIS-PASEP</b>	170.215.356	26.680.299	33.041.449	49.052.434	<b>278.989.538</b>	-71,2
<b>CSLL</b>	23.363.059	14.043.206	57.106.190	88.201.195	<b>182.713.650</b>	277,5
<b>INSS</b>	64.254.512	67.884.603	149.788.467	225.355.564	<b>507.283.146</b>	250,7
<b>TOTAL</b>	<b>313.018.169</b>	<b>143.259.622</b>	<b>350.375.448</b>	<b>515.408.802</b>	<b>1.322.062.041</b>	<b>64,7</b>

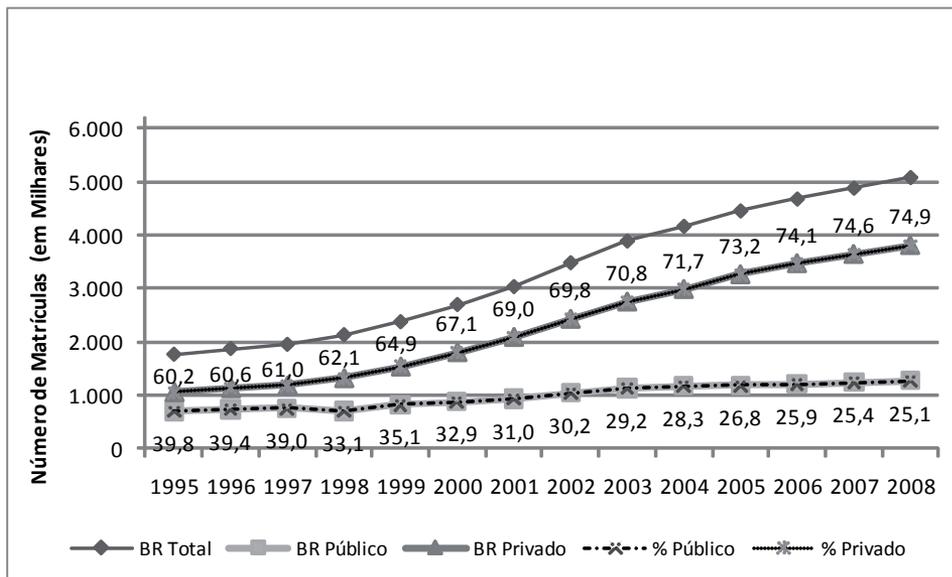
Fonte: Demonstrativos de Benefícios Tributários da SRFB (exercícios de 2006 a 2010), disponíveis em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/BenTributarios/default.htm>>.

\* Nota: Valor atualizado pelo IPCA, jan2010.



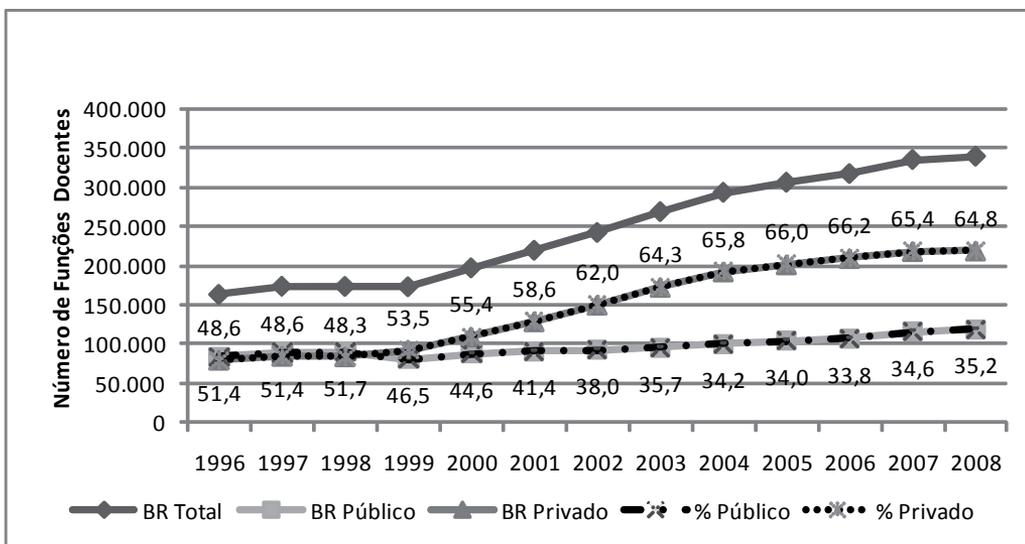
**Gráfico 1:** Evolução do número das IES por setor público e privado – Brasil – 1995-2008

Fonte: BRASIL. INEP, 1995-2010



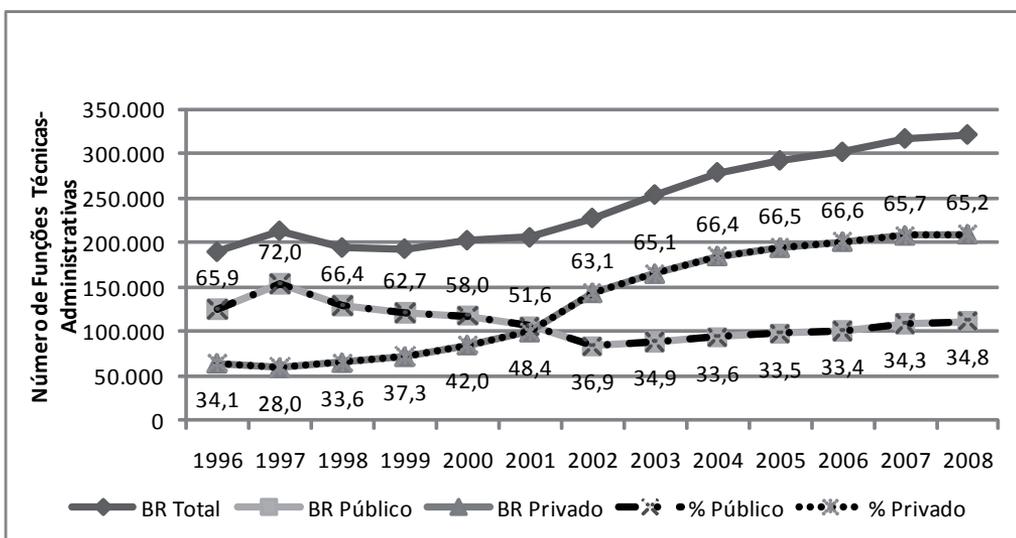
**Gráfico 2:** Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais, por setor público e privado – Brasil – 1995-2008

Fonte: BRASIL. INEP, 1995-2010



**Gráfico 3:** Evolução das funções docentes, em exercício e afastados, por setor público e privado – Brasil – 1996-2008

Fonte: BRASIL INEP, 1995-2010.



**Gráfico 4:** Evolução das funções técnicas-administrativas, em exercício e afastados, por setor público e privado – Brasil – 1996-2008

Fonte: BRASIL INEP, 1995-2010.



# Educação tecnológica, formação de professores e educação a distância como políticas de expansão da educação superior no Brasil Pós-LDB/96

## *Technological education, teacher training and distance education as policies for higher education enlargement in Brazil Pos-LDB/96*

Stella Cecília D. Segenreich<sup>1</sup>

Arlete Maria M. de Camargo<sup>2</sup>

Celia Regina Otranto<sup>3</sup>

Mauricio Castanheira<sup>4</sup>

Olgaises Cabral Maués<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela UFRJ, Professora Titular da UCP. E-mail: stella.segen@terra.com.br

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela UFMG. Professor Associado II da UFPA. E-mail: acamargo@ufpa.br

<sup>3</sup> Doutora em Ciências Sociais pela UFRRJ; Pós-Doutora em Educação pela UNICAMP, Professora Associada da UFRRJ. E-mail: celiaotranto@terra.com.br

<sup>4</sup> Doutor em Filosofia pela UFRJ, Professor Titular da UCP. E-mail: mauricio.castanheira@gmail.com

<sup>5</sup> Doutora em Educação pela Université de Sciences et Technologies de Lille, France, Professora Associada III da UFPA. E-mail: olgaises@uol.com.br

### **Resumo**

Este trabalho analisa a seguinte questão: *Como as políticas públicas de expansão da educação superior brasileira pós-LDBEN/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) se configuram nas modalidades acadêmicas da educação profissional tecnológica, da formação de professores e da educação a distância?* Tomando como referência o Plano Nacional de Educação (PNE), em 2001, e as estatísticas do período 2001– 2008, constatou-se que estas modalidades acadêmicas constituem o tripé em que se têm assentado as políticas públicas da expansão deste nível de ensino no Brasil, na primeira década de 2000. Buscou-se, ainda, descrever a trajetória desses eixos e suas principais questões que não só se entrelaçam como estabelecem interfaces com outros temas que estão sendo pesquisados neste projeto, tais como internacionalização, arquiteturas acadêmicas, financiamento e trabalho docente.

## Palavras-chave

Educação superior a distância. Educação tecnológica de nível superior. Formação de professores.

## Abstract

This work analyses the following question: How the Brazilian public policies for higher education are configured in the academic modalities of technological professional education, teacher training and distance education, pos-National Education Law/1996 (LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Considering the National Educational Plan (Plano Nacional de Educação - PNE), in 2001, as well as statistics obtained from the 2001-2008 period, it was noted that these academic modalities constitute the tripod on which the public policies rest in the first decade of 2000. After describing each modality and their main issues, it was also noted that they are related to each other and to other subjects that are being studied in the investigation project, such as internationalization, academic architectures, financing and teacher work.

## Key-words

Higher education distance courses. Higher education courses on technology. Teacher training.

## Introdução

É inegável que, no Brasil, no contexto pós-LDB 96, houve um significativo movimento expansionista no ensino superior. Assim, o objetivo do projeto que vem sendo desenvolvido pela Rede Universitas/BR (2009) é analisar e compreender as políticas públicas de expansão da educação superior no Brasil Pós-LDB/1996, constituindo-se de seis subprojetos que se propõem a explorar esta questão em diferentes áreas, tais como: financiamento, trabalho docente etc. Neste artigo, uma parte do grupo de pesquisadores do subprojeto que analisa a relação entre as políticas públicas de diversificação e diferenciação e os novos formatos de organização institucional e acadêmica na expansão se detém na seguinte questão-problema: *Como as políticas públicas de expansão da educação superior brasileira pós-LDB/1996 se configuram nas modalidades acadêmicas da educação profissional tecnológica, da*

*formação de professores e da educação a distância (EAD)?*

É importante registrar que a formação de professores e a EAD são tratadas de forma ampla como cabe a uma lei de diretrizes e bases como a de 1996 (Brasil, 1996). Em seu artigo 62, a LDB explicita a indicação de que “a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena [...]”. Quanto à educação a distância, sua inserção no sistema educacional é definida nos seguintes termos: “O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada” (art. 80)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Posteriormente, por meio da Lei n. 12.056, de 13 de outubro de 2009, o artigo 62 foi alterado incluindo, de forma explícita, a educação a distância para a formação continuada e secundariamente para a formação inicial.

A questão da educação tecnológica em nível de graduação, equivalente aos demais cursos já existentes, não é explicitada ainda na lei de Diretrizes e Bases de 1996<sup>2</sup>.

Além da legislação complementar que, no período 1996 – 2001, estabeleceu marcos regulatórios sobre as aberturas instituídas pela LDBEN/96, servem como marcos importantes deste artigo as metas traçadas pelo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) em relação à educação superior no período 2001-2010. Foi sua análise que nos levou a considerar as modalidades acadêmicas incluídas na questão-problema como os eixos do tripé em que se têm assentado as prioridades das políticas públicas da expansão deste nível de ensino no Brasil.

A primeira meta estabelecida para o ensino superior (BRASIL, 2001, item 4.3.2), a de “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” foi o primeiro desafio, em termos gerais, estabelecido pelo PNE. Logo em seguida a educação a distância é apontada como uma estratégia de alcance desta expansão: “Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada” (BRASIL, 2001, item 4.3.4 do PNE).

---

<sup>2</sup> Pela necessidade e importância que vem ganhando a educação tecnológica, esta foi regulamentada por meio da Lei n. 11.741 de 16 de julho de 2008 que já inclui e prevê a organização da educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação no sistema da educação superior.

No item 6 do PNE, referente à Educação a Distância, é possível perceber que este atendimento se estende tanto à área de formação de professores para a educação básica (meta 11) como à produção e difusão de programas de capacitação de professores em serviço como, também, formação profissional a distância (diretrizes). Na verdade, a meta 12 prevê a ampliação gradativa da oferta de EAD em nível superior para todas as áreas da educação superior.

No que se refere à Educação Tecnológica e Formação Profissional (item 7 do documento), o PNE não só prevê, além dos níveis básico e técnico, a presença dos cursos de tecnológico em nível de graduação tal como definido no art. 10 do Decreto 2208/97, como também prevê “modificar, dentro de um ano, as normas atuais que regulamentam a formação docente para essa modalidade de ensino” (7.3.7) e o estabelecimento de “programas de formação de formadores para a educação tecnológica e formação profissional” (7.3.8).

Finalmente, a necessidade de ampliar os programas de formação de professores fica evidente não só no item referente a esta questão (item 10) como no decorrer de todo o documento. Foram destacadas as seguintes metas do item 10.3, referentes à formação de professores:

18. Garantir, por meio de um programa conjunto da União, dos Estados e Municípios que, no prazo de dez anos, 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental (em todas as modalidades) possuam formação específica de nível superior,

de licenciatura plena em instituições qualificadas. 19. Garantir que, no prazo de dez anos, todos os professores de ensino médio possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura plena nas áreas de conhecimento em que atuam. [...] 22. Garantir, já no primeiro ano de vigência deste plano, que os sistemas estaduais e municipais de ensino mantenham programas de formação continuada de professores alfabetizadores, contando com a parceria das instituições de ensino superior sediadas nas respectivas áreas geográficas. (BRASIL, 2001, s/p).

Como alternativa para possibilitar o cumprimento destas metas, é previsto, nas diretrizes estabelecidas pelo PNE, o desenvolvimento de cursos a distância para formação continuada de professores e capacitação em serviço, com algumas ressalvas. Segundo o documento:

A formação continuada do magistério é parte essencial da estratégia de melhoria permanente da qualidade da educação, e visará à abertura de novos horizontes na atuação profissional. Quando feita na modalidade de educação a distância, sua realização incluirá sempre uma parte presencial, constituída, entre outras formas, de encontros coletivos, organizados a partir das necessidades expressas pelos professores. Essa formação terá como finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de seu aperfeiçoamento técnico, ético e político. (BRASIL, 2001, s/p, item 10.2).

Quanto à formação inicial dos profissionais da educação básica, o PNE defendia, em princípio, que elas deveriam ser feitas em cursos de graduação plena (art. 62 da LDB) e em instituições onde as funções de pesquisa, ensino e extensão e a relação entre teoria e prática pudessem garantir o patamar de qualidade social, política e pedagógica que se considera necessário.

Entretanto seria ingênuo assumir que essas metas são fruto exclusivo das políticas públicas nacionais. Esses três eixos de atuação estão presentes nos principais documentos internacionais das últimas duas décadas.

Em relação à educação tecnológica, pode-se perceber sua estreita articulação com os setores produtivos, principalmente na proposta de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas e na oferta formativa, em benefício dos arranjos produtivos locais. Segundo Otranto (2009), os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFET) criados pela Lei n. 11.892/08 são, em última análise, mais um modelo alternativo à “universidade de pesquisa”, que vem sendo implementado na América Latina, nos últimos anos, a partir do incentivo explícito do Banco Mundial. Na proposta político-educacional-financeira do Banco Mundial de criação de instituições de educação superior que tenham custos inferiores aos das universidades, no que se refere aos cursos superiores de tecnologia, ganha especial destaque a alegação de que estes cursos seriam mais flexíveis, portanto mais integrados ao

sistema produtivo e de menor custo que o universitário tradicional. São ideias que, no Brasil, contam com o incentivo e a anuência dos planejadores da educação, que vêm consolidando esse modelo através de instrumentos legais.

Também nas políticas de formação de professores existe estreita relação com propostas de documentos internacionais bem atuais dos quais se destacam: a) documentos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): *La qualité du personnel enseignant*, de 2004, e *Le rôle crucial des enseignants. Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, de 2005; b) documento da UNESCO/ORELAC - *Modelos inovadores en la formación inicial docente. Estudio de Casos de Modelos Innovadores en la Formación Docente en América Latina y Europa*, de 2006; c) documento da UNESCO - *Oferta e procura de professores na América Latina e no Caribe Garantindo uma educação de qualidade para todos*, também de 2006.

Finalmente, no que se relaciona à educação a distância, vários trabalhos com críticas à utilização desta modalidade de ensino têm sido apresentados na ANPED. Lima (2004), por exemplo, analisa os principais elementos das políticas promovidas pelos organismos internacionais do capital, principalmente a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura/UNESCO, o Grupo Banco

Mundial/BM e a Organização Mundial do Comércio/OMC, e como estas políticas vêm interferindo na implementação da política de educação superior brasileira nos anos de 1990. Na sua argumentação, a autora aponta o incentivo à EAD, impulsionada pelo desenvolvimento das inovações tecnológicas, como um aspecto importante do crescimento do empresariado na educação. Para Lima, o governo do presidente Lula vem implementando a mesma pauta apresentada pelas agências internacionais na qual se torna clara sua articulação com um mercado educativo global e sua utilização como uma das principais estratégias para a “abertura do setor educacional, especialmente da educação superior, para a participação das empresas e grupos estrangeiros, através da educação superior a distância” (LIMA, 2004, p. 4).

Explicitadas as diretrizes e metas oficiais assim como a presença da influência das agências internacionais, resta verificar, para compor este quadro geral de análise, como essas três prioridades de expansão das políticas públicas da educação superior têm se apresentado nas estatísticas do período pós-PNE, tomando como base comum de dados a evolução do número de cursos oferecidos.

A evolução dos cursos de educação profissional tecnológica, no período 2002-2008, é retratada na Tabela 1, com base no Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2008 (MEC/INEP, 2009).

**Tabela 1:** Evolução do número de cursos e de matrículas na Educação Tecnológica - Brasil - 2002–2008.

Ano	Cursos		Matrículas	
	Total	% Δ	Total	%Δ
2002	636	---	81.348	---
2003	1.142	79,6	114.770	41,1
2004	1.804	58	153.307	33,6
2005	2.525	40	214.271	39,8
2006	3.037	20,3	278.727	30,1
2007	3.702	21,9	347.150	24,5
2008	4.355	17,6	412.032	18,7

Fonte: MEC/Inep, 2009, p.11/23.

De modo geral, o crescimento percentual no período 2002 – 2008 como um todo foi significativo: 584,7% para os cursos e 406,5% para as matrículas. Entretanto, o alto percentual de crescimento alcançado, entre 2002 e 2005, vem decrescendo no período 2006 - 2008 e levantando questões sobre seu significado no que diz respeito à relação público/ privado e tipos de organização acadêmica que vêm se ocupando desta modalidade de educação.

Na busca de dados que retratassem o processo de crescimento do eixo de formação de professores, optou-se por analisá-lo no contexto dos cursos de graduação presenciais. Em relação à evolução destes cursos na área da Educação, a Tabela 2 dá um primeiro retrato do crescimento da oferta dos diferentes cursos de formação de professores no período 2003 - 2008.

**Tabela 2:** Evolução do número de cursos de graduação presenciais, em 30/06, na área da Educação e nas áreas detalhadas e programas e/ou cursos – Brasil – 2003 - 2008.

Anos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	$\Delta$ 2003- 2008
<b>Áreas gerais</b>							
Brasil	16.453	18.644	20.407	22.101	23.488	24.719	50,2
Educação	5.295	5.977	6.397	6.548	6.403	6.242	17,9
<b>Áreas detalhadas e programas e/ou cursos</b>							
Ciências da Educação	1.223	1.450	1.544	1.583	1.789	1.656	35,4
Formação de professor da educação básica	813	996	929	851	583	426	-47,6
Formação de professor de disciplinas profissionais	430	480	613	673	701	739	71,9
Formação de professor de educação infantil	23	21	4	4	3	3	-87
Formação de professor de matérias específicas	2.804	3.028	3.306	3.436	3.327	3.418	21,9
Formação de professor e ciências da educação (cursos gerais)	2	2	1	1	0	0	---

Fonte: MEC/INEP/Deaes

Os dados dos censos da Educação Superior apresentados nesta tabela permitem afirmar que houve crescimento significativo de cursos de graduação presencial em algumas áreas prioritárias, principalmente no que se refere à formação de professores de disciplinas profissionais. Por outro lado, a oferta de cursos de formação de professores da educação básica caiu 47,6%, o que indica, possivelmente, a oferta desses cursos na modalidade a distância.

Finalmente, em relação à educação

a distância, não se pode negar a explosão dessa modalidade de ensino tanto em nível de graduação como de pós-graduação *lato sensu*. Na falta de dados sobre a pós-graduação, vamos concentrar a apresentação dos dados nos cursos de graduação a distância. A Tabela 3 mostra o crescimento progressivo de instituições credenciadas especificamente para EAD, cursos e matrículas a partir de 2000, ano em que o Censo da Educação Superior do INEP passou a incluir estatísticas sobre EAD.

**Tabela 3:** Evolução do número de cursos de graduação a distância e de matrículas - Brasil - 2000 – 2008

Ano	Cursos		Matrículas	
	Total	%Δ	Total	%Δ
2000	10	---	1.682	---
2001	16	60	5.359	218,6
2002	46	187,6	40.714	659,7
2003	52	13,0	49.911	22,6
2004	107	105,8	56.611	19,4
2005	189	76,6	114.642	92,3
2006	349	84,7	207.206	80,7
2007	408	16,9	369.766	78,5
2008	647	58,6	727.961	96,9

Fonte: MEC/INEP/Deaes

Se estabelecermos o percentual de crescimento dos cursos a distância, por exemplo, entre 2000 (10 cursos registrados) e 2008 (647 cursos), ele chega a 6.370%. O número de cursos presenciais, apesar de contar, evidentemente, com um contingente numérico expressivamente maior em 2000 (10.585 cursos), aumentou 134% no período, ficando em 2008 com 24.719 cursos. Analisando o ritmo de crescimento da modalidade, pode-se constatar a explosão de cursos (187,6%) e matrículas (659,7%) no ano que se seguiu ao PNE, a quebra do índice em 2003 para uma retomada, a partir dos anos seguintes, do crescimento tanto de matrículas como de cursos.

Esses dados iniciais sugerem a necessidade de uma definição mais clara de cada uma das modalidades acadêmicas em foco neste estudo, de sua interface com os demais eixos aqui tratados e de sua relação com o movimento de expansão da educação superior.

### **1 Expansão da educação superior: a rede federal de educação profissional**

Documentos oficiais emanados do MEC informam que a Rede Federal de Educação Profissional está vivenciando a maior expansão da sua história. Do ano de 1909, quando foi criada, até 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no Brasil. Nos últimos sete anos, o Ministério da Educação já entregou à população várias unidades das 214 novas previstas. Além disso, outras escolas foram federalizadas e o MEC anuncia que todas as unidades em obras serão concluídas até o final de 2010. Para assegurar o crescimento, o Ministério da Educação está investindo R\$ 1,1 bilhão, gerando 500 mil vagas nas mais de 354 escolas de Educação Profissional e Tecnológica em todo o país (MEC/SETEC, 2009). No entanto, grande parte desta propalada expansão é proveniente da agregação de instituições de educação profissional, já

existentes anteriormente, para formar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Ou seja, para cada novo Instituto Federal (IF) criado, foram extintos CEFETs, escolas agrotécnicas e escolas vinculadas às universidades federais que, agrupadas na nova engenharia, tornaram-se *campus* dos IFs.

Cabe aqui destacar que, até o final de 2008, a rede federal, segundo dados do Ministério da Educação e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), contava com 36 escolas agrotécnicas, 33 CEFETs, 32 escolas vinculadas, uma universidade tecnológica federal e uma escola técnica federal. Eram, portanto, 103 instituições, das quais 75 foram oficialmente extintas para integrar os institutos federais. Por esse motivo, fica mais difícil, a partir do ano de 2009, avaliar, com exatidão, a expansão da rede, pois é necessário proceder à exclusão das instituições extintas para formar as novas unidades. São 38 institutos federais presentes em todos os estados da Federação, oferecendo desde cursos técnicos de nível médio até a pós-graduação, passando por licenciaturas, bacharelados e cursos superiores de tecnologia. Em todos eles, a educação tecnológica é a grande meta a ser atingida.

Quanto ao conceito de educação tecnológica presente nos censos do INEP e na própria legislação, Castanheira e Guimarães (2009) observaram que o termo apresenta-se com diferentes significados, referindo-se em sentido amplo, a um princípio formador de valores e prática pedagógica, admitindo o trabalho como categoria de saber e de produção. Em sentido estrito,

trata-se de uma modalidade da educação profissional oferecida em nível superior com a denominação de *curso superior de tecnologia* integrado ao trabalho, à ciência e à tecnologia, visando à formação de especialistas em áreas que utilizam as tecnologias, podendo ocorrer em nível de graduação e de pós-graduação.

Os cursos de educação superior que mais crescem no Brasil, atualmente, são os tecnológicos. Isso está acontecendo porque os institutos federais foram criados com a finalidade de ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os níveis e modalidades, e de promover a integração e a verticalização da educação profissional, desde a educação básica até o nível superior. Todos os 38 institutos têm como meta o oferecimento dos cursos superiores, com destaque especial para os tecnológicos, a fim de que possam, realmente, ser equiparados às universidades federais, conforme explicitado no instrumento legal de sua criação. A facilidade da criação de cursos também é destacada na lei que dá às novas instituições autonomia para criar e extinguir cursos, nos limites de sua área de atuação territorial, bem como registrar os diplomas dos cursos oferecidos.

Todas essas facilidades fizeram com que os cursos tecnológicos representem, hoje, 17% do total de ofertas de cursos de educação superior no país. No último Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia (MEC/SETEC, 2010), estão listadas 112 graduações tecnológicas organizadas em 13 eixos temáticos: ambiente e saúde, apoio escolar, controle e processos industriais, gestão e negócios,

hospitalidade e lazer, informação e comunicação, infraestrutura, militar, produção alimentícia, produção cultural e design, produção industrial, recursos naturais e segurança. Cabe destacar a inclusão, neste ano, dos eixos de apoio escolar e militar. O primeiro destina-se aos funcionários das escolas, em geral, e dos institutos federais, em particular. O segundo demonstra o reconhecimento oficial do MEC a alguns cursos militares, principalmente no campo da aeronáutica.

No que tange à educação a distância, no campo da educação profissional vale destacar, dentre os projetos e ações da SETEC, o Programa Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec). A oferta da e-Tec já é possível em todos os estados brasileiros e conta com a parceria entre a SETEC e a Secretaria de Educação a Distância (SEED), do Ministério da Educação. Além dos polos de ensino a distância, o MEC/SETEC informa em documento intitulado "Projetos e Ações" (2009) que o e-Tec conta com laboratórios móveis para práticas profissionalizantes e que, desde 2008, vem garantindo a infraestrutura de sistemas tecnológicos de comunicação nas escolas interessadas, com a instalação de laboratórios didáticos equipados, biblioteca e salas de estudo buscando a interação entre os alunos, docentes e tutores. O primeiro foco de ação da e-Tec é direcionado aos cursos técnicos de nível médio, com projeções de abrangência para os cursos superiores de tecnologia, uma vez que os institutos federais têm que oferecer, obrigatoriamente, cursos profissionalizantes técnicos de nível

médio e cursos tecnológicos, que envolvem a graduação e a pós-graduação.

Não se pode perder de vista, porém, que

[...] nas reflexões a respeito da reforma da educação profissional, técnica e tecnológica, a Lei n. 11.892/08, que institui os institutos federais, integra um conjunto de medidas normativas que visa à concretização do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – do atual governo, que o tem como um dos mais importantes componentes educacionais do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC. (OTRANTO, 2010, p. 104).

Os institutos federais representam, hoje, a parte mais fundamental da reengenharia da recém criada rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, já que foi formada a partir deles .

### *Questões envolvidas*

Uma análise das ações propostas pela SETEC permite a constatação da opção única daquela Secretaria do MEC pelo modelo dos institutos federais e as pressões a que estão sendo submetidas as instituições que optaram pela não adesão ao modelo. Aquelas que não aderiram à proposta governamental estão sendo excluídas de vários projetos que visam à consolidação da política de educação profissional do atual governo. Como exemplo, pode-se citar o Projeto de Cooperação Bilateral Brasil-França, surgido a partir da assinatura, em 23 de dezembro de 2008, do Protocolo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da

República Francesa sobre cooperação no domínio do ensino profissional. A chamada pública para a apresentação de propostas divulgada em 2010 traz textualmente que ela é direcionada aos

[...] Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), enquanto executores das políticas de educação profissional e tecnológica. E, mais adiante, declara que são proponentes elegíveis para [...] a Chamada Pública os 38 (trinta e oito) Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. (BRASIL, 2010).

O fato demonstra que, apesar do discurso da liberdade de opção, sanções estão sendo direcionadas àquelas que ousaram optar por manter a identidade e não se integrar aos institutos federais. O registro do processo de mudança da rede federal de educação profissional, que está sendo feito neste grupo de pesquisa, por certo fornecerá, no futuro, outros indicadores e propiciará maiores reflexões aos pesquisadores do tema a respeito das causas e consequências das modificações propostas a partir da Lei 11892 de 2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

## **2 Expansão e formação docente**

Para elaborar as políticas e discutir as diretrizes sobre a formação de professores, o governo federal, por meio da lei 11.502 de 2007, modifica a estrutura da CAPES passando, doravante, esta Coordenação também a se voltar para a capacitação dos docentes da educação

básica, promovendo tanto a formação inicial quanto a formação continuada desses profissionais. Nessa nova estrutura foi criada a Diretoria de Educação Básica Presencial (DEB) e a Diretoria de Educação Básica a Distância (DED), além de um Comitê Técnico-Científico da Educação Básica (CTC). As funções do DEB, do DED e do CTC reforçam o papel da CAPES enquanto agência reguladora que deverá não só discutir as diretrizes da formação como fixar os parâmetros para a avaliação da demanda por profissionais do magistério, acompanhar a avaliação dos cursos de pedagogia, licenciatura e normal superior, manifestar-se nos processos de reconhecimento e renovação dos cursos relacionados à formação, subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Educação e opinar sobre os estudos e pesquisas relativos aos conteúdos curriculares dos cursos, entre outras ações.

As primeiras ações da Diretoria de Educação Básica Presencial da CAPES foram, ainda em 2008, a publicação do Edital 002-2008, do PRODOCÊNCIA, Programa de Consolidação das Licenciaturas. Esse Programa tem como objetivo elevar a qualidade da graduação, tendo como prioridade a melhoria do ensino dos cursos de licenciatura e a formação de professores. Outros programas, alguns já existentes, foram se integrando à DEB, como é o caso do Observatório da Educação criado em 2006, pelo Decreto 5.803 (BRASIL, 2006), tendo como finalidade “fomentar a produção acadêmica e a formação de recursos pós-graduados em educação, em nível de

mestrado e doutorado” (art.2º). Também o Observatório da Educação Escolar e Indígena integra essa diretoria e visa fomentar o desenvolvimento de estudos e pesquisas em educação, fortalecendo a formação de profissionais da educação básica intercultural indígena, além de professores e gestores para territórios etnoeducacionais. Por fim, o Programa Novos Talentos, visando ao aprimoramento e atualização de professores e alunos da educação básica por meio de atividades extracurriculares que objetivem a inclusão social e o desenvolvimento da cultura científica.

No momento, o carro chefe da DEB Presencial é o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), decorrente da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto 6.755/2009). Seu objetivo é ministrar cursos superiores gratuitos e de qualidade a professores em exercício das escolas públicas sem formação adequada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de dezembro de 1996. Segundo informação da CAPES, por meio do PARFOR deverão ser ofertadas 400 mil vagas novas, envolvendo cerca de 150 instituições de educação superior - federais, estaduais, comunitárias e confessionais, nos 25 estados que aderiram ao Programa de formação inicial.

Em relação às atividades e programas da Diretoria de Educação a Distância (que não inclui apenas a formação de professores para a educação básica), a CAPES vem desenvolvendo ações, algumas promovidas pela Universidade Aberta do Brasil. Ressalte-se que a UAB já existia desde 2006 (Decreto 5.800) e que, dentre os seus objetivos, destacamos aqueles de “oferecer formação inicial a professores em efetivo exercício na educação básica pública que ainda não tenham graduação”.

Em relação à formação de professores, a UAB oferece cursos de licenciatura e especialização em parcerias com instituições públicas de ensino superior.

Assim é que os cursos tanto de formação inicial quanto formação continuada vêm sendo alvo de um conjunto de iniciativas que têm ajudado a consolidar a modalidade da educação a distância no Brasil. É o caso do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, que se revela emblemático na compreensão do fenômeno e no qual a previsão de vagas em cursos de graduação (licenciaturas) e especialização abrange tanto cursos presenciais como a distância. A Tabela 4 apresenta uma visão dessa situação com base nos dados extraídos da dissertação *Trabalho Docente na Educação a distância: a UFPA como expressão do fenômeno*, defendida nesta universidade, em 2010.

**Tabela 4:** Distribuição de vagas em cursos de graduação e especialização nas modalidades presencial e a distância contidas no Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, por região.

REGIÕES	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR			UNIVERSIDADES FEDERAIS		
	IES	PRESENCIAL	A DISTÂNCIA	IES	PRESENCIAL	A DISTÂNCIA
Norte	11	61.024	2.952	4	43.328	2.457
Nordeste	36	87.228	117.813	14	27.086	59.812
Sudeste	8	7.261	6.945	4	1.766	5.130
Centro-Oeste	9	10.464	17.415	4	3.494	10.710
Sul	12	8.846	13.205	3	3.930	4.605
TOTAL	76	174.823	158.330	29	79.514	82.714

Fonte: Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (2008 *apud* MONTE, 2010).

Observa-se que estão envolvidas nesse programa de formação 76 instituições públicas de ensino superior e 29 universidades federais. Do total de 495.381 vagas previstas, 241.044 são para cursos a distância, o que representa 48,7% do total. Além disso, reforça a participação na formação de professores de outras instituições públicas de ensino superior (como é o caso dos institutos federais de ensino superior). Tal situação, segundo Monte (2010), pode contribuir para que esta modalidade se torne a preferencial em cursos de formação de professores já que se trata de um programa de governo que certamente irá induzir outras ações semelhantes.

#### *Questões envolvidas*

Entre os argumentos que ajudam a entender essa opção pela educação a distância está o de Moon (2008, p.801) para quem no contexto internacional “a última década testemunhou um número sem precedente de ações governamentais legislativas, regulatórias, ou outras, dirigidas à educação dos professores”. Segundo esse autor, os “recursos são alocados para cursos longos, de três ou quatro anos, os quais formam apenas uma minoria dos professores necessários” (MOON, 2008). Além disso, existe uma inabilidade em desenvolver programas em grande escala, já que o principal modo de pensamento continua sendo uma formação inicial desenvolvida num *campus*. Para esse autor, a continuidade desse modelo acaba por reduzir as possibilidades de passar para programas em grande escala.

Perante esses problemas, Moon (2008) sinaliza para a necessidade de

repensar as estruturas e os processos da educação dos professores e propõe um modelo de formação que inclua *formas de desenvolvimento mais abrangentes de educação e formação centradas na escola*, onde o desenvolvimento profissional da maioria de professores terá de ocorrer *no local de trabalho*, o que sugere a adoção de modelos que apontem para alguma forma sustentada de aprendizado aberto e a distância.

O que se observa é que a utilização de mediações tecnológicas nos processos de formação de professores se ampliou com a criação de programas como os da Universidade Aberta do Brasil, fato que poderia gerar uma melhoria qualitativa nesses processos. Zuin (2006, p.942), em análise desenvolvida sobre essa perspectiva, levanta um conjunto de questões que procuram refletir sobre o programa Universidade Aberta do Brasil.

Para o autor (ZUIN, 2006, p.946), a mera utilização dos recursos audiovisuais mais refinados (que em geral caracterizam os cursos a distância) não significa, aprioristicamente, que as pessoas se comunicam e que, portanto, possam expressar os problemas concernentes à própria privação quanto aos processos de interação que deveriam caracterizar o ensino presencial. Nesse tipo de curso, o processo de comunicação ainda não se objetivou efetivamente, daí o sentido etimológico da palavra virtual.

Ainda sobre a utilização dos recursos midiáticos como eixo norteador do trabalho de professores e alunos, esse mesmo autor nos diz que, para a literatura da área de

pesquisa em EAD, “os professores devem ser formados, e principalmente se formar num ambiente educacional que valorize o exercício da criatividade e da reflexão como fundamentos da condição de ser autônomo” (ZUIN, 2006, p. 946). Ele indaga se esse seria o ambiente hegemônico em programas de EAD, uma vez que pesquisas desenvolvidas a partir desses cursos sinalizam para uma realidade bastante diferenciada do anunciado. É o caso de Belloni (2002) e Giolo (2008).

Para Belloni (2002, p. 136), entre os principais problemas encontrados nos cursos a distância destacam-se aqueles situados do lado da demanda, já que “não há condições de auto-estudo, em que a recepção (seja TV, seja internet, seja impresso) dos materiais é tecnicamente ruim e a motivação para a aprendizagem é muitas vezes inexistente”. Essas constatações acabam por desestimular os alunos que tendem a abandonar os estudos, em face da realidade dos sistemas de ensino que não conseguem assegurar condições mínimas de realização das propostas.

Para Giolo (2008, p. 1219), a análise do panorama da educação superior a distância (graduação), no Brasil, evidencia que os cursos nessa modalidade passaram a fazer parte da rota das preferências de parte da iniciativa privada. A expansão da modalidade presencial começou a experimentar certo cansaço causado pela diminuição progressiva da demanda (demanda com possibilidade financeira de bancar os, relativamente, elevados custos da educação presencial). Esse movimento,

no que diz respeito aos cursos de formação de professores, pode ser percebido a partir do ano de 2006, quando se observa uma inversão na tendência anteriormente identificada que era a de matrículas majoritárias no setor público.

Outro destaque feito pelo autor diz respeito aos problemas que a EAD está criando para a atividade de formação docente, já que substituiu a sala de aula pela formação em trânsito, descolada dos espaços tradicionais de ensino-aprendizagem. É preciso, defende o autor, atentarmos para a compreensão de considerar a atividade docente na cultura da malha institucional onde ela ocorre, a escola, a academia, a universidade, espaços os quais foram concebidos e constituídos como espaços e tempos específicos para o exercício do ensinar e do aprender.

### **3 Papel da Educação a Distância na expansão da Educação Superior: definições, ações e questões**

A EAD tem uma longa e diversificada trajetória, está em todos os cantos da terra e se desenvolve cada dia mais, assim como se multiplicam as questões sobre sua utilização, como já foi indicado neste texto. Entretanto, é importante se tomar conhecimento da multiplicidade de alternativas de conceber EAD, que envolve três dimensões: uso de inovações tecnológicas; a concepção de educação que a sustenta e o *continuum* espaço e tempo presente em seus diferentes modelos.

A dimensão que distingue as gerações de modelos a partir do uso crescente

de inovações tecnológicas relaciona um conjunto de alternativas de educação a distância que vai desde o ensino por correspondência até a aprendizagem flexível (que combina as modalidades presencial e a distância) e mediada pelo computador.

No que concerne à concepção de educação que a sustenta, Wilson Azevedo (*apud* CARVALHO, 2006) distingue dois paradigmas: o paradigma industrial e o paradigma sociointeracionista. No paradigma industrial de EAD, os cursos são previstos para atender a grandes números. Por esta razão, sua estrutura de funcionamento distingue, em papéis e ocupantes diferenciados, conteudistas, tutores, equipe de apoio tecnológico. A elaboração do material didático do curso, feito como se fosse uma linha de produção de fábrica, é o principal apoio deste paradigma. Depois de pronto ele poderá ser multiplicado para distribuição aos alunos, “por um custo que tenderá a ser menor, conforme vai aumentando a quantidade de alunos” (AZEVEDO *apud* CARVALHO, 2006, p. 99). É também chamado de paradigma autoinstrucional na medida em que não favorece a interação entre os alunos do curso e, muitas vezes, dispensa a tutoria ou a reduz a um acompanhamento burocrático. Também o professor é afetado, como profissional, por um processo de proletarização, fragmentação, divisão do espaço de trabalho. Segundo Carvalho (2006), é o paradigma mais utilizado hoje, no Brasil, principalmente nas instituições de ensino superior que estabeleceram uma extensa rede de polos educacionais longe de sua sede administrativa.

Quanto ao paradigma sociointeracionista, ele surge na medida em que as redes informatizadas e a comunicação mediada por computador *permitem* a comunicação (e interação) entre os principais atores do processo ensino-aprendizagem – docentes e alunos – em um meio ambiente de informação (ambientes de aprendizagem). Os principais papéis se resumem aos docentes, alunos e equipe de apoio multidisciplinar. Apesar de serem em menor número, existem várias iniciativas institucionais públicas e privadas no Brasil que se pautam por esse paradigma que valoriza o trabalho da tutoria, enquanto mediadora do processo ensino-aprendizagem, assumida pelo próprio professor conteudista ou por outros professores especialmente contratados.

A existência de um *continuum* nas dimensões espaço e tempo, presentes nos modelos de EAD, abre um amplo leque de possibilidades de oferta de cursos. A dimensão espaço, por exemplo, estabelece um *continuum* entre a educação presencial e a educação *on line* que permite não só a adoção dessas duas formas de curso como, também, opções intermediárias que têm caracterizado os modelos semipresenciais de EAD. Esses cursos incluem momentos presenciais ou nas instituições que os oferecem ou em polos de apoio situados em lugares de fácil acesso ao alunado, assistido por tutores. Para alguns autores, existe a tendência de haver uma convergência crescente entre educação presencial e virtual (BELLONI, 2002). A abertura legal para esta tendência se concretizou, com

as Portarias 2.253/2001 e 4.059/2004. Na portaria de 2004, fica permitida

[...] às instituições de ensino superior do sistema federal de ensino introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semi-presencial. (BRASIL, 2004, art.1º).

As diferentes formas dessa modalidade de ensino são opções que têm predominado nas políticas públicas e nas experiências das instituições de ensino superior, em determinados momentos da trajetória da EAD no Brasil, mas que subsistem lado a lado até hoje.

Neste artigo, o foco da análise está centrado nas iniciativas de cursos de graduação a distância decorrentes da promoção direta ou indireta do Poder Público, tomando como marcos: o movimento de certificação de professores, logo após a aprovação do PNE; o credenciamento acelerado de IES privadas no período 2003 a 2005; o financiamento público da rede privada no ProUni, a partir de 2005; a institucionalização da EAD na rede pública de ensino, com a criação da Universidade Aberta do Brasil, em 2006.

### *Predominância das universidades públicas/consórcios e dos cursos de licenciatura*

Em estudos anteriores, essa situação foi explorada com detalhes. O Quadro 1 que mapeia a situação da oferta de licenciaturas, em 2002, no conjunto de cursos oferecidos, é um recorte desta análise.

<b>CURSOS</b>	<b>IES</b>	<b>CONSÓRCIOS</b>	<b>MATRÍCULA</b>
Licenciatura Pedagogia – Séries iniciais / 1 <sup>ª</sup> a 4 <sup>ª</sup>	<b>Federais:</b> UFAL / UFMT / UFMS / UFES / UFOP / UFPR		5.893
Licenciatura Ciências Biológicas	<b>Estaduais:</b> UNITINS / UDESC, UEMA, UECE		28.795
Licenciatura Matemática		VEREDAS (MG), PEC (SP), CEDERJ (RJ)	28.100
<b>Total de matrículas em cursos de licenciatura</b>			<b>62.738</b>
Outros cursos (complementação pedagógica, bacharelado, sequencial, especialização)			21.985
<b>Total geral</b>			<b>84.723</b>

**Quadro 1:** Cursos de licenciatura implementados/autorizados na modalidade de EAD e instituições envolvidas - 2002.

FONTE: VIANNEY *et al.* 2003 ( *apud* Segenreich, 2003).

Pode-se constatar que a matrícula dos cursos de licenciatura representa 74% do total de alunos matriculados em cursos de educação a distância em 2002. A oferta direta de cursos pelas seis universidades federais mencionadas representa somente 9% do total de matrículas da licenciatura enquanto as quatro universidades estaduais registradas no quadro chegam a superar, em número de matrículas, o total de professores atendidos nos três consórcios que incluíram quase trinta instituições de ensino superior. Somente a Universidade do Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC) concentrou praticamente 50% das matrículas, com um total de 14.110, seguida pela Fundação Universidade de Tocantins, com 8.707 alunos. É este modelo de atendimento de massa que será seguido pela rede privada, na sua maioria.

Nestas iniciativas, predomina ainda a tecnologia do material impresso e o modelo semipresencial de EAD sustentado por uma rede de polos de apoio presencial, com algumas diferenças de modelo de atuação. Tomando como exemplo o projeto Veredas e o CEDERJ, o primeiro considerava como polos de apoio as próprias IES integrantes do consórcio, com vistas a proporcionar aos professores cursistas uma vivência do espaço universitário. O CEDERJ instituiu, em parceria com as prefeituras do estado do Rio de Janeiro polos em locais por elas disponibilizados, em geral escolas da rede pública. Quanto aos tutores, no Veredas, eles eram os próprios professores das IES, enquanto no CEDERJ foi instituída a figura do tutor marcando a ideia, nos seus cursos de capacitação dos tutores presenciais que atuavam nos polos, de que *tutor não é professor* (no caso, o

professor eram os professores conteudistas das universidades integrantes do consórcio).

#### *Credenciamento acelerado de IES privadas*

O modelo semipresencial instituído pelo MEC, em seus marcos regulatórios, exige a *presencialidade* nas atividades de estágio, de uso de laboratórios e avaliação final. Logo é o modelo de EAD semipresen-

cial estruturado em uma rede de polos que vai prevalecer no credenciamento das IES privadas no período 2003 – 2005. Somente nestes três anos o percentual de crescimento da rede mantém-se alto enquanto o credenciamento de universidades públicas decresce, chegando a zero em 2005, como pode ser verificado na Tabela 5.

**Tabela 5:** Evolução do número de IES credenciadas para EAD, por categoria administrativa no período pré-ProUni

<b>ANOS</b>	<b>TOTAIS</b>	<b>% Δ</b>	<b>PÚBLICO</b>	<b>% Δ</b>	<b>PRIVADO</b>	<b>% Δ</b>
<b>2002</b>	25	---	16	---	09	---
<b>2003</b>	37	48	22	37,5	15	66,7
<b>2004</b>	45	21,6	23	4,5	22	46,7
<b>2005</b>	61	35,6	23	0	38	72,3

Fonte: MEC/INEP/Deaes.

O crescimento da rede privada, na maioria das vezes baseada em um paradigma industrial de EAD, gerou duas distorções diretamente relacionadas à expansão do ensino superior esperada pelas políticas públicas: a excessiva oferta de vagas pelas IES privadas e a multiplicação de polos por todo o país, principalmente por parte de IES do sul e sudeste. Algumas instituições chegavam a oferecer 20 mil vagas em um determinado curso, que não eram preenchidas, criando um estoque crescente de vagas ociosas no sistema, que era absorvido, em parte,

pelo próprio governo por meio do ProUni. Quanto aos polos, levantamento feito em 2007 mostra que 11 instituições privadas de ensino superior, com mais de 100 polos, cada uma, concentravam 81% dos 6.718 polos cadastrados no MEC (SEGENREICH, 2010). Apesar de agir tardiamente, o MEC tem atuado, a partir de 2007, no sentido de avaliar esses polos e muitos deles foram fechados. No momento, algumas IES estão sendo, inclusive, descredenciadas, criando um problema de alocação de um grande contingente de alunos em outras instituições.

### *ProUni: financiamento público das vagas ociosas da rede privada*

No período que antecedeu a criação do ProUni, o número de vagas ociosas nas IES privadas saltou de 1.143, no ano de 2000, para 88.073 em 2004, representando um aumento de 7.605%. Conclui-se que, além das vagas existentes nos cursos presenciais, a existência dessas oitenta mil vagas ociosas na modalidade de EAD

certamente pesou também na criação do ProUni, tendo em vista que o governo federal já vinha pensando em utilizar a EAD como uma das estratégias de expansão do ensino superior.

Analisando o tipo de curso em que eram ofertadas bolsas, verificou-se que o crescimento de bolsas de EAD incidia mais fortemente na oferta de cursos superiores de tecnologia, como demonstram os dados da Tabela 6, referentes ao Estado do Pará.

**TABELA 6:** Distribuição dos curso/pólos oferecidos pelo ProUni, por tipo de instituição e de curso, Pará – 2008.1/ 2009.1

<b>Instituições de Ensino Superior</b>	<b>Superior de Tecnologia</b>		<b>Graduação Tradicional</b>		<b>Total</b>	
	<b>2008.1</b>	<b>2009.1</b>	<b>2008.1</b>	<b>2009.1</b>	<b>2008.1</b>	<b>2009.1</b>
Faculdades, Institutos e Centros Univ.	31	75	18	14	49	89
Universidades	11	70	56	115	67	185
Total Geral	42	145	74	129	116	274
$\Delta\%$ 2008.1/ 2009.1	245,2		74,3		136,2	

Fonte: Segenreich, 2009, p.10.

Além deste quadro preocupante da explosão de oferta de cursos e de vagas em cursos mais curtos, fica uma dúvida sobre até que ponto os estudantes estão tendo acesso a cursos que eles desejam e/ou necessitam. Neste sentido, assumimos as observações de Belloni (2002) apontadas no eixo relativo à formação de professores em relação às propostas não só da TV Escola e Um Salto para Futuro como em relação às novas propostas que se pautam sobre a mesma concepção de educação. Em nova tentativa de atingir as metas de

expansão, as políticas públicas se voltaram para a inserção institucional da EAD na rede pública de educação superior.

### *UAB: a institucionalização da EAD na rede pública de ensino superior*

A Universidade Aberta do Brasil (Decreto 5800/2006) é fruto de uma política governamental, mais do que de um projeto educacional de expansão quantitativa de vagas na rede pública de educação superior, pelos números que pretende alcançar e pelos mecanismos de adesão adotados.

Nas orientações publicadas no site do MEC para a participação de instituições federais na UAB, ficou clara a mensagem de que a ampliação das atividades nas instituições federais e nos polos com o projeto UAB *contribuiria significativamente para justificativa de obtenção de novas vagas docentes*.

Em termos de modelo de EAD, a Universidade Aberta do Brasil se baseia na mesma lógica de organização do Cederj: polos educacionais nos municípios; sistema de tutoria presencial nos polos municipais e tutoria a distância nas instituições de ensino superior; pagamento de bolsas tanto para tutores como para coordenadores de disciplinas, mesmo que sejam professores da instituição promotora do curso. Apesar de ter iniciado suas atividades oferecendo um curso de bacharelado em Administração, a proposta da UAB é priorizar os cursos de formação de professores, atendendo principalmente o professor da escola pública que ainda não possui graduação. Como já foi mencionado ao tratar da formação de professores no item anterior, em 2009 foi lançado o Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Decreto 6.755/2009), coordenado pela CAPES (Portaria 318/2009), que está oferecendo cursos na modalidade presencial e à distância, com a participação das instituições públicas que integram a UAB. A meta é colocar na universidade, entre 2009 e 2011, 331.400 professores que lecionam na educação básica e ainda não têm licenciatura. Na visão dos autores que vêm trabalhando por uma educação

a distância de qualidade, a preocupação por atingir metas quantitativas muito ambiciosas, por parte do governo federal, pode prejudicar em vez de ajudar, a trajetória desta modalidade de ensino na educação superior. Relatos de experiências institucionais no VII Congresso Brasileiro de Ensino a Distância promovido pela UniRede e realizado em novembro de 2010 em Cuiabá, deram evidências da tensão quantidade x qualidade nos cursos já realizados ou em desenvolvimento nas universidades públicas.

#### *Questões envolvidas*

Duas questões importantes serão aqui destacadas, dentre os múltiplos desafios que a EAD apresenta aos pesquisadores da área da Educação: a qualidade do ensino ministrado e a fragmentação do papel do professor. Nos diversos estudos desenvolvidos no sentido de dar uma “visibilidade empírica aos caminhos e descaminhos da implantação da EAD no sistema de ensino superior privado, nesta década de 2000”, tem sido trazido constantemente o apoio teórico da discussão de Kuenzer (2002) sobre “exclusão includente” e “inclusão excludente” e a distinção feita no trabalho de Carvalho (2006) entre modelo industrial e modelo informacional ou sociointeracionista de educação a distância (SEGENREICH, 2009). Tem-se constatado que, em muitas instituições que oferecem um grande número de vagas para todo o Brasil, predomina um estilo de curso que se pauta pelo paradigma industrial de EAD. Não se pode afirmar, também,

que o estreito leque de cursos oferecidos atenda aos interesses dos candidatos à bolsa nem se a IES fez algum estudo de demanda nos polos por ela criados. O interesse pelos cursos superiores de tecnologia, altamente incentivados pelo governo, desviou as IES com fins lucrativos de outras modalidades de curso.

De Kuenzer, tem-se utilizado uma importante contribuição para entender a nova dialética entre o mundo do trabalho e a educação (no caso a EAD) em torno de duas lógicas que se articulam dialeticamente no uso indevido dessa modalidade de educação: a *inclusão excludente*, que inclui ilusoriamente o estudante nos diferentes níveis e modalidades de ensino mas que, pela *certificação vazia* em cursos de baixa qualidade ou distantes de suas reais necessidades o exclui do mundo do trabalho, dos direitos e das formas dignas de existência. O desafio de propiciar uma educação a distância de qualidade para grandes números tem ocupado pesquisadores e profissionais da área que se pautam por uma concepção sociointeracionista de educação. Quanto à *exclusão includente*, que exclui o trabalhador do mercado formal (no caso o professor) para incluí-lo de forma precarizada, como tutor, esta questão é bastante complexa e ultrapassa os limites da EAD, apresentando interfaces importantíssimas com o eixo de formação de professores, já apontadas neste trabalho, como, também, com outros subprojetos, tais como trabalho docente e financiamento.

## **Considerações finais e perspectivas de encaminhamento da pesquisa**

Ao finalizar este trabalho, os pesquisadores envolvidos nos três eixos do subprojeto de pesquisa nele explorados, esperam ter sido bem sucedidos em demonstrar a presença significativa dessas áreas de atuação nas políticas de expansão do ensino superior pós-LDB. As questões levantadas em cada eixo guardam a especificidade do olhar dos pesquisadores nelas envolvidos, mas também vão tecendo, no decorrer do texto, as múltiplas relações que guardam entre si e com os demais eixos do mesmo subprojeto – internacionalização e arquiteturas acadêmicas. Também começam a aflorar interfaces com os demais subprojetos da pesquisa maior como, por exemplo, os subprojetos de financiamento e trabalho docente.

No sentido de aprofundar as questões levantadas, está sendo concluído o levantamento dos marcos regulatórios de cada um destes eixos, no plano nacional e internacional, assim como uma bibliografia anotada que contempla os principais periódicos pertinentes às áreas abrangidas pelo subprojeto.

Com base neste banco de dados consolidado, será possível definir as situações de estudo que constituirão estudos de caso a serem realizados na segunda etapa da pesquisa.

## Referências

BELLONI, M. L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. *Educ. Soc.* [online], v.23, n.78, p. 117-142, 2002.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, ano CXXXIV, n. 248, de 23/12/96, p. 27.833-27.841.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação – PNE/Ministério da Educação*. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 4059 de 10 de dezembro de 2004. Trata da oferta de disciplinas na modalidade semipresencial em cursos superiores já reconhecidos *Diário Oficial da União* de 13 de dezembro de 2004, seção 1, p.34.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005*: Institui o Programa Universidade para Todos – ProUni, regula a doação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. 2005. Disponível em: <<http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/legislacao.shtm>>. Acesso em: 20 set. 2006.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 5.800 de 8 de junho de 2006*: Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil, 2006c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/Decreto/D5800.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. *Decreto 5.803 de 08 de junho de 2006*: Dispõe sobre o Observatório da Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5803.htm)>. Acesso em: 25 set. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei 11892, de 29 de dezembro de 2008*. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. Brasília/DF, Diário Oficial de 30 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. *Decreto 6.755 de 29 de janeiro de 2009*: Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providência. Disponível: <<http://www.datadez.com.br/content/legislacao.asp?id=81309>>. Acesso em: mar. 2009.

\_\_\_\_\_. *Portaria 318 de 02 de abril de 2009*: Transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em: <[http://www.semesp.org.br/portal/pdfs/juridico2009/Portarias/02.04.09/n318\\_02.04.09.pdf](http://www.semesp.org.br/portal/pdfs/juridico2009/Portarias/02.04.09/n318_02.04.09.pdf)>. Acesso em: dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Chamada Pública MEC/SETEC/GAB. *Chamada Pública de Propostas para Apoio a Projetos de Cooperação Bilateral Brasil-França*. Brasília/DF, 2010.

CARVALHO, J. O. F. de. A inserção da educação a distância e da tecnologia de apoio ao ensino na instituição de ensino superior. In: SOARES, Suely Magali (Org.). *Cultura do desafio: gestão de tecnologias de informação e comunicação no ensino superior*. Campinas: Alínea, 2006. p. 89-108.

CASTANHEIRA, M.; GUIMARÃES, L.A.P. A educação profissional no contexto da educação superior no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR: ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR, 16. Campo Grande, MS: Rede Universitas/Br. Intercâmbio do GT Política de Educação Superior da ANPEd, 2009.

GIOLO, J. A educação a distância e a formação de professores. *Educ. Soc.* [online], v.29, n.105, p. 1211-1234, 2008.

KUENZER, A. Z. Exclusão incluyente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (Orgs.). *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas: Autores Associados/Histedbr, 2005. p. 77-95.

LIMA, K. R. de S. *Reformas da Educação Superior do Governo Lula e educação a distância: democratização ou subordinação das instituições de ensino superior à ordem do capital?* REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 27. Caxambu, MG: GT 11 - Política da Educação Superior, 2004. Disponível em: <[www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t119.pdf](http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t119.pdf)>. Acesso em: 7 mar. 2006.

MEC/INEP. *Resumo Técnico*. Censo da Educação Superior 2008 (dados preliminares). Brasília: INEP, 2009

MEC/SETEC. *Projetos e Ações*. Brasília/DF, 2009.

\_\_\_\_\_. *Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia*. Brasília/DF, 2010.

MONTE, E. D. *Trabalho docente na educação a distância: UFPA como expressão do fenômeno*. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba, 2010.

MOON, B. O papel das novas tecnologias da comunicação e da educação a distância para responder à crise global na oferta e formação de professores: uma análise da experiência de pesquisa e desenvolvimento. *Educ. Soc.* [online], v.29, n.104, p. 791-814, 2008.

OTRANTO, C. R. Política de educação profissional/tecnológica: criação e implantação dos IFETS. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR: Acesso e permanência no Ensino Superior, 16. Campo Grande-MS: Rede Universitas/Br, 2009.

\_\_\_\_\_. Criação e implantação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia- IFETS. *Revista RETTA*, UFRRJ/PPGEA, Seropédica-RJ: EDUR, v. 1, n. 1, p. 89-110, 2010.

REDE UNIVERSITAS/BR. *Políticas de expansão da Educação Superior no Brasil Pós-LDB*. Projeto de pesquisa desenvolvida por pesquisadores do GT Política da Educação Superior, sob a coordenação geral de Deise Mancebo, outubro de 2009.

SEGENREICH, S. C. D. Educação superior a distância: políticas públicas e realidades institucionais. *Série-Estudos* – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB, Campo Grande, n.16, p. 199-213, dez. 2003.

\_\_\_\_\_. *Desvelando e explorando brechas das políticas públicas em relação à inserção da EAD no ensino superior*. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 32. Caxambu, MG: GT 11 Política da Educação Superior, 2009. Disponível em: <[www.anped.org.br/32/trabalhos/katiareginadesouzalima.doc](http://www.anped.org.br/32/trabalhos/katiareginadesouzalima.doc)>. Acesso em: 7 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. *Relação Estado e Sociedade na oferta e regulação da graduação a distância no Brasil: da periferia ao centro das políticas públicas*. In: CONGRESSO IBERO-BRASILEIRO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN, 1. Elvas, Portugal: ANPAE, 2010.

ZUIN, A. A. S. Educação a distância ou educação distante? O Programa Universidade Aberta do Brasil, o tutor e o professor virtual. *Educação e Sociedade*, v.27, n.96, p. 935-954, 2006.

Recebido em outubro de 2010.

Aprovado para publicação em novembro de 2010.

# Expansão da educação superior e arquiteturas acadêmicas: tensões e desafios\*

## *Expansion of Higher Education and academic architectures: tensions and challenges*

Maria Estela Dal Pai Franco<sup>1</sup>

Marília Costa Morosini<sup>2</sup>

Arabela Campos Oliven<sup>3</sup>

Maria Alba Pereira de Deus<sup>4</sup>

Cristina Zanettini Ribeiro<sup>5</sup>

\* O estudo faz parte do subprojeto "Organização institucional e modalidades acadêmicas na expansão da educação superior no Brasil, pós-LDB/96", aprovado pelo Edital Universal-05/, Agosto de 2009. Tem como coordenadora Marília Costa Morosini. O subprojeto integra a pesquisa maior do Universitas-BR "Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil Pós-LDB". Colaborou no presente trabalho o bolsista de iniciação científica Gustavo Schutz (PIBIC/UFRGS).

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Humanas, professor titular PPGEduc/UFRGS, coordenadora do GEU-Ipesq/Edu/UFRGS.

E-mail: medalpaifranco@ufrgs.br.

<sup>2</sup> Diretora da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, doutora em Ciências Humanas, coordenadora do Centro de Estudos em ES/PUCRS, coordenadora do RIES e pesquisadora do CNPq). E-mail: marilia.morosini@pucrs.br.

<sup>3</sup> Professora da linha de pesquisa Universidade: teoria e prática do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS e pesquisadora do GEU. E-mail: aoliven@uol.com.br.

<sup>4</sup> Professora da Universidade Federal de Viçosa/MG, doutora em Educação, linha de pesquisa Educação, Estado e Sociedade. E-mail: mapdeus@ufv.br.

<sup>5</sup> Mestre em Educação UFRGS. E-mail: czanettini@gmail.com.

### **Resumo**

O artigo trata da expansão da educação superior brasileira na relação com arquiteturas acadêmicas surgidas pós-LDB1996, analisando marcos regulatórios e estatísticas oficiais. São identificados dois movimentos expansionistas, suas arquiteturas, tensões e desafios: o primeiro relacionado à inclusão social pela via da diversidade e estratégias de diversificação como o PROUNI e o Reuni; e o segundo relacionado à inclusão internacional pela via da referência em padrões desdobrados da globalização. Os desafios convergem para a importância de uma política de Estado que ultrapasse governos e facções políticas e

que a internacionalização seja indutora de uma expansão orientada para o social e para a qualidade da universidade pública brasileira.

## Palavras-chave

Expansão da educação superior. Internacionalização da educação superior. Marcos regulatórios.

## Abstract

The article deals with the expansion of Brazilian Higher Education in relation to academic architectures emerged after LDB1996, analyzing regulatory frameworks and official statistics. Two movements of expansion are identified, as well as their architectures, tensions and challenges: the first one is related to social inclusion through diversity and diversification strategies as PROUNI and Reuni, and the second is related to the inclusion by way of international references in standards derivate of globalization. The challenges converge to the importance of a state policy that goes beyond governments and political factions and to internationalization as inducer of growth, oriented to the social inclusion and quality of Brazilian public university

## Key-words

Expansion of higher education. Internationalization of higher education. Regulatory frameworks.

## Introdução

As ocorrências que afloraram na educação superior brasileira, na última década, são desafiantes devido ao seu caráter de mudanças e especialmente por trazerem consigo inúmeras tensões. Essas tensões são próprias de um embate maior entre duas perspectivas de inclusão que se fazem presentes no movimento expansionista da educação superior brasileira contemporânea e que se revelam em diferentes arquiteturas acadêmicas. Em uma ponta do tensor estão os movimentos expansionistas de inclusão social pela via da diversidade e estratégias de diversificação e, na outra ponta, os movimentos expansionistas ancorados na inclusão internacional pela via crescente de referência a padrões isomórficos e estratégias de exames indutores de *ranqueamentos* nacionais e internacionais.

Aos dois movimentos citados, subjazem valores de qualidade, alguns distintos e outros próximos, que se manifestam

estrategicamente nos movimentos expansionistas e têm seus reflexos na vida acadêmica, ambos reveladores de tensões no plano das demandas e esgotamentos, ao se falar no contexto da expansão na realidade nacional e no plano das questões e desdobramentos ao discutir o contexto da realidade internacional.

No entorno dos movimentos acima explicitados encontra-se a discussão en-cetada para os objetivos deste trabalho: 1) identificar arquiteturas acadêmicas na expansão da Educação Superior brasileira pós-LDB 1996 nos eixos da internacionalização, de programas governamentais para as universidades federais (REUNI) e de ações afirmativas; 2) configurar os espaços de arquiteturas acadêmicas na expansão da educação superior em seus marcos regulatórios, dados censitários e aportes teórico-investigativos, discutindo-os em suas tensões e desafios.

A metodologia adotada é quali-quantitativa, pois faz uso de princípios de análise de conteúdo de documentos regulatórios e de princípios de comparabilidade nas estatísticas oficiais, tendo como referência o Censo 2004 (Universitas/Inep, 1996) e estatísticas oficiais subsequentes da educação superior brasileira. Na análise qualitativa prevalece o princípio de convergências temáticas na configuração de descritores para os marcos regulatórios da expansão nos eixos selecionados. Implica identificação de ideias centrais e seu substrato, na síntese de políticas regulatórias e na identificação de tensões e desafios.

### **1 Marcos regulatórios: da LDB ao Reuni**

A Educação Superior brasileira tem passado por distintas fases de expansão, qualificadas por demandas e estratégias que transitam pela interiorização, pela expansão dos sistemas como um todo, pela expansão qualificada na equidade, fases essas explicitadas por um conjunto de regulamentações. As regulamentações caminham *pari passu* com as estratégias de expansão, mas especialmente, na última década, observa-se um movimento do patamar da norma em direção ao esclarecimento da norma-referenciada em padrões. A regulação, assim, vai além da regulamentação, pois, nas suas diretrizes, tem presente dois elementos basilares: a referência em critérios/padrões e os apontamentos para a aferição dos padrões de referência (FRANCO, 2010). Para a autora é aqui que entra um dos níveis da regulação como um conceito adequado ao Estado

avaliador de Neave (1988), Estado este que seria também regulador. Na perspectiva mencionada, existem distintas caracterizações de regulação, pois o conceito não é unívoco. As suas origens mercadológicas de controle estão nas bases clássicas da teoria administrativo-organizacional, adentrando a contemporaneidade com instrumentos importados da economia no movimento de globalização, mas ressignificados para a educação superior num caminho por vezes difícil de assimilar a responsabilidade social da instituição, quanto mais seu compromisso com o conhecimento socialmente relevante para o bem comum (FRANCO, 2010).

A perspectiva mencionada encontra respaldo na noção de Barroso (2006), quando afirma que a diferenciação conceitual da regulação depende do nível em que aparece: transnacional, nacional, microregulação local, além de uma metaregulação. A regulação transnacional é a que se origina nos países centrais em direção aos países periféricos e semi-periféricos, em geral oriunda de organismos como a UNESCO. Seus documentos têm a força da influência. Já a regulação nacional tem sentido institucional do Estado e de sua administração, envolvendo coordenação, controle e influência sobre o sistema de ensino no contexto de ação de diferentes atores sociais. A regulação combina burocracia e profissionalismo e formas institucionalizadas de intervenção do Estado. A micro-regulação local "é o processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta do confronto,

interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses e lógicas, racionalidades, estratégias..." (BARROSO, 2006, p.57).

São entendidos como marcos regulatórios expansionistas a LDB 1996, o Plano Nacional de Educação (PNE - 2001), as políticas que instituem o Sistema Nacional de Avaliação (SINAES), os movimentos de internacionalização, as políticas de ações afirmativas (2006), Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni (2007) as políticas de ações afirmativas direcionadas para o acesso e permanência, como o PROUNI- Programa Universidade para Todos.

A LDB 1996 é um marco regulatório da expansão da educação superior brasileira por abrir as portas para vislumbrar mudanças que se refletem na organização acadêmica. A Tabela 1 ressalta a expansão e o crescimento das instituições de ensino superior em série histórica que abrange a LDB 1996. A sua força expansionista fica clara nas análises do Censo de Educação Superior 2004 e nos problemas identificados na expansão do ensino superior brasileiro (RISTOFF e GIOLO, 2006). É, no entanto, no Plano Nacional de Educação (PNE - 2001)<sup>1</sup> que o marco regulatório se substancia ao estabelecer como critério

para a educação superior o alcance de 30% de matrículas da população na faixa de 18-24 anos, até 2010, das quais 40% em instituições públicas.

A Tabela 2 é expressiva por retratar o crescimento de vagas novas, ingressos e concluintes nos cursos de graduação presenciais do Brasil, no período 1991-2008. Nota-se que o crescimento de matrículas, no período de 1991/1996, anterior à LDB, foi maior nas IES públicas ( $\Delta$  % 21,4) do que nas privadas ( $\Delta$  %18,1), invertendo-se drasticamente a situação no período 1996/2005 que mostra para as públicas uma taxa de crescimento de 62,1% e para as privadas, 187,7 %. Outro ponto marcante é que em parte pode decorrer do PNE de 2001 é crescimento de vagas novas e de ingressos em cursos de graduação no interregno 1996/2005.

No cerne do estado regulador está a avaliação institucional, que se realizou no bojo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES (Lei n. 10.861/2004) e os desdobramentos posteriores aos exames padronizados.

A expansão acentuada no número de IES e a ampliação de cursos e matrículas foram motes para a introdução do SINAES com vistas a assegurar o controle e a qualidade das instituições. O SINAES abarca um conjunto de leis as quais regem a avaliação do sistema de ensino superior. A primeira delas, que institui o sistema, é a Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, cabendo mencionar a Portaria n. 2.051, de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES. É essa portaria que estabelece competências

---

<sup>1</sup> Está em discussão a elaboração do novo PNE 2011-2020. No Rio Grande do Sul o debate, com a participação de reitores, especialistas e parlamentares, tem sido promovido pela AESUFOPE - Associação de Escolas Superiores que Formam Profissionais da Educação, especialmente no que diz respeito à formação de professores

para a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), assim como particulariza a avaliação em três etapas: a “Avaliação Institucional” que tem por objetivo identificar o perfil e o significado de atuação das instituições, a “Avaliação dos Cursos de Graduação” que por instrumentos e visitas *in loco* avalia os cursos de graduação, e a “Avaliação do Desempenho dos Estudantes” que objetiva acompanhar o processo de aprendizagem e o desempenho dos estudantes.

A regulação como função advém do Decreto Federal n. 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação da educação superior, parte do conjunto normativo do SINAES.

Os exames nacionais relacionados ao estudante ganharam força no seu potencial de expansão qualificada de educação superior quando o Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) passou a ser considerado para o ingresso de estudantes para a universidade. O Enem é um exame de caráter voluntário, oferecido anualmente aos estudantes concluintes ou que já concluíram o ensino médio. Seu objetivo é possibilitar uma referência para auto-avaliação, a partir das competências e habilidades que estruturam o exame. Na sua primeira edição, em 1998, o Enem contou com um número modesto de 157,2 mil inscritos e de 115,6 mil participantes. Na quarta edição, em 2001, já alcançava a marca de 1,6 milhões de inscritos e de 1,2 milhões de participantes. Em 2008, 4.018.070 estudantes se inscreveram, mas apenas 2.738.610 participaram. Tudo indica

que o crescimento das presenças nos exames do Enem possam se relacionar com o significativo crescimento de matrículas e vagas expresso na Tabela 2. Tal ponto reforça a possibilidade de relação entre marcos regulatórios e a expansão da educação superior brasileira.

A popularização definitiva do Enem veio em 2004, quando o Ministério da Educação instituiu o PROUNI e vinculou a concessão de bolsas em IES privadas à nota obtida no Exame. Já são mais de 600 IES cadastradas no Inep para utilizar os resultados do Enem em seus processos seletivos, seja de forma complementar ou substitutiva.

O PROUNI, como marco, constitui-se uma expressiva via de expansão da educação superior, seja pela sua vinculação ao Enem como critério para concessão de bolsas, o que foi estratégico no sentido da garantia de condições, seja pela orientação que subjaz, no sentido de favorecer excluídos. Marco da expansão da educação superior pela via das ações afirmativas, a Lei n. 10.861, no art. 3, ressalta a centralidade dessas ações na universidade brasileira de hoje, assinalando a responsabilidade que a inclusão social envolve. As ações institucionais desta natureza são integrantes do perfil institucional pensado e também da atuação qualificada.

A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas

obrigatoriamente as seguintes: Inciso III: a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural" (Art3, Lei n. 10.861) (Disponível em: <[http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=137:quadros](http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=137:quadros)>. Acesso em: 5 nov. 2009).

O marco regulatório do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) (Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007) é uma resposta à expansão do ensino superior no setor privado, aliada aos indicativos de Amaral (2008) sobre o esgotamento da capacidade financeira da população em idade apta para frequentar a educação superior, o que gerou forte inadimplência. Esta regulação tem como critério o prazo de cinco anos (2007 até 2012) para o cumprimento de metas como a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%, elevação gradual da relação aluno/professor para 18 alunos para um professor, aumento mínimo de 20% nas matrículas de graduação.

No início de 2007, foi lançado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e, como parte deste, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), oficializado como a política educacional geral de governo. No contexto do PDE, surge o decreto

que cria o Reuni, que implanta uma "nova" forma de expansão das IFES, proclamando a democratização via ampliação do acesso ao ensino superior em contrapartida ao aumento do aporte financeiro a estas instituições.

Esse decreto, juntamente com o documento "Diretrizes gerais do Decreto n. 6.096 – Reuni – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais" (BRASIL/MEC, 2007), trouxe um cronograma para apresentação de propostas por parte das Universidades Federais (UF) brasileiras com o objetivo de

[...] criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. (DECRETO n. 6.096/2007, art. 1º).

Em síntese, suas metas:

Dobrar o número de estudantes de graduação nas universidades federais nos próximos dez anos. Em 2007, essas instituições ofereceram 133.941 vagas de ingresso. Com o Reuni, esse número será de 229.270 em 2012. [...] a idéia é que cada instituição possa se planejar, autonomamente, para que atinja a meta de 18 alunos por professor. Hoje, essa relação é de dez por um. [...] o programa planeja aumentar a taxa de conclusão de cursos de graduação para 90%, além de ampliar a oferta do ensino noturno e, assim, democratizar o acesso à graduação. A redução da evasão também passa pelo aproveitamento de vagas hoje ociosas. Outra medida

diz respeito à flexibilização de currículos e à criação de novos modelos acadêmicos. O objetivo é aumentar a mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares que permitam o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de Educação Superior. (MEC, Assessoria de Imprensa, 2007).

Resumindo, pode-se afirmar que, na primeira década dos anos 2000, dois tipos de estratégias de expansão se sobressaem: as orientadas para a inclusão social e as orientadas para uma forma de inclusão distinta, isto é, guiada por padrões isomórficos que se aproximam de uma inserção internacional. As primeiras se direcionam para as possibilidades das ações afirmativas e as segundas mais ligadas à produção e à expansão da pós-graduação e da pesquisa são direcionadas para o uso da padronização sob critérios com maior possibilidade de aceitação internacional.

## **2 As novas arquiteturas acadêmicas e a expansão**

Esta parte introduz os eixos analisados na relação novas arquiteturas acadêmicas e expansão, traz alguns marcos regulatórios oriundos das políticas públicas brasileiras sobre educação superior e identifica, no processo, os seus desdobramentos, a emergência de novas arquiteturas e aportes teóricos sem esquecer relações entre arquiteturas e ideias com força de políticas oriundas de documento(s) emanados de organismos internacionais

que veiculam ideias que influenciam a educação superior. São trazidas séries históricas relacionadas ao eixo matrículas nas universidades federais antes e depois do Reuni, importante marco expansionista.

### **2.1 Internacionalização e expansão da Educação Superior na construção de novas arquiteturas**

Ao analisar o estado de conhecimento da educação superior e internacionalização, Morosini (2006) mostra que, a partir da década de 1990, a educação superior se fortifica no panorama mundial. Corroborando para isto a tendência de categorizar a educação como serviço, regulamentada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), paralelo ao predomínio da concepção de transnacionalização frente à soberania do Estado-nação. A autora buscou identificar o estado de conhecimento sobre internacionalização universitária, conceitos e práticas (DALE, 2000), neste século, por meio do estudo de banco de dados de periódicos de educação, da Europa e da América do Norte, seguindo os princípios da análise de conteúdo. Ela identificou o crescimento da produção sobre o tema e uma tendência à alteração de foco temático: do conceitual para a prática. A internacionalização da educação superior diante da expansão desordenada do sistema e sua complexidade pode ser canalizada com políticas que freiem a perspectiva mercadológica e contribuam para a qualidade. Neste contexto de expansão de mercado transnacional, o Brasil é consumidor de serviços. O conhecimento

é um bem de alto valor, concentrado em poucos países, cuja posse é importante. É pertinente “identificar o estado de conhecimento sobre internacionalização universitária, no tocante a conceitos e práticas” (MOROSINI, 2006).

A relação educação e globalização é reconhecida no pensamento veiculado na América e na Europa e tende a crescer de importância. Na constituição do conceito, a internacionalização converge para uma variedade de entendimentos,

[...] oscilando entre uma visão minimalista, instrumental e estática, tal como a busca de financiamento externo para programas de estudos no exterior, intercâmbio internacional de estudantes, realização de pesquisas internacionalmente e, uma visão de internacionalização como complexa, de ampla abrangência, orientada por políticas, e que permeia a vida, cultura, currículo, o ensino assim como atividades de pesquisa, da universidade e seus membros. (BARTELL, 2003. p. 46).

A internacionalização da educação superior é um conceito complexo, com diversidade de termos imbricados aos quais subjazem relacionamentos que podem envolver cooperação, mas também, dominação. A multinacionalização da educação superior, por exemplo, abrange programas acadêmicos ou IES vinculados a um determinado país e que são oferecidos em outro(s) país(es). Geralmente a multinacionalização marca relações desiguais e tem como objetivo o maior lucro. As IES estrangeiras dominam as instituições locais ou as novas instituições são réplicas baseadas em ideias estrangeiras e valores não locais. No desdobramento das ideias

de dos autores citados, alguns tipos de multinacionalização se revelam em distintas arquiteturas organizacionais-acadêmicas: 1. o estabelecimento de campus no estrangeiro por iniciativa local, com fortes relações com a instituição matriz e, geralmente, supervisionado pela mesma e acreditado no país da matriz. O currículo é aquele da instituição estrangeira-matriz e a língua, o inglês. O exemplo é a Escola de Negócios da Universidade de Chicago e seus *campi* em países da Europa e até mesmo do Oriente Médio. Os professores são oriundos da Escola e o currículo é dela, desdobrado com foco internacional; 2. o modelo universitário padrão de exportação que se caracteriza pelo oferecimento de curso no exterior por instituição de país industrializado, geralmente para países em desenvolvimento. O anfitrião pode ser uma corporação sem ligação alguma com educação, uma instituição educacional ou então uma combinação das duas alternativas anteriores. O exemplo desta arquitetura é o de cursos oferecidos na Malásia por instituição australiana e/ou britânica; 3. a Mcdonaldização - oferta de filiais “empacotadas” de IES ou cursos superiores em outro país; e 4. os programas conjuntos (*joint degrees*) oferecidos por IES em dois ou mais países.

No entorno arquitetural mencionado, merece atenção o movimento de estabelecimento de escritórios de universidades estrangeiras no país, como da Harvard University, em São Paulo (CAFARDO, 2006). No Brasil, uma das hipóteses para a criação de escritórios se apoia nas dificuldades estabelecidas pelas políticas públicas brasileiras para o estabelecimento

de instituições de ensino estrangeiras no Brasil, os critérios de credenciamento e reconhecimento de IES e cursos. A estes pontos se alia o fato de que um escritório pode servir de agência de recrutamento de cérebros para cursos internacionais.

Outra modalidade de internacionalização, com laços marcantes no Brasil, é a *Laureate International Universities*, rede de instituições de ensino superior com abrangência mundial, reconhecida internacionalmente pelo ensino com mais de 50 unidades instaladas em 24 países (América do Norte, América Latina, Europa, Norte da África, Ásia e Oriente Médio). Segundo um dirigente brasileiro, os professores poderão desenvolver sua capacitação por meio de intercâmbios com pagamento de suas mensalidades no Brasil, em reais (<http://www.uniritter.edu.br/index.php?noticia=1855>). No Brasil, há cerca de uma dezena de instituições ligadas à *Laureate*, entre elas a Uniritter e a Universidade Anhembi Morumbi (UAM) (Fonte: <<http://www.laureate.net/OurNetwork/LatinAmericaBrazil.aspx>>).

No eixo das estratégias expansionistas internacionais, menciona-se a oferta crescente de programas de educação a distância, fazendo uso da *internet*. É inegável que IES estrangeiras estão prestando uma atenção especial ao Brasil, talvez motivadas pelo mercado sem precedentes que o país representa e/ou ainda pelas possibilidades de se tornar a quinta economia mundial dentro de poucos anos. O fato é que estratégias de internacionalização marcam sobremaneira os anos a partir 2004 e estão voltadas, primordialmente,

para a função ensino. Textos que fomentam redes de pesquisa são encontrados, mas o cerne da produção acadêmica é o ensino. O relato de intercâmbios pela via de alunos-convênio é substituído pela priorização da experiência internacional dos alunos e docentes no mundo globalizado, com produções científicas que discutem as estratégias de internacionalização, o nível de aprendizagem dos estudantes, a construção de sua identidade e de sua adaptação social (MOROSINI, 2006).

É procedente lembrar que outras arquiteturas acadêmicas ligadas à internacionalização estão sendo criadas no Brasil e se refletem na expansão. É o caso da Unilab e da Unila, estabelecidas no caudal das novas universidades pós-LDB 1996.

A Unilab - Universidade Internacional de Integração Lusófona Afro-Brasileira, criada em julho de 2010, terá suas primeiras turmas em 2011, em espaços da prefeitura de Redenção, no Ceará, enquanto aguarda a conclusão da infraestrutura de seu campus, prevista para 2012. A proposta principal da Unilab é integrar os países de língua portuguesa da Europa, Ásia, África e América Latina.

A Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), criada em 2010, tem o foco na promoção de um ambiente multicultural e interdisciplinar capaz de gerar cidadãos voltados para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político do continente. Dentro de tal proposta, a universidade é composta por 12 cátedras latino-americanas: Ciência, Tecnologia, Inovação e Inclusão Social; Economia e Desenvolvimento; Educação

Superior Comparada; Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar; Integração e Identidade Latino-Americana; Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente; Literatura Latino-Americana; Ciências Físicas e as Novas Fronteiras Tecnológicas; Ciências da Vida: Evolução e Biodiversidade; Saúde Pública na América Latina; Neurociência e Inclusão Social; Música Popular Brasileira.

Entre os desafios e tensões da educação globalizada há que considerar os efeitos que podem advir do entendimento da educação superior como serviço comercial, regulada pela WTO, sobrepondo-se à concepção de educação como bem público, componente basilar do Estado-nação. Como declara Altbach (2002), o problema no atual debate sobre globalização é o mesmo que ocorre nas discussões de suas implicações – os prós veem apenas um brilhante futuro de integração econômica, enquanto os contras focalizam apenas os aspectos negativos. Nenhum deles tem uma visão balanceada que leve em conta armadilhas, desigualdades e até mesmo benefícios.

Aos pontos mencionados acrescenta-se que países consumidores dos produtos educacionais das relações internacionais, como o Brasil, estão adentrando timidamente a fase da constituição do conceito de internacionalização universitária. Urgem estudos sobre a temática, para que não se caia num processo transnacional em que as negociações regulatórias não considerem as características regionais e a soberania do Estado-nação.

## 2.2 Ações Afirmativas e arquiteturas - PROUNI

Parte da expansão das matrículas no sistema de educação superior brasileiro se deve a políticas de inclusão com base em ações afirmativas, o que tem contribuído para o aumento da diversidade no perfil dos estudantes. Políticas de ação afirmativa referem-se a um conjunto de ações e orientações de caráter governamental ou institucional destinadas a beneficiar minorias que tenham sido historicamente discriminadas. Nesta perspectiva, a sub-representação de grupos em instituições e posições de maior prestígio e poder na sociedade pode ser considerada reflexo de discriminação.

Universidades ao redor do mundo têm implantado esse tipo de política o que contribui para diversificar os sistemas universitários – corpo discente, docente e de funcionário – como também organização do currículo, programas de estudos, de pesquisa e de extensão. Os sujeitos de direito a que se destinam essas políticas variam conforme o país. Assim, o debate sobre ações afirmativas tem um caráter transnacional e as políticas apresentam especificidades nacionais.

Índia e Estados Unidos foram dos primeiros países a possuir políticas de ação afirmativa. Nesses países, ações afirmativas nas universidades eram políticas de estado. A adoção dessas políticas foi fortemente influenciada pela mobilização dos movimentos negros numa sociedade segregada (o caso dos Estados Unidos) e num contexto histórico impregnado pelas

ideias das lutas de libertação das colônias asiáticas e africanas do jugo europeu (o caso da Índia que possuía uma sociedade dividida em castas). O discurso era o da cidadania, da liberdade, e a luta era pelos direitos civis.

Comparando o contexto histórico em que as políticas de ação afirmativa passaram a ser implantadas nas universidades desses dois países, por volta da metade do século XX, no atual contexto brasileiro, em que as primeiras experiências vêm sendo realizadas no início do século XXI, existem aspectos diferentes a salientar.

O debate sobre as ações afirmativas, principalmente aquele referente a cotas nas universidades brasileiras, embora tenha um marcado cunho nacional, acontece numa outra conjuntura em termos mundiais. Ele se pauta num discurso mais amplo de inclusão de grupos discriminados expresso em protocolos internacionais, assinados pela maioria dos países do mundo, inclusive o Brasil, e tem a ver com a visão dos direitos humanos, do reconhecimento, do valor de cada cultura e do respeito à diversidade.

Para Taylor, a identidade é particularmente formada pelo reconhecimento ou por sua ausência, ou ainda pela má impressão que os outros têm de nós: uma pessoa, ou um grupo de pessoas, pode sofrer um prejuízo ou uma deformação real se as pessoas ou a sociedade que o cercam lhes remete uma imagem limitada, aviltante ou desprezível de si mesmo (TAYLOR, 1992). A Convenção sobre a

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial é ratificada por 167 países, inclusive o Brasil. Com isso o país se compromete a não apenas combater a discriminação através de medidas punitivas, como também promover a igualdade através de políticas afirmativas que combatam as desigualdades tanto sociais quanto raciais (PIOVESAN, 2005).

O Brasil é um país de imensas desigualdades de renda, educacionais e raciais. Elas se traduzem em privação de oportunidades no mercado de trabalho e do gozo dos direitos constitucionais assegurados aos cidadãos, reforçando o ciclo vicioso da exclusão. Embora nem todos os pobres sejam negros e nem todos os negros sejam pobres, dados de estatísticas oficiais nos mostram como é grande o fosso que separa a população negra da branca na sociedade brasileira.

A invisibilidade do negro na maioria dos espaços de poder e de prestígio na sociedade brasileira é uma forma de não reconhecimento. O novo clima internacional de respeito aos direitos humanos e de incentivo à luta por uma igualdade entre cidadãos que não seja apenas formal, mas também material, levou a um questionamento do tipo de universidade que excluía segmentos discriminados da população.

Um estudo feito com 98 estabelecimentos de educação superior públicos federais e estaduais revela que, atualmente, 70% desses estabelecimentos já adotam políticas de ação afirmativa na forma de cota ou bônus na seleção de alunos favorecendo alunos pobres, de escolas

públicas, negros, índios e outros grupos<sup>2</sup>. A primeira universidade pública brasileira a adotar esse tipo de política foi a Universidade Estadual do Rio de Janeiro, em 2003. Das federais, a Universidade de Brasília foi pioneira (2005).

Em termos de setor privado, o PROUNI, criado pela Lei n. 11.096/2005 e iniciado no mesmo ano, tem a finalidade de conceder bolsas de estudos integrais ou parciais a estudantes em cursos de graduação e sequenciais para o pagamento de matrículas em instituições privadas de educação superior, que recebem em troca isenções de tributos. Os estudantes devem ser provenientes de escolas públicas, ter baixa renda e ter realizado o Exame Nacional da Educação Média (Enem). Entre esses alunos, o PROUNI leva em consideração o percentual de negros e indígenas da população do estado onde se encontra o estabelecimento de ensino. São oferecidas, também, bolsas aos candidatos portadores de deficiência.

A oferta de bolsas pelo MEC teve início no ano de 2005, quando foram oferecidas 112.275 bolsas. O total de bolsas oferecidas durante os anos de 2005 a 2010 ultrapassou um milhão, ou seja, 1.128.818. São oferecidas bolsas em cursos presenciais e também em educação a distância.

A Tabela 3 mostra a distribuição dos bolsistas em cursos presenciais, conforme o turno. A grande maioria dos estudantes (quase meio milhão) frequenta cursos à

noite, são estudantes com poucos recursos que, em geral, trabalham durante o dia. Os que fazem cursos em horário integral são em número bem menor (pouco mais do que 20.000). Na distribuição dos bolsistas por categoria administrativa das IES, é maior o número daqueles matriculados em estabelecimentos educativos com fins lucrativos, 368.653. Os demais se encontram matriculados em entidades beneficentes - 208.256 - ou sem fins lucrativos - 171.879 (Tabela 4).

É interessante comparar os bolsistas com base nas categorias de sexo e cor. Cerca de metade é do sexo feminino e metade, do sexo masculino. Quanto à cor, somando-se as categorias parda e negra, o percentual quase se iguala ao da categoria branca, ou seja, 47,25 se autodeclararam pardos ou negros, e 47,62, brancos. No entanto, enquanto os dados com base na distribuição dos bolsistas por sexo espelham uma realidade próxima aos dados do sistema de educação superior no Brasil, os dados por cor - (incluindo entre negros as categorias negra e parda) - revelam uma imagem bem diferente da realidade universitária atual, na qual estudantes brancos predominam.

É interessante ressaltar que, embora o percentual de bolsistas e de pessoas com deficiência não atinja 1% do total de bolsistas, o número de bolsistas indígenas é de 1.261, e o de pessoas com deficiência atinge 4.885. Isso constitui um grande desafio para bem acolher a diversidade nos estabelecimentos de educação superior.

As IES públicas e privadas, ao propiciarem espaço para que estudantes de

<sup>2</sup> "Ação afirmativa privilegia ensino público e não raça", *Folha de São Paulo*, 30/08/2010, p 1

escolas públicas, pobres, negros, pessoas com deficiência e representantes de comunidades indígenas tenham acesso à educação superior, estimulam a diversidade, acolhendo representantes de grupos até então praticamente ausentes dos cursos superiores. Assim, o país se beneficiará de um conjunto de profissionais com uma visão mais próxima da realidade em que vive a maior parte de nossa população. Essas políticas estão de acordo com a Lei n. 10.861, inciso II, que ressalta a centralidade das ações afirmativas nas universidades brasileiras de hoje e considera que a inclusão social será um aspecto a ser levado em conta na avaliação das IES.

### 2.3 Reuni e novas arquiteturas

A expansão da Rede Federal de Educação Superior ganhou ímpeto a partir de 2003, com a interiorização dos *campi* das universidades federais. O número de municípios atendidos por universidades federais era, então (2003), 114, prevendo 237 municípios até o final de 2011. Em 2007, foi introduzido o Reuni (Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007). Desde o início da expansão, foram criadas 14 novas universidades e mais de 100 novos *campi* que possibilitaram a ampliação de vagas e a criação de novos cursos de graduação<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Universidades federais criadas na década de 2000-10. **Por desmembramento:** Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB (2005); Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (2005); Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA (2009). **Universidades Novas:** Universidade Federal do Pampa – Unipampa (2008); Universida-

Segundo o MEC, o objetivo do Reuni é dotar as universidades federais das condições necessárias para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, a fim de “consolidar uma política nacional de expansão da educação superior pública, cumprindo o que está disposto no Plano Nacional de Educação, que estabelece o provimento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final da década”. Desta forma, o governo teria criado o Reuni (como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação), prevendo essa demanda da sociedade e atendendo a uma solicitação feita pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (ANDIFES), em 2003.

Para fomentar a concretização dessas metas, o governo oferece recursos financeiros “adicionais” às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que “optarem por aderir” ao programa (tendo o prazo de até cinco anos para aderir), além de conceder “autonomia” às universidades participantes para que cada uma delas elabore um modelo próprio de expansão que possa levar em conta as urgências e voca-

---

de Federal do ABC – UFABC (2005); Universidade Federal da Integração Luso-Afrobrasileira – Unilab (2010); Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Unila (2010); Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS (2009). **Transformação:** Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM (2005); Universidade Federal Tecnológica do Paraná – UFTPR (2005); Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA (2005); Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri – UFVJM (2005).

ções da instituição (Decreto n. 6.096/2007, art. 1º, apud DEUS, 2008; grifos da autora).

Em contrapartida, as IFES deveriam mostrar eficiência e rapidez nas providências relativas à expansão. Para que o governo comece a repassar os recursos pactuados por intermédio do “Termo de Adesão” assinado entre o MEC e cada instituição, elas já deveriam abarcar, no edital para o próximo processo seletivo – exames vestibulares –, os cursos novos que constavam do seu projeto de expansão do Reuni. Além dessas, outras ações institucionais que demonstrassem o esforço para reduzir a evasão e a repetência, como a criação de cursos novos ou novas modalidades acadêmicas e curriculares; o aumento de vagas e matrículas (o que leva a aumento de alunos por turma, por sala e por professor), o aproveitamento da “capacidade ociosa” física, material e de pessoal, o preenchimento de vagas ociosas e a reformulação de programas, cursos, grades curriculares e recursos didáticos deveriam ser iniciadas, com o fim precípuo de obter maiores índices de aprovação/conclusão.

Assim, as universidades federais passariam a atender melhor aos anseios da população por formação superior, com maior racionalização de custos, recursos e pessoal qualificado, já que o projeto do Reuni prevê a utilização de discentes de pós-graduação *stricto sensu* (Bolsa Reuni) e de professores substitutos (Banco de Professor Equivalente), como forma de complementar os quadros docentes para ministrar as aulas nos cursos novos e nas turmas que se expandem em tamanho e número.

Cabe destacar que o Reuni apresenta pontos em comum com o projeto Universidade Nova – Uninova, elaborado e divulgado por um grupo de reitores das IFES, cujo teor influenciou a elaboração de um documento entregue ao MEC pela ANDIFES, com a proposta de um programa de expansão e reestruturação das IFES. A fonte inspiradora da Uninova se reporta, por sua vez, aos pressupostos do Acordo de Bolonha, principalmente no que concerne à remodelação e reorganização de modelos acadêmicos (com os bacharelados interdisciplinares, por exemplo), cursos e currículos.

O primeiro relatório disponibilizado sobre a expansão da rede federal de educação superior foi desenvolvido pelo MEC, com base nos resultados obtidos em 2008 (publicado em 30 de outubro de 2009). Em janeiro de 2010, a Andifes elaborou o Relatório de Acompanhamento do Reuni, segundo o qual, a grande marca é a interiorização do ensino superior público, cujas Universidades Federais (UF) somam 267 *campi*, dos quais 115 foram criados a partir de 2003.

Conforme esse Relatório, a partir do Reuni destacam-se:

- *Aumento da oferta de vagas nos cursos de graduação presenciais*: o incremento de novas vagas e cursos nas UF participantes do Reuni em 2010, em relação a 2007, é de 65.306 vagas (aumento de 49%) e de 810 novos cursos (34% de aumento). De 133.976 vagas em 2007, chega-se a 199.282 vagas em 2010.
- *Ampliação da oferta de vagas nos cursos noturnos*: foi de 79%, passando de

34.549 em 2007, para 61.692 em 2010. Nas licenciaturas representou aproximadamente 34%, passando de 42.356 vagas em 2007, para 56.810, em 2010. Somando o crescimento do programa de expansão de 2006 ao incremento advindo do Reuni até 2010, o aumento na oferta de vagas chega a 63%, o que representa 77.279 novos alunos nas universidades federais, sendo que, no período noturno, a oferta dobrou.

- *Evolução do número de cursos de graduação presencial*: de 2.415 vagas ofertadas na graduação presencial, em 2007, passou-se para 3.225 vagas, em 2010. As vagas noturnas para estes cursos passaram de 724 para 1.129 em 2010. Nas licenciaturas, passaram de 894 para 1.099, e o número de cursos aumentou de 2.190, em 2006, para 3.225, em 2010.

- *Evolução da pós-graduação*: o aumento crescente na pós-graduação entre os anos de 2006 e 2010 chegou a 35%. Este percentual de incremento se deu tanto no mestrado quanto no doutorado.

- *Inovações acadêmicas*: o relatório também destaca inovações acadêmicas implantadas pelas Ifes, como políticas de combate à evasão, ações para ocupação de vagas ociosas, reestruturação acadêmico-curricular e ações de assistência estudantil. Das 53 universidades federais que aderiram ao Reuni, 45, ou seja, 85% delas responderam que estão realizando inovações acadêmicas (ANDIFES, 2010).

Como exemplo de inovações acadêmicas, o Relatório Andifes cita que “em 2008 foi implementada a nova estrutura acadêmica da FURG. Deixaram de exis-

tir os 18 antigos departamentos e foram criadas 13 novas unidades acadêmicas que integram os cursos de graduação e pós-graduação, considerando a área de atuação.” Outra inovação apontada foi a flexibilização curricular promovida pela criação de novos cursos de graduação e pela reformulação de outros já existentes, “prevendo a organização de currículos em ênfases, oportunizando a flexibilidade e a autonomia nos percursos de formação acadêmica”. Consta que a maioria de seus cursos era de disciplinas anuais e que “as discussões sobre a flexibilização curricular levaram à criação de cursos e alterações curriculares com regime acadêmico semestral” (ANDIFES, 2010, p. 18).

Na UFAL, a reestruturação acadêmica iniciou-se com a revisão do seu regimento geral e de seu estatuto e pela dinamização do espaço de discussão por meio do Fórum dos Colegiados dos Cursos de Graduação (ANDIFES, 2010, P. 18).

A diversificação na UFBA se expressa na criação dos Bacharelados Interdisciplinares (BI), em quatro grandes áreas: Humanidades, Artes, Ciência e Tecnologia e Saúde, cursos de formação universitária geral, não profissionalizante, com duração de três anos, além de oferecer cursos superiores de tecnologia (ANDIFES, 2010, p. 18-19). Constata-se também a adoção de vários bacharelados interdisciplinares na UFJF, assim como em outras IFES. Na UFG, a reestruturação ocorreu a partir da substituição do colegiado de cursos “na forma estabelecida pela Reforma de 1968”, pelas unidades acadêmicas responsáveis pelos cursos de graduação (ANDIFES, 2010, p. 19).

## Conclusões

O primeiro ponto a destacar é o de que os marcos regulatórios das arquiteturas acadêmicas e a questão da expansão há décadas têm presença na educação superior brasileira. Nos últimos anos, o que se destaca é uma força maior da relação internacionalização-expansão e suas tensões, dos movimentos inclusivos na educação superior pela via de ações afirmativas, como as possibilidades abertas pela política de cotas (nas UF) e pelo PROUNI nas IES privadas e pelos desdobramentos do Reuni.

Em relação à tendência de internacionalização e como ela se reflete no Brasil, é notória a introdução de novas modalidades acadêmico-organizacionais, seja nos cursos de graduação e/ou de pós-graduação. É o caso dos cursos e instituições que hoje estão vinculados a redes internacionais e/ou tentam assimilar pontos que se refletem na legislação de educação superior brasileira. Alguns pontos discutidos no processo de Bolonha têm espaço nas discussões da Universidade Nova da Bahia, na expansão das universidades públicas federais, na estruturação do ensino em ciclos, para mencionar alguns aspectos. Para as instituições que almejam o status de universidade, é clara a relação entre expansão e isomorfia. A questão de critérios avaliativos internacionais e a busca de padrões isomórficos de avaliação fazem crescer a demanda sobre cursos de pós-graduação, criando um efeito distributivo de expansão.

Outro ponto a registrar é o de que a regulação advinda do SINAES e seus

desdobramentos regulatórios, juntamente com as reformas realizadas nos últimos anos, tais como a Universidade Nova e o Reuni, são estratégicas para a expansão da educação superior na medida em que introduzem políticas expansionistas de financiamentos para a rede pública e a rede privada vinculadas às ações afirmativas. Na rede pública são as políticas de cotas e a reserva de vagas aos estudantes provenientes de escolas públicas. Na rede privada são as políticas do PROUNI - Programa Universidade para Todos.

A verdade é que a universidade, ao entender que o perfil institucional se concretiza em ações inclusivas na atuação em atividades de cursos, disciplinas, setores administrativos, abre espaços para a expansão. É óbvio que políticas como as de cotas implicam constituição de setores especializados que interferem na estrutura organizativa, mas, também, na vivência institucional com ações orientadas para a permanência e a retenção daqueles que ainda não atingiram a qualificação desejada. É uma expansão, portanto, equitativa, que ocorre não só por estratégias socialmente orientadas, mas mudanças estruturais organizativas no modo de operar e de pensar a universidade e seus modelos institucionais.

No que cabe ao Reuni, observa-se que a expansão quantitativa (em termos de cursos, aumento de vagas e expansão/ criação de novos *campi*) se sobrepõe à diversificação institucional e acadêmica, ainda que esta possa ser percebida.

Segundo consta no Programa de Expansão, Etapa I – Resumo da Pactua-

ção, estaria prevista uma expansão considerável de pessoal docente – de 176 contratados, em 2005, para 10.193, em 2010, assim como de investimentos, que passariam de 31.410.709,22, em 2005, para 1.588.197.934,94, em 2010.

No entanto, sabe-se que já havia um déficit orçamentário, de pessoal e de recursos materiais herdado da década de 1990. Infere-se que o que foi pactuado em 2007, quando da adesão das IFES ao Reuni, deveria cobrir todo aquele passivo de recursos sob o qual essas instituições sofriam com problemas de toda ordem, além de já terem realizado expansões de cursos e vagas impostas pela necessidade de atender às exigências governamentais de eficiência, eficácia e produtividade acadêmica.

As inovações acadêmicas relatadas pelas IFES vão desde a reformulação de sua estrutura acadêmica à reestruturação de cursos e modelos acadêmicos e curriculares.

Em suma, atesta-se a reestruturação de modelos e arquiteturas acadêmicas implantadas com as políticas de ações afirmativas e com o Reuni em várias instituições; porém, percebe-se que tais reestruturações convivem com a continuidade de estruturas acadêmicas e organizacionais tradicionais já existentes.

Percebe-se uma ênfase maior na reestruturação curricular do que na reestruturação organizacional-administrativa. Isto corrobora com a ideia da implantação de uma dualidade acadêmica que envolve o docente e o pesquisador. Tais situações se tornaram visíveis, principalmente com a

expansão de licenciaturas noturnas e bacharelados interdisciplinares, que oferecem disciplinas básicas para vários cursos na instituição, sobrecarregando os professores efetivos com uma carga horária de aulas crescente, incompatível com o tempo necessário para a pesquisa.

Tais situações coexistem no interior das IFES, ampliando a competitividade entre docentes, a hierarquização e a consolidação de uma elite cujo status é demarcado pelo seu capital intelectual, com base na quantidade de produtos: softwares, patentes e publicações que reforçam a padronização isomórfica.

Não se pode omitir que o projeto Universidade Nova, ao anunciar o bacharelado interdisciplinar, está abrindo uma nova porta de entrada ao ensino superior, que compreende a parte de formação geral, com três anos de duração, (grandes áreas de conhecimento - Ciências, Humanidades, Tecnologias), seguida de formação profissional para os concluintes do primeiro ciclo, mas de caráter optativo, cujo acesso dependeria do desempenho prévio (Disponível em: <[www.universidadenova.ufba.br/index](http://www.universidadenova.ufba.br/index)>). É uma mudança estrutural que coloca no cerne a questão da “revisão da arquitetura acadêmica”. O caminho, no entanto, é de tensões múltiplas e envolve decisões de fundo ancoradas em princípios maiores. É a perspectiva de massificação *versus* qualidade e a perspectiva de muitos alunos com pouco custo pela via de contratações, que podem cair na desqualificação.

Pode-se afirmar que o Reuni, por meio do qual as IFES foram instadas a propor seus planos de reestruturação e expansão

para o MEC, desencadeou uma série de mudanças institucionais orientadas por novo paradigma sobre a identidade e funções da universidade pública. Em outras palavras, veio acelerar a consolidação de um processo de reformulação gradativo e contínuo da educação superior ensejado desde governos da década de 1990, por meio de regulamentações que atrelavam recursos a contrapartidas institucionais, flexibilizavam e diversificavam fontes de financiamento, condicionando a ideia de autonomia administrativa, financeira e didática das IFES aos padrões de auto-gestão das organizações empresariais.

A expansão e reestruturação das UFs pela implantação do Reuni enseja, sem dúvida, a oficialização do projeto, de inspiração internacional, de reconfiguração e ressignificação do papel e das funções da universidade pública como instituição social, colocando-a de vez no seio das

tensões apontadas neste trabalho. O fator agravante está nas condições em que se dá esta reconfiguração e refuncionalização das IFES brasileiras, uma vez que se sabe que é um projeto de governo inserido em uma ordem maior de hierarquização e divisão internacional do trabalho, da cultura e do conhecimento científico-tecnológico, além de sofrer as oscilações e reflexos da política econômica internacional e de não ter se estabelecido ainda como uma política de Estado que permeie e ultrapasse governos e facções político-partidárias.

Em suma, prevalece a aparência de que a mescla de internacionalização –na qual é nítida a tendência europeia de Bolonha- e de estratégias locais, pode atingir resultados de uma expansão qualificada e orientada para o social, mas pode também colocar em risco a qualidade acadêmica da universidade pública federal brasileira. É o maior desafio.

## Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. *Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações*. Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 13, n. 3, Nov. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141440772008000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141440772008000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 nov. 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Relatório de Acompanhamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni: o BRASIL e sua gente estão nas Universidades Federais*. Brasília, jan. 2010.

BARROSO, João. *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e autores*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação/Imprensa Coimbra, 2006. 261p.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006*. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e

curso superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 88, 10 maio 2006, seção 1, p. 6.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto n. 5.786, de 24 de maio de 2006*. Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 99, 25 maio 2006, seção 1, p. 9.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 79, 25 maio 2007, seção 1, p. 7

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Portaria n. 107, de 22 de julho de 2004*. Dispõe sobre a inscrição de alunos no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 141, 23 jul. 2004, seção 1, p. 24.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.396, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 248, 23 dez. 1996, seção 1, p. 27833.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 72, 15 abr. 2004, seção 1, p. 3.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.096 de 13 de janeiro de 2005*. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 10, 14 jan. 2005, seção 1, p. 7.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.172 de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de educação e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], DF, n. 7, 10 jan. 2001, seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Portaria n. 300, de 30 de janeiro de 2006*. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 22, 31 jan. 2006, seção 1, p. 5-7.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Portaria n. 563, de 21 de fevereiro de 2006*. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 38, 22 fev. 2006, seção 1, p. 6.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Portaria n. 1.027, de 15 de maio de 2006*. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 92, 16 maio 2006, seção 1, p. 9.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Portaria n. 2.051, de 09 de julho de 2004*. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES),

instituído na Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 132, 14 jul. 2004, seção 1, p. 12.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Portaria Normativa n. 1, de 10 de janeiro 2007*. Define o ciclo avaliativo do SINAES no triênio 2007/2009. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n.8, 11 jan. 2007, seção 1, p. 7.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Portaria Normativa n. 2, de 10 de janeiro 2007*. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n.8, 11 jan. 2007, seção 1, p. 8.

CAFARDO, Renata. *Faculdades estrangeiras de olho no Brasil*. Escolas Médicas do Brasil, 2006. Disponível em: <[http://www.escolasmedicas.com.br/news\\_det.php?cod=113](http://www.escolasmedicas.com.br/news_det.php?cod=113)>. Acesso em: 21 dez. 2010.

DALE, R. Regional Organizations as a medium of globalization of education. Workshop: *Reflecting Globalization effects on national education policy*. Hong Kong: City University of Hong Kong/Comparative Education Policy Research Unit, 2000. (mimeo).

DEUS, Maria Alba Pereira de. *Reforma da educação superior e gestão das universidades federais: o planejamento institucional na Universidade Federal de Viçosa*. 2008. 246 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai. *Qualidade na gestão universitária*. INTERNACIONAL CONGRESS LASA, 28., 2009 (Associação de Estudos Latino Americano)-Rethinking Inequalities. Rio de Janeiro, Brasil, 11-14 de junho de 2009. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/FrancoMariaEstela.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2010.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; LONGHI, Solange Maria. Espaços de pesquisa e institucionalização – tracejando caminhos entre o geral e o local. In: FRANCO, Maria Estela Dal Pai; LONGHI, Solange Maria; RAMOS, Maria das Graças (Orgs.). *Universidade e pesquisa: espaços de produção do conhecimento*. Pelotas: UFPel, 2009.

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Revista Avaliação* (Campinas), Sorocaba, v. 13, p. 7-36, 2008.

LÉDA, Denise Bessa; MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia, precarização da universidade e do trabalho docente. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 34, p. 49-64, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): fundamentação teórico-metodológica: microdados*. Inep, 2005. Disponível em: <[http://historico.enem.inep.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=37&Item=69](http://historico.enem.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Item=69)>. Acesso: 2 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior – 2004*. Brasília: Inep. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório Final: Enem 2003*. Brasília, 2004, 44p. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/enem/2004/relatorio\\_final\\_ENEM\\_2003.pdf](http://www.inep.gov.br/download/enem/2004/relatorio_final_ENEM_2003.pdf)>. Acesso em: 1º dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Revista ENEM*. Brasília, 2007, 19p. Disponível em: <[http://historico.enem.inep.gov.br/arquivos/enem\\_revista2007.pdf](http://historico.enem.inep.gov.br/arquivos/enem_revista2007.pdf)>. Acesso em: 1º dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Site do PROUNI. Disponível em: <[http://prouni.portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=137:quadros-informativos&catid=26:dados-e-estaticas&Itemid=147](http://prouni.portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=137:quadros-informativos&catid=26:dados-e-estaticas&Itemid=147)>. Acesso em: 1º dez. 2010.

MOROSINI, Marília. Estado do conhecimento sobre internacionalização da educação superior. *Revista Educar*, Curitiba, n. 28, p. 107-124, 2006.

MOROSINI, Marília; FRANCO, Maria Estela Dal Pai Franco; SEGENREICH, Stella. A expansão da educação superior no Brasil, pós-LDB/96: organização institucional e acadêmica. *Revista Enlaces*, Goiás, 2010. (no prelo).

NEAVE, G. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe: 1986 – 1988. *European Journal of Education*, v. 23, n. 1/2, p. 7-23, 1988.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, J. A Educação superior no Brasil - panorama geral. In: RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime (Org.). *Educação superior brasileira 1991-2004*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 13-21.

TAYLOR, Charles et al. *Multiculturalism examining the politics of recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

Recebido em outubro de 2010.

Aprovado para publicação em novembro de 2010.

# Anexos

**Tabela 1** - Crescimento e evolução das Instituições de Educação Superior brasileiras por categoria administrativa e tipo de instituição -1991-2008.

ANO	IES			Universidades	Centros Universitários	Faculdades integradas		Faculdades Isoladas	CEFET/ CET/FAT CEFET/IFET Institutos Tecnológicos**
	Total	Pública	Privada			Faculdades *			
1991	893	222	671	99	0	7	787	0	
<b>1996</b>	<b>922</b>	<b>211</b>	<b>711</b>	<b>136</b>	<b>0</b>	<b>143</b>	<b>643</b>	<b>0</b>	
1999	1 097	192	905	155	39	74	813	16	
2002	1 637	195	1 442	162	77	105	1 240	53	
<b>2005</b>	<b>2 165</b>	<b>231</b>	<b>1 934</b>	<b>176</b>	<b>114</b>	<b>117</b>	<b>1 574</b>	<b>184</b>	
2006	2 270	248	2 022	178	119	116	1 649		<b>CET/FAT 208</b>
<b>2008</b>	<b>2 252</b>	<b>236</b>	<b>2 016</b>	<b>183</b>	<b>124</b>	<b>Faculdades 1 911</b>	<b>Faculdades 1 911</b>	<b>CEFET/IFET 34</b>	
<b>1991/1996 Δ %</b>	3,2	-5,0	6,0	37,4	-	1 942,8	-18,3	-	
<b>1996/2005 Δ %</b>	134,8	9,5	172,0	29,41	-	-18,2	144,8	-	
<b>2005/2008 Δ %</b>	4,0	2,1	4,2	3,9	8,7	<b>Faculdades 13%</b>			

**Fontes:** Censo da Educação Superior 1999, 2002, 2005, 2006, 2008 e sinopse 1995-2007 MEC/Inep/Deaes. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 5 nov. 2010. (\*) Devido a mudanças na tipologia de classificação, as faculdades isoladas e as faculdades integradas passaram a constituir uma única categoria: Faculdades. (\*\*) Em 2008 somente CEFET/IFET estão nessa categoria. Os dados disponibilizados e as mudanças no tipos de instituições tecnológicas dificultam a inferência do crescimento de IES.

**Tabela 2** – Matrícula por categoria administrativa, vagas novas, ingressos e concluintes nos cursos presenciais de graduação. Brasil 1991-2008.

ANO	Matrículas			Vagas novas no ano	Ingressos no ES*	Concluintes
	Total	Pública	Privada			
1991	1 565 056	605 736	959 320	516 663	426 558	236 410
<b>1996</b>	<b>1 868 529</b>	<b>735 427</b>	<b>1 133 102</b>	<b>634 236</b>	<b>513 842</b>	<b>260 224</b>
1999	2 369 945	832 022	1 537 923	969 159	787 638	300 761
2002	3 479 913	1 051 655	2 428 258	1 773 087	1 205 140	446 260
<b>2005</b>	<b>4 453 156</b>	<b>1 192 189</b>	<b>3 260 967</b>	<b>2 435 987</b>	<b>1 397 281</b>	<b>717 858</b>
2006	4 676 646	1 209 304	3 467 342	2 629 598	1 448 509	736 829
<b>2008</b>	<b>5 080 056</b>	<b>1 273 965</b>	<b>3 806 091</b>	<b>2 985 137</b>	<b>1 505 819</b>	<b>800 318</b>
1991/1996 $\Delta$ %	19,4	21,4	18,1	22,7	20,4	10,1
1996/2005 $\Delta$ %	138,3	62,1	187,7	284,1	172,0	175,8
2005/2008 $\Delta$ %	14,0	6,8	16,7	22,5	7,7	11,5

**Fontes:** Censo da Educação Superior 1999, 2002, 2005, 2006, 2008 e sinopse 1995-2007 MEC/Inep/Deaes. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso 5 de novembro de 2010.

(\*) Considera-se nessa tabela apenas os ingressos através dos diferentes tipos de processos seletivos.

**Tabela 3** - Número de bolsistas PROUNI (2005-2010) por turno em Cursos presenciais de ES.

Tipo de IES privada	Número de bolsistas
Com fins lucrativos	368.653
Entidade beneficente e de assistência social	208.256
Sem fins lucrativos e não beneficente	171.879
<b>Total</b>	<b>748.788</b>

**Fonte:** Dados PROUNI - INEP.

**Tabela 4** – Número de bolsistas PROUNI (2005-2010) por tipo de IES privada.

Tipo de IES privada	Número de bolsistas
Com fins lucrativos	368.653
Entidade beneficente e de assistência social	208.256
Sem fins lucrativos e não beneficente	171.879
<b>Total</b>	<b>748.788</b>

**Fonte:** Dados PROUNI – INEP 2005-2010.



# **Avaliação da educação superior no Brasil: o pensamento veiculado na Revista Ensaio: avaliação e políticas públicas de educação**

## *Higher education evaluation in Brasil: the thought expressed in the Revista Ensaio: evaluation and public policies in education*

Maria das Graças Medeiros Tavares\*

Maria Antonieta Albuquerque de Oliveira\*\*

Otília Maria Lúcia Barbosa Seiffert\*\*\*

\* Doutora em Educação Brasileira pela UFRI. Professora associada III do Centro de Educação e do Programa de Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Professora Visitante da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação Institucional e do projeto de pesquisa "Políticas de Avaliação e Expansão da Educação Superior no Brasil pós-LDB/1996" (apoio CNPq). E-mail: graccatavares@uol.com.br

\*\* Doutora em Educação pela PUC/SP. Professora adjunta IV do Programa de Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Participa do projeto de pesquisa "Políticas de Avaliação e Expansão da Educação Superior no Brasil pós- LDB/1996". E-mail: mariaantonieta07@gmail.com

\*\*\* Doutora em Psicologia da Educação pela PUC/SP. Professora adjunta IV do Programa de Mestrado Ensino em Ciências da Saúde da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Participa do projeto de pesquisa "Políticas de Avaliação e Expansão da Educação Superior no Brasil pós- LDB/1996". E-mail: o.seiffert@unifesp.br

### **Resumo**

O artigo analisa o pensamento veiculado nos textos publicados pela Revista ENSAIO: avaliação e políticas públicas em educação, tomando como referência três categorias temáticas: avaliação institucional; avaliação de cursos de graduação e de pós-graduação e avaliação de sistemas avaliativos. Reconstitui o cenário brasileiro da avaliação nos governos de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998 / 1999-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 / 2007-2010). Relaciona os artigos com as categorias temáticas em cada período histórico. Conclui com reflexões acerca da importância do periódico, enquanto espaço de socialização dos estudos sobre avaliação da educação, especialmente da educação superior,

destacando que a ênfase/tendência dos textos publicados contém a ideia da avaliação como desempenho e avaliação associada à qualidade da educação.

### **Palavras-chave:**

Educação superior. Avaliação institucional e de cursos. Revista Ensaio.

### **Abstract**

The article analyses the ideas presented in the texts published in the Ensaio Journal: Evaluation and Public Policies in Education, with references to three thematic categories: institutional evaluation, undergraduate and graduate courses evaluation and system evaluation. Reconstructs the Brazilian scenery of evaluation in the government of Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998 / 1999-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 / 2007-2010). Concludes with reflections about the importance of the Journal, as a space of socialization of educational evaluation studies, especially in higher education, revealing that the emphasis/trend of the published texts includes the idea of evaluation as achievement and evaluation associated to the quality of education.

### **Key-words**

Higher education. Institutional evaluation and courses. Revista Ensaio.

O presente trabalho contém parte dos resultados da pesquisa interinstitucional intitulada *Políticas de Avaliação e Expansão da Educação Superior no Brasil pós-LDB/1996* que vem sendo desenvolvida por pesquisadores vinculados ao Grupo de Trabalho de Políticas de Educação Superior da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação – GT 11/ANPEd e tem por objetivo analisar o pensamento veiculado em documentos publicados na revista *Ensaio: avaliação e políticas públicas de educação*, no período 1993, ano de início da revista, até 2010. Cabe ressaltar que esta pesquisa é parte do Projeto Integrado *Política de Expansão da Educação Superior no Brasil pós-LDB da Rede UNIVERSITAS/Br* que objetiva investigar, sob vários aspectos, o fenômeno da expansão da educação superior no Brasil, pós LDB/1996.

### **O periódico**

A Revista Ensaio, portadora do ISSN 0104-4036, é uma publicação trimestral internacional, da Fundação Cesgranrio, criada em 1993, com tiragem de 3.000 exemplares, de distribuição gratuita e circula nos meses de março, junho, setembro e dezembro. Congrega, em seus Conselhos Editorial e Consultivo, educadores mestres e doutores, de diversos países, nas áreas de Educação, Ciência e Tecnologia, áreas por ela abordadas, para melhor atender à sua especificidade.

Trata-se de um veículo de divulgação de pesquisas, levantamentos, estudos, discussões e outros trabalhos críticos no campo da educação, concentrando-se nas questões de avaliação e políticas públicas e enfatizando as experiências e perspectivas brasileiras tendo uma linha editorial pluralista do ponto de vista das ideias e

das escolas de pensamento e interdisciplinar, do ponto de vista das preocupações e metodologias empregadas por seus colaboradores, acolhendo ou solicitando trabalhos sobre uma ampla multiplicidade de temas.

A revista promove intercâmbio com países da América Latina, México, Espanha, Portugal e a Comunidade de Língua Portuguesa, mantendo também a publicação de artigos em espanhol e em inglês. Foi contemplada com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da CAPES/MEC, cumprindo os requisitos necessários para o recebimento de auxílio editoração. Recebeu conceito nacional "A" na avaliação dos Periódicos Científicos em Educação e é indexada na SciELO - Scientific Electronic Library Online, e na CLASE - Citas Latinoamericanas em Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM). Atualmente, a revista está em seu número 67, volume 18, correspondendo aos meses de abril/jun de 2010.

Desde a sua fundação, a revista apresenta uma estrutura flexível, mas com itens permanentes tais como Editorial e Artigos. Observa-se que, a partir do número três, acrescentam-se dois novos tópicos em sua estrutura: Página Aberta e Pesquisa em Síntese que a acompanhará em quase todo seu percurso histórico, havendo números em que esses novos tópicos estarão ausentes. O número sete é um número especial por conter algumas palestras proferidas no Seminário Internacional de Avaliação. Neste número é introduzido

um novo tópico denominado Resumo de Dissertação que não se mantém por muito tempo na estrutura da Ensaio. A revista de número 15 comemora os 25 anos da CES-GRANRIO e incorpora um item Entrevista que só aparece nesta publicação. A partir do número 21, acrescenta-se um novo item denominado Informes e Participações, que é modificado para Informações e Participações a partir do número 49. Este item também não é permanente.

O que se pode inferir dessa flexibilidade na estrutura da revista Ensaio é que os tópicos/itens acrescentados ao núcleo básico (editorial, artigos) são semelhantes, não necessitando de nomeações múltiplas como pesquisa em síntese, página aberta, informes/informações e participações já que todos os textos são resultados de pesquisas em forma de artigo. Hoje, o último número da revista disponibilizado no Scielo, a de n. 67, volume 18, apresenta apenas editorial e artigos, o que parece sintetizar o que há de mais permanente na estrutura da revista durante os anos de sua publicação.

## **Metodologia**

Levantamento realizado no acervo da revista permitiu identificar entre o período de 1993 a 2010 quatrocentos e sessenta (460) artigos sobre diversos temas e 125 que se referem à abordagem específica da avaliação da educação superior em suas múltiplas dimensões.

A leitura flutuante dos artigos selecionados permitiu evidenciar a diversidade de categorias temáticas abordadas, desde

aspectos singulares da avaliação em cursos e instituições até as políticas públicas da avaliação do sistema de ensino superior. A partir dos múltiplos olhares sobre a avaliação expressos na Revista Ensaio, optou-se por organizar o texto a partir de três (3) categorias temáticas, referenciando o ano de publicação, na tentativa de situar como cenário o momento político em que os textos formam construídos.

- 1) Avaliação Institucional: compreende os estudos acerca dos pressupostos teóricos e/ou metodológicos da avaliação do ensino superior, incluindo como categoria de análise a qualidade na educação superior. Abrange ainda estudos sobre o conceito de avaliação institucional, relação entre avaliação e gestão.
- 2) Avaliação de Cursos de Graduação e Pós-Graduação: trata de estudos empíricos realizados no contexto de determinado curso, de estudos comparativos de modelos de avaliação de cursos e critérios utilizados para medir a produtividade.
- 3) Avaliação de Sistemas Avaliativos: inclui trabalhos que discutem modelos de avaliação na educação superior (ENC, SINAES).

As análises foram realizadas tendo como banco de dados a produção científica publicada na *Revista Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*. No primeiro momento foram acessados os textos dos artigos não disponíveis na SciELO através de cópias conseguidas nas revistas do acervo da CESGRANRIO e a partir do número 44, volume 12 de 2004 através

da SciELO. Num segundo momento, foram aprofundadas as análises pela consulta aos resumos contidos no banco de dados da revista e finalmente foram buscadas as fontes selecionadas, ou seja, os documentos na revista Ensaio.

Tal procedimento implicou opção por análises individuais e grupais. Os autores já conhecedores do banco de dados, numa primeira fase, planejaram o artigo a partir das três (3) categorias acima referidas. A seguir, realizaram as análises individuais e a fase final da elaboração do artigo constituiu-se basicamente de discussões comparativas frente ao quadro teórico.

### **Avaliação da educação superior como categoria de análise**

No Brasil, a avaliação da educação superior vem ganhando centralidade e força nos planos governamentais em decorrência da uma nova concepção do poder e papel do Estado perante a inexorável integração do País à economia mundial, nos moldes do modelo de globalização como alternativa diante da crise de acumulação de capital. Essa relação configura um *Estado Mínimo* com sua organização política, jurídica e ideológica no campo dos direitos sociais, como a educação.

Neste campo, um dos setores expressivamente bastante atingidos é o da educação superior, particularmente a partir de 1995. Esse setor vem passando por alterações em sua configuração e funcionamento em decorrência da adoção de um modelo organizacional de Estado que fosse capaz de imprimir novos rumos aos

projetos de desenvolvimento brasileiro, a exemplo de acelerado ritmo de abertura de novas IES, seguido do processo de diferenciação, desregulamentação e privatização da oferta e financiamento do nível superior (SGUISSARDI, 2008).

No país, as motivações definidas para avaliação da educação superior estão geralmente associadas com os processos de legitimação do Estado em decorrência de alterações no seu papel político, social e cultural para atendimento às tendências da economia mundial.

Fernandes e Barroso (2008), ao refazerem a trajetória da avaliação da educação superior no Brasil, a partir de documentos, registra ao longo dos governos republicanos como foi se constituindo um aparato legal para dar respaldo às políticas através das quais o Estado, assumindo a função regulatória, buscou sempre exercer seu controle sobre as IES. Para os autores, esse controle sempre se aplicou com maior rigor e sistemática em relação ao setor privado, poupando as instituições públicas das penalidades legais. O certo é que, a partir das décadas de 1980/1990, a avaliação passou a se constituir progressivamente com destaque nas políticas de educação superior.

Resgatando historicamente a política de avaliação adotada no governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC, vigente a partir de 1995, observa-se que a mesma recupera em parte o que fora proposto pelas anteriores, notadamente a do Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior (GERES) e o Programa de Avaliação

Institucional das Universidades Brasileiras (PAUIB), mas desloca o foco da avaliação institucional para a de curso. Além disso, conserva e reitera a lógica empresarial que, desde a década de 1980, passara a caracterizar as políticas voltadas para o ensino superior, e que interligavam, o GERES, de forma mais explícita, à regulação e ao financiamento, tornando uma dependente do outro.

O Governo FHC traz como eixo norteador da política de avaliação da educação superior a avaliação de cursos e não mais a avaliação institucional. A constatação de que os custos desse nível de escolaridade, tanto em termos absolutos como relativos, tornam-se cada vez mais elevados, conduz o Estado à necessidade de criar condições e instrumentos mais eficientes de coleta de informações e de prestação de contas da qualidade e da amplitude dos serviços que as IES oferecem à sociedade em ensino, pesquisa e extensão.

O Exame Nacional de Curso (ENC) popularmente conhecido como “provão” e com destacada função classificatória, a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e a avaliação para credenciamento das instituições privadas, sempre com foco no ensino de graduação, constituíram-se instrumentos para uma possível fiscalização, regulação e controle, por parte do Estado, que viria a se consolidar com o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), em 2004. Especialmente em relação ao *Provão*, a lógica adjacente era aquela que atribuía a qualidade de um curso à qualidade de seus alunos.

O ENC foi instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso para inaugurar no campo dos cursos de graduação, o papel do Estado avaliador e regulador. Protagonizado exclusivamente pelo Ministério de Educação, na gestão do ministro Paulo Renato, evidenciou uma concepção de avaliação como controle e hierarquização voltada para a regulação, buscando identificar os melhores e comparando os padrões de excelência. Para tanto, o Estado providenciou os recursos necessários para o alcance das suas intenções de controle, a exemplo de instrumentos de avaliação indicadores de qualidade, comissões de especialistas. Nesse caso, a preocupação passa a ser com o produto enquanto resultado das atividades desenvolvidas pelas instituições de educação superior. Essa tem sido uma das tônicas da avaliação numa ótica de prestação de contas.

Com relação ao Governo Lula da Silva (2003-2010), observa-se que no Programa do seu primeiro mandato intitulado *Um Brasil para Todos 2002* já estava previsto, no item 39, a necessidade de investir eficientemente no ensino, destacando a importância vital da recuperação da rede pública, tanto no nível fundamental quanto no médio e nas universidades, valorizando a qualidade (p. 15).

A concepção de inclusão social do governo Lula supera a lógica de uma pobreza assistida e focalizada de modo estreito, com sobreposições de programas que pulverizam os recursos públicos e, portanto, declara que será através de uma nova política educacional a efetivação da inclusão social:

Os dados do Censo da Educação Superior de 2000 mostram que os jovens das camadas mais pobres praticamente não têm acesso à educação superior pública: apenas 7,7% dos jovens entre 18 a 22 anos frequentam cursos universitários. Cerca de 70% deles estudam em estabelecimentos privados. [...] **São tarefas inadiáveis a ampliação significativa das vagas nas universidades públicas e a reformulação do sistema de crédito educativo vigente.** (item 33, p.46, grifo nosso).

Em seu segundo mandato, ao estabelecer o Programa de Governo 2007-2010 Lula Presidente, o documento traz como epígrafe a frase “O nome do meu segundo mandato será desenvolvimento. Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”.

Dentre as ênfases dadas à educação “o acesso mais amplo a uma universidade reformada, expandida e de qualidade superior” está presente, e a educação é concebida como questão nacional de primeira grandeza e prioridade do Estado e da sociedade (p.12). Para tanto, destaca as seguintes metas referentes à educação superior:

Aprofundar a ampliação do ensino superior de qualidade: continuidade do PROUNI, criação de novas universidades e de mais vagas nas Universidades Federais existentes; aprovação da Reforma Universitária, desenvolvimento de Plano Nacional de Pós-Graduação e do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). (p.16).

A ascensão de Lula ao poder acarretou uma revisão da política de avaliação que vinha sendo até então implantada, tarefa confiada à Comissão Especial de Avaliação constituída pelo Ministro da Educação Cristovam Buarque<sup>1</sup>, cuja finalidade era analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.

A Comissão se expressou no sentido de não se dissociar de uma visão ancorada na necessidade de regulação por parte do Estado para fomentar e supervisionar o sistema em seu conjunto. Esta perspectiva da avaliação de regulação se inspira no modelo inglês, pautado em critérios quantitativos para auferir o grau de eficiência (ou sua ausência) das IES em se coadunarem às novas exigências sociais. A lógica subjacente é da percepção de que a educação superior funciona como fator de incremento do mercado de trabalho, o que confere à avaliação um caráter predominantemente técnico, preocupado antes com a mensuração de resultados em termos de ensino e, em segundo plano, com a produção de conhecimento e a prestação de serviços comunitários.

A concepção de avaliação da educação superior no Governo Lula está consolidada em um documento – SINAES – e na Portaria n. 2.051, de 9 de julho de

2004, que o regulamenta e é tida como instrumento de política educacional e de ações correspondentes, no que se refere à regulação de educação superior. Nessa portaria, se reafirma a finalidade da avaliação para

[...] 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 IES, 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. (Artigo 1º)

Nesse contexto, um ponto de destaque do SINAES em relação a outros modelos de avaliação desenvolvidos no Brasil está no fato de propor ser um sistema integrador, que garanta informações e análises da totalidade da educação superior, permitindo, assim, que políticas educativas sejam construídas tanto em nível nacional pelos órgãos do Estado quanto em âmbito institucional. Nesse sistema, um dos grandes desafios é colocar em exercício os processos avaliativos integrados aos processos regulatórios.

Os principais instrumentos que compõem o SINAES, atentos às distintas dimensões complementares da avaliação da educação superior, são: (i) avaliação institucional, que compreende dois momentos distintos: autoavaliação orientada e

---

<sup>1</sup> Portarias MEC/SESu n. 11/2003 e 19/2003

avaliação externa; (ii) Avaliação de Cursos de Graduação (ACG), que tem por objetivo “identificar as condições de ensino oferecido aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, as instalações físicas e a organização didático-pedagógica” (Artigo 4º, Lei n. 10.861/04); (iii) Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Este último trata-se de uma prova em larga escala, com o objetivo de verificar os conhecimentos dos estudantes acerca de conteúdos programáticos, competências e habilidades. (INEP, 2007). É aplicada em alunos do primeiro ano e em concluintes, atendendo a todos os cursos do país, pois, a cada triênio, uma área específica realiza a prova.

No que tange à avaliação de instituições, vale ressaltar o processo de autoavaliação que, segundo uma visão emancipatória, as IES deveriam promover com o apoio da comunidade acadêmica e da externa, de forma democrática e participativa, uma autoavaliação que permitisse tomar consciência das suas potencialidades e limitações.

Em 2008, porém, houve mudanças significativas no SINAES, especialmente no papel do ENADE. A partir dos seus resultados e de outras variáveis foram criados indicadores sintéticos: o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC). Ambos geram um *ranking* com consequências para o processo de regulação de cursos e instituições e, desta forma, tal como ocorreu com o ENC, seus resultados passaram a desempenhar papel preponderante na regulação da educação superior brasileira (BARREYRO, 2008).

Dessa forma, foi diminuída a importância dos processos de ACG, uma vez que os resultados do ENADE - realizado apenas com estudantes - tornaram-se mais valorizados que todo o processo de elaboração de relatórios suscitado pela ACG, que exige análise/reflexão de coordenadores do curso e da IES quanto à contratação do corpo docente, das condições de infraestrutura e biblioteca e da estrutura curricular adotada.

As colocações acima ressaltam a importância da avaliação da educação superior na política educacional brasileira e de como esta categoria temática é diversificada, indo desde a avaliação institucional, avaliação de cursos, de docentes e discentes até a avaliação de sistemas como o SINAES.

## **O pensamento veiculado na Revista Ensaio sobre avaliação da educação superior**

### *Categoria I - Avaliação Institucional*

A concepção de avaliação presente nos primeiros textos escritos na revista Ensaio parece ser fundamentada na experiência do PAIUB, como explicitam Kipnis e Bareicha (1995, p.365):

[...] do ponto de vista de política governamental, a ação mais concreta pode ser percebida no ‘Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira – PAIUB’ adotado pela SESu/ MEC em 1993.

Kipnis e Bareicha (1995) defendem, entretanto, a necessidade da complementaridade entre as metodologias de coleta

de informações para a tomada de decisão: dados informados pelo sistema da IES, de caráter mais quantitativo, servindo à composição de indicadores e um levantamento da percepção dos atores sobre o processo avaliativo, a partir da aplicação de instrumentos específicos.

Para Greco (1995, p.30),

[...] a avaliação deve ser realizada dentro do princípio de autonomia e liberdade acadêmica com cada instância da Universidade se auto-avaliando e fornecendo subsídios ao repensar do projeto intelectual e pedagógico da Instituição.

Já Both (1995, p.256) coloca que,

[...] como processo, a avaliação institucional não se caracteriza nem como agente punitivo, nem premiativo, mas também não representa neutralidade. É ela uma questão de maturidade institucional e de responsabilidade para com a qualidade. Como processo, ainda requer a avaliação institucional ser credível, exequível e conseqüente.

Entretanto, é bom salientar que já se discutia uma proposta de construção de *rankings* para as universidades. Schwartzman (1995) defende e elabora uma proposta justificando que o ranqueamento serviria para discutir a pertinência e qualidades dos indicadores, melhorar as estatísticas, estimular a geração de novos dados e contribuir para a construção de sistemas de avaliação mais confiáveis. Essa avaliação rankeadora teria três (3) variáveis/indicadores (Índice de Qualificação

do Corpo Docente – IQCD; Avaliação dos cursos de graduação pela Editora Abril e a avaliação da pós-graduação realizada pela CAPES além da porcentagem de docentes em tempo integral) e as atividades de extensão não seriam computadas “dada sua heterogeneidade e ausência de consenso sobre seus indicadores”.

Nessa mesma concepção de avaliação classificatória/regulatória, Castro (1995) defende a “introdução de um sistema de credenciamento institucional (*accreditation*), uma ISO 9000 (ou talvez 14.000) para o ensino superior” com o objetivo de “alavancar tanto a qualidade do sistema como um todo, quanto dos serviços prestados pelas instituições, a partir do aumento de sua capacidade gerencial” (CASTRO, 1995, p.161).

Fica patente nos textos publicados que a autonomia das universidades deve ser preservada no processo de avaliação. Lapa e Neiva (1996, p.214-215) reconhecem “que a autonomia de gestão é a base do trabalho das organizações de ensino superior...” e que “autonomia e legitimidade social são questões que caminham juntas – e é nesse amplo espectro que devem se situar as atividades de avaliação”. Para os autores

A qualidade, considerada do ponto de vista da utilidade ou da relevância, é conceito associado a visões relacionais de intenção ou satisfação. Portanto, os julgamentos de qualidade, tanto por parte da comunidade acadêmica quanto da sociedade, estão ligados a visões ‘políticas’ de valor. (LAPA e NEIVA, 1996, p.219).

Para Barros (1997, p.33), “autonomia, auto-avaliação, avaliação externa por pares e publicação de relatórios seriam os componentes de um projeto de avaliação institucional”.

Um aspecto importante destacado pelos autores é a necessidade da existência de um projeto institucional próprio que seria objeto de avaliação. O texto de Nascimento e Lassance (1999) traz uma discussão sobre as inúmeras formas de avaliação criadas pós-LDB/1996 e a ausência de um projeto institucional elaborado pelas IES. Citando Franco, questiona: “Será que adiantaria caminhar no sentido de avaliar a qualidade de uma determinada instituição (considerando inclusive os aspectos quantitativos) se ela ainda não tem claro o seu projeto?” (LASSANCE, 1999, p.393) e complementa: “A preocupação com o projeto institucional deveria na verdade preceder a iniciativa de implantação de qualquer atividade educacional”. Para ele, a questão da qualidade da educação superior tem polarizado as discussões nos meios universitários e governamentais, principalmente sobre o *modus faciendi* dessa avaliação, e o motivo de angústia das IES é a forma unilateral que a avaliação está sendo implementada pelo governo e a incapacidade de as instituições elaborarem seus projetos, base para a avaliação.

Preocupação semelhante pode ser observada no texto de Segenreich (2005), para quem o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) deve servir como documento de referência para a avaliação institucional (interna e externa), dada a sua natureza de construção coletiva:

Em nível institucional, a experiência concreta de um modelo faz ressaltar a pouca atenção que se atribui à cultura de uma instituição complexa como a universidade. A proposta de um modelo participativo de construção dos objetivos institucionais não se deveu à indicação do MEC, mas da constatação de que o referente de uma instituição somente será assumido se for construído pelos seus atores mediante um modelo de avaliação de quarta geração, isto é, avaliação por negociação contínua. (SEGENREICH, 2005, p. 165).

Grinspun (2001, p.228), ao analisar a questão da avaliação institucional, parte da concepção de que

Ela deve rever e aperfeiçoar o projeto político-pedagógico da instituição, através da pertinência e relevância das atividades desenvolvidas na área pedagógica e administrativa.

Para a autora, há dois interesses que se cruzam na avaliação: “conhecer a dinâmica da instituição e promover a capacitação e aperfeiçoamento da mesma em termos de sua real vocação” (GRINSPUN, 2001, p.230). Essa concepção contempla a participação de todos os elementos constituinte do espaço escolar e destaca, como um dado importante, o contexto onde ela vai ser realizada sem abrir mão da autoavaliação e da avaliação externa realizada por órgão devido, na dimensão de melhoria dos resultados obtidos. Conclui colocando que a avaliação deve contemplar os dois lados da organização: “o que ela faz/por que faz e para que ela faz” (GRINSPUN, 2001, p.233).

Outra dimensão focalizada nos textos diz respeito ao poder da avaliação na efetivação de mudanças no sistema de ensino, tanto através de mecanismos que visam a adequação do sistema de ensino à sociedade do conhecimento que passa necessariamente pela modernização, qualificação de todos os seus níveis, graus e modalidades e democratização do ensino pela inclusão social (MACEDO, TREVISAN, TREVISAN e MACEDO, 2005), como através do conceito de rede tomado de empréstimo do setor empresarial que introduz no cenário educativo a sofisticação dos instrumentos e o emprego de metodologias como o *empowerment*, acarretando

[...] novas exigências para as instituições de ensino superior, que serão avaliadas no contexto de indicadores, calculados com o apoio de recursos tecnológicos capazes de detectar os possíveis enganos e/ou incoerências das informações disponibilizadas em relatórios finais de avaliação. (NUNES, 2006, p. 341).

Para Andriola e Andriola (2009), a qualidade educativa, cuja medida se quer auferir através de metodologias e instrumentos de avaliação, tornou-se uma exigência da sociedade contemporânea. Neste sentido, a opção por uma concepção ou modelo de qualidade é um trabalho árduo e politicamente orientado, supondo a adoção de uma série de decisões de caráter técnico, nas quais intervêm fatores, como: “nossas concepções ideológicas e filosóficas do mundo, nossa peculiar forma de captar e interpretar os fenômenos e

eventos sociais, nossa formação epistemológica, etc.” (ANDRIOLA e ANDRIOLA, 2009, p. 157), não prescindindo do apoio de um modelo teórico que fundamente o que se define enquanto qualidade.

Firme, Letichevsky e Dannemann (2009) destacam que uma avaliação pode ser um importante instrumento para o exercício da democracia, desde que assegurada sua qualidade e a apropriada utilização dos resultados, donde se requer perseguir o aprimoramento das práticas dos processos, em suas variadas manifestações.

A avaliação como instrumento de prestação de contas à sociedade também foi alvo de discussão. Marchelli (2007) apresenta os principais conceitos em torno dos quais a literatura nacional e estrangeira estabelece os princípios da avaliação externa, particularmente a ideia da *accountability* ou prestação de contas e a definição de *benchmarking*, esta última entendida como a integração sistêmica de todas as informações levantadas pelas agências e comissões setoriais, mas critica a forma como

[...] as informações que interessam aos processos de avaliação disponibilizadas publicamente pelas IES brasileiras, em geral aparecem de forma dispersa nos veículos que elas utilizam para se comunicar com o público, faltando a sua sistematização sob a forma de um banco de dados organizado, de fácil acesso e consulta. (MARCHELLI, 2007, p. 358).

Percebe-se, portanto, duas concepções que orientam as produções na Re-

vista Ensaio no que se refere à avaliação da educação superior: uma dimensão de cunho classificatório/regulatório e outra de cunho formativo/emancipatório com a mesma justificativa: melhoria da qualidade do sistema educacional e, mais especificamente, da educação superior que também possui variadas concepções, desde qualidade relacionada à autonomia da instituição para elaborar seus próprios instrumentos de avaliação até qualidade como resultado do desempenho da instituição, visando o financiamento de suas atividades.

### ***Categoria II - Avaliação de Cursos de Graduação e Pós-Graduação***

Entre os artigos selecionados estão os que abordam a avaliação de cursos de graduação sob o prisma curricular. Reportam-se fundamentalmente a avaliação como ferramenta essencial para o aprimoramento da proposta pedagógica e do desempenho dos cursos, articulando avaliação com mudanças.

A importância da avaliação para reformas curriculares é destacada por Loureiro, Faleiro e Almeida (1996), ao tomar como objeto de estudo a reformulação curricular do Curso de Pedagogia da UFG no contexto de reforma dos cursos dessa universidade. O processo implicou amplo debate sobre a formação do educador que ocorria desde o final da década de 1970. Esse curso implantou uma reforma em 1984, pioneira no País na área, que assume a educação básica como eixo estruturante da proposta curricular,

implicando a extinção das tradicionais habilitações: orientação educacional, supervisão escolar e administração escolar. Os autores enfatizam que o processo não foi consensual e inúmeras avaliações têm sido realizadas desde a reforma, indicando para a necessidade de nova reformulação. Ressaltam ainda que nesse processo é fundamental interpretar o silêncio dos que foram contrários à reformulação por revelar a existência de uma face oculta das representações que o coletivo dos professores faz do curso que, embora não se faça presente por sua eloquência, faz-se por sua resistência.

É importante salientar que nesse período, que se inicia o Governo do FHC (1995), os cenários do mundo do trabalho mostram-se complexos, gerando debates polêmicos e suscitando a problematização da formação profissional nas instituições de ensino superior. Ao lado disso, a configuração do cenário da educação superior no Brasil inclui a implementação de políticas educacionais relacionadas aos cursos de graduação com a aprovação da Lei n. 9.394 de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Com esta lei se estabelece a necessidade de diretrizes curriculares nacionais para os cursos de graduação, permitindo a eliminação dos chamados *currículos mínimos* em favor dos currículos mais flexíveis e de formação generalista.

Neste contexto, “o ideário da flexibilidade curricular e da sintonia com a ‘vida’ e com a empregabilidade” marca os processos de discussão e reformulações curriculares,

nos quais “flexibilidade e a avaliação [são] como eixos articuladores da reconfiguração deste nível de ensino” (CATANI, OLIVEIRA e DOURADO, 2000, p. 7-8).

A avaliação como processo de conhecimento e qualificação do desempenho de cursos de graduação é preocupação de Schwartzman (1996). O autor ressalta que a experiência nesse campo, no Brasil ainda é incipiente e fragmentada, defendendo que outras formas de avaliação podem coexistir com a estabelecida pelo Ministério de Educação e Cultura-MEC. O artigo apresenta um modelo comparativo de avaliação, testado para todos os cursos de Economia, Contábeis e Administração no Estado de Minas Gerais, que congrega as tradicionais variáveis de insumo (alunos, professores e infraestrutura), além de discutir a questão da escolha e da subjetividade envolvida na ponderação dos diversos indicadores e as especificidades pertinentes à avaliação de curso.

A publicação deste artigo se realiza um ano depois da aprovação do Exame Nacional de Curso – ENC, criado pela Lei n. 9.131/1995. É interessante chamar a atenção para a valorização da iniciativa do Ministério de Educação por Schwartzman (1996), que também sinaliza a necessidade de se buscarem novos modelos mais ágeis na coleta de dados que possam atender diferentes finalidades e preocupações, cujos resultados possam favorecer a qualificação de curso de graduação.

Um dos artigos que também traz esclarecimentos importantes sobre a avaliação de cursos de graduação é o de

Borges e Araújo (1996). Trata de um estudo comparativo dos cursos de graduação do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, o Centro de Ciências Exatas e do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) com os respectivos cursos das outras universidades federais do Nordeste. O propósito foi levantar os indicadores de desempenho dos cursos: relação aluno matriculado/docente em cada curso e centro, duração dos cursos, número de diplomados em cada curso e centro e número de vagas no vestibular em cada curso e centro. Ao concluírem pelo desempenho insatisfatório da UFRN, os autores reconhecem a urgência de melhorias de eficiência operacional devido ao modelo de alocação de recursos orçamentários para as IFES, adotado pelo Ministério da Educação, que fundamenta-se principalmente em indicadores de produtividade, além de questionar o critério de produtividade para a alocação de recursos orçamentários federais.

Este estudo nos mostra a problematização que se colocava em debate na década de 1990 a respeito do emprego de indicadores de produtividade como ferramentas de monitoramento e controle dos gastos das instituições de ensino superior federais. O financiamento da educação superior brasileira, a partir dos anos 1990, tornou-se um tema de extrema relevância em debates no meio acadêmico, nos setores definidores das políticas públicas nacionais e em diversos ambientes da sociedade (AMARAL, 2008). Ao se considerar a diversidade e a complexidade das

instituições de ensino superior no País, a discussão sobre financiamento

[... é sensível, pois a dependência dos recursos financeiros é responsável pela existência de amarras à liberdade acadêmica das instituições, o que pode comprometer o papel desempenhado por elas no processo de desenvolvimento da Nação. (AMARAL, 2008, p. 260).

É importante ainda assinalar que no Governo FHC (1995-2002), que inicia a reforma do estado sob a égide do *neoliberalismo*, as instituições federais de ensino superior passaram por uma contínua queda na alocação de recursos para despesas e investimentos, afetando a autonomia acadêmica com desdobramentos na produção do conhecimento e na formação de profissionais.

Santos e Simões (2008) analisam a expansão dos cursos e as transformações, na área de Educação Física (regulamentação da profissão, surgimento de novas áreas de atuação, criação dos conselhos de Educação Física e aprovação das diretrizes curriculares nacionais), à luz da expansão e das transformações ocorridas no cenário do ensino superior no Brasil, mormente no setor privado, gerando uma maior preocupação com a garantia da qualidade da formação profissional. Assim, a ação regulatória por parte do MEC para “credenciamento [sic] de novos cursos e renovação de credenciamento [sic] dos cursos já existentes” (SANTOS e SIMÕES, 2008, p. 259) deveria ser mais abrangente e democrática: “A qualidade almejada no en-

sino superior em Educação Física somente será possível quando houver um diálogo claro entre todos os envolvidos diretamente no ensino superior, como alunos, docentes, gestores, legisladores, avaliadores, setor público e setor privado (SANTOS e SIMÕES, 2008, p. 272).

No conjunto dos textos da categoria avaliação de cursos estão alguns que abordam cursos de pós-graduação. O artigo de Leste e Vittorio (1996) trata de uma pesquisa para a avaliação da qualidade de programas de pós-graduação e pesquisa em Economia sob a ótica dos alunos, ou seja, aos *usuários*, denominação utilizada no estudo. Buscaram verificar os fatores que estariam determinando a qualidade de programas de quatro instituições que tinham o mesmo conceito de qualidade atribuídos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A análise das *expectativas* (instituição de excelência) e as *percepções* entre o desejado e o real acerca dos programas sinalizou discrepâncias – *hiatos da qualidade* – entre o desejado e o real, demandando um Programa de Melhoria de Qualidade, além de sinalizar a relevância do ponto de vista dos envolvidos nos programas para compor a avaliação.

Ainda nesta linha está o artigo de Gomes, Mello, Meza e Mello (2003), que aborda a avaliação de cursos de pós-graduação com ênfase na qualidade e produtividade de doze programas em Engenharia da COPPE/UFRIJ. O objetivo principal do trabalho foi avaliar o desempenho desses programas na capacidade de transformar teses e dissertações em

produção pública e a produção de cada programa em relação aos recursos de que dispõe, usando o modelo de Análise Envoltória de Datas (Data Envelopment Analysis-DEA), cujos objetivos ancoram-se na microeconomia. Problematizam os *critérios nem sempre claros* da CAPES na avaliação dos programas de mestrado e doutorado no País, que buscam medir, entre outros aspectos, a produtividade acadêmica (quantidade e qualidade da produção), a dedicação do corpo docente, o tempo de conclusão do curso. E, ainda, ressaltam que *a quantificação da excelência acadêmica não é geralmente realizada; é feita de forma qualitativa*.

Catrib e Freitas (2003, p.521), ao proporem diretrizes para avaliação interna da pós-graduação, partem da concepção de que

[...] a avaliação é entendida como um ato através do qual a comunidade é compelida a repensar e refletir sobre sua práxis educativa e a buscar coletivamente estratégias para aproximá-las cada vez mais dos interesses e das necessidades da comunidade na construção de um projeto pedagógico mais próximo da realidade na qual ela e insere...

Com isso, destacam a importância da autoavaliação como mecanismo de qualidade da avaliação.

Para Rocha (2006)<sup>2</sup>, a avaliação na pós-graduação deve servir de instrumento

de qualidade que atenda às exigências do contexto, as características da IES e possibilite a participação da comunidade acadêmica:

A auto-avaliação de Centros de Pós-Graduação vem ganhando importância, de forma crescente, na medida em que se intensificam as discussões em torno da busca por maior qualidade e eficiência das organizações de educação superior. (ROCHA, 2006, p. 504).

Entretanto, o processo tem que conjugar esforços de todos os segmentos acadêmicos de forma a promover a democratização das ações avaliativas e lhes conferir maior fidedignidade, “porque eles conhecem bem a realidade institucional e, com segurança, são os mais interessados em melhorá-la” (ROCHA, 2006, p. 504).

Apesar dos recortes particulares referentes à avaliação de programas de pós-graduação, os textos procuram contribuir para o debate e a problematização dos critérios estabelecidos pela CAPES para avaliar os programas de pós-graduação *stricto sensu* no País. Entretanto, os autores se preocupam em analisar o modelo CAPES de avaliação, na tentativa de inovar/aperfeiçoar e não na perspectiva de fazer a crítica à concepção de avaliação, aceitando sua prática desde que aperfeiçoada em busca de maior eficiência, como seria o caso de se proceder à meta-avaliação e da necessidade de se promover a democratização com mais envolvimento dos sujeitos.

É notório que o sistema de avaliação da CAPES, desde sua implantação em 1976, caracteriza-se pela transparência

---

<sup>2</sup> Centro de pós-graduação Visconde de Cairu (CEPPEV/ FVC),

dos procedimentos e a relativa objetividade dos critérios aplicados, o que tem fortalecido esse sistema e contribuído para a consolidação e avanços do ensino de pré-graduação no País. Entretanto, a comunidade acadêmica, principalmente, tem questionado os critérios utilizados, sinalizando a ênfase no produtivismo com foco em determinados produtos (ex. a produtividade docente e tempo de titulação). Desta perspectiva, não se considera a diversidade e heterogeneidade das áreas de conhecimento e institucional. Deixam-se de lado aspectos considerados relevantes: a opinião do corpo discente sobre a satisfação e a qualidade do curso; a formação do aluno enquanto cientista; a qualidade da produção científica dos pós-graduandos (dissertações e teses); o impacto da produção científica na vida cotidiana, entre outros.

Há o reconhecimento de que este sistema, apesar de incluir poucos indicadores de qualidade, expressa o resultado final da avaliação por meio de uma única nota, com predominância dos indicadores quantitativos. Em outras palavras,

O sistema de avaliação da CAPES está mais orientado para a pesquisa do que para a qualidade do ensino. No instrumento de avaliação utilizado, não há indicadores próprios para avaliar os métodos de ensino, a qualidade é inferida com base na análise do número de publicações, da qualificação do corpo docente, das orientações realizadas e da carga horária docente no Programa. (HORTALE, 2003, p. 1839).

Esta posição é reforçada por Spagnolo e Souza (2004, p.10-11), quando afirmam que:

É um modelo de avaliação da qualidade dos cursos que se baseia, essencialmente, em dois tipos de dados: qualidade e quantidade dos recursos de entrada (sobretudo recursos humanos) e produção de saída (sobretudo produção científica). Repara-se que os “dados de processo” são muito limitados, basicamente reduzindo-se à duração dos estudos (tempo de titulação). Para a pesquisa, simplesmente não existem dados de processo, pois não há informações sobre o apoio financeiro de cada pesquisa, sobre os equipamentos de laboratório disponíveis e suas condições de manutenção e funcionamento para os vários projetos. Embora alguns desses dados sejam de conhecimento das comissões, o modelo se apoia no pressuposto de que o fato de ter trabalhos aceitos para publicação em revistas de destaque é, por si, um estimulador indireto da adequação dos recursos disponíveis.

Os estudos analisados na categoria avaliação de cursos de graduação e pós-graduação indicam o esforço dos autores em abordar a avaliação como estratégia fundamental para o processo de mudanças qualitativas no desempenho dos cursos de graduação e pós-graduação. Nesses termos, a ênfase recai nos indicadores que permitem um diagnóstico, reforçando as condições objetivas institucionais como aspectos que podem qualificar ou desqualificar os cursos.

### ***Categoria III - Avaliação de Sistemas Avaliativos***

Diferentemente dos artigos da categoria avaliação de curso de graduação e pós-graduação, que foram produzidos no primeiro período da série histórica da pesquisa (1996-2002), os artigos que abordam a avaliação de sistemas avaliativos do ensino superior brasileiro podem ser situados nos dois períodos em estudo: 1996-2002 e 2003-2010.

Poucos artigos foram publicados no primeiro período. Entre os quatro selecionados está o de Elliot (1996), cujos focos são os pontos principais da Lei n. 9131 de 24 de novembro de 1995 que, ao alterar dispositivos da Lei n. 4.024/1961, institui a avaliação no final do curso de graduação. A autora aborda também as reações e críticas à legislação e ao primeiro Exame Nacional de Cursos (ENC), realizado em novembro de 1996, e o posicionamento de representantes do órgão oficial responsável por esta avaliação. A despeito do reconhecimento de fragilidades no processo, há valorização da avaliação como ferramenta fundamental para a qualificação da formação de profissionais por favorecer a elaboração de subsídios ao aperfeiçoamento acadêmico de alunos.

O interesse em analisar o novo modelo de avaliação de sistema de ensino superior manifesta-se no artigo de Schwartzmann e Oliveira Junior (1997). Ressaltam que a experiência de avaliação de cursos de graduação no País é incipiente e fragmentada. Seu trabalho apresenta um estudo comparativo de dois métodos de se

avaliar a educação superior no Brasil: um método desenvolvido pelo próprio autor do artigo (SCHWARTZMANN, 1996), que se estrutura a partir dos insumos da educação superior: alunos, docentes e infraestrutura, e o Exame Nacional de Cursos - ENC.

O estudo implicou a aplicação de ambos os métodos aos cursos de Administração oferecidos em Minas Gerais. A análise da correlação evidenciou que ambos os métodos estão em direção correta e que são equivalentes quanto aos seus resultados; a qualidade de uma instituição pode ser avaliada pelos resultados de uma prova de conhecimento final de curso e também por insumos do processo de educação. Concluem ainda que a decisão pelo uso de um ou outro método depende de diversos fatores, como custos, a disponibilidade de dados e a facilidade para obtenção de informações acerca da infraestrutura, do corpo docente e alunos das instituições de ensino superior.

A importância do ENC é registrada no artigo de Zimmer, Neiva e Lapa (1998), quando analisam os dados do *Provão* das instituições de ensino superior do Estado de Santa Catarina. Apresentam críticas a alguns critérios utilizados na avaliação e as repercussões da divulgação dos conceitos construídos pelo INEP.

Os três artigos analisados subsidiam a compreensão acerca deste sistema de avaliação e a problematização de mecanismos de elaboração do perfil cognitivo dos concluintes de cursos de graduação (resultados do *Provão*) como parâmetro para classificar as instituições de ensino superior.

O artigo de Soares, Martins e Assunção (1998) traz o questionamento da classificação comparativa entre as instituições de ensino superior que se passou a realizar com o novo sistema de avaliação do ensino superior. Para tanto, os autores mostram, empiricamente, que os alunos ingressantes na PUC-MG, em 1995, têm menor habilidade acadêmica e menor índice de posição social que os ingressantes na UFMG, no mesmo ano e mesmo curso. Ao utilizarem no estudo a Teoria de Resposta ao Item, viabilizado pela existência das respostas de todos os alunos a todas as questões das provas dos vestibulares de ambas as universidades, os autores questionam o uso de dados brutos do ENC para esse propósito.

Os artigos analisados evidenciam a preocupação com a avaliação do sistema de ensino superior, os critérios considerados e o uso dos resultados. Procuram manifestar uma atitude crítica quanto ao modelo implantado – ENC –, identificando as características do modelo. Por outro lado, as reflexões construídas potencializam a problematização do sistema classificatório, induzindo à incorporação da dimensão diagnóstica e processual da avaliação.

Evidencia-se que no sistema de avaliação implantado ganhou destaque o ENC - *Provão*, tornando-se indicador priorizado para classificar e qualificar as instituições de ensino superior, cumprindo dessa forma a prestação de contas *accountability* junto à sociedade acerca do conhecimento adquirido pelos estudantes na formação profissional. Desta perspectiva, fica explícito o papel do *estado avaliador* pelo controle e

regulação do sistema de ensino e mecanismos de avaliação.

No período de 2003-2010, tem-se como marco no campo da avaliação o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES, criado pela Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004.

Verhine, Dantas e Soares (2006) apresentam um estudo comparativo do ENC e ENADE, identificando as diferenças conceituais e similaridades técnicas entre os exames. Os autores, ao tratar do ENC, destacam o seu crescimento (de três áreas de conhecimento testadas em 1995 para 26 em 2003) e da sua larga aceitação pela sociedade em geral, e o fato de ter sido criticado por representantes da comunidade acadêmica e especialistas em avaliação. Registram ainda que a indicação das necessárias mudanças no modelo foi inclusive objeto de campanha presidencial de 2002.

Este artigo favorece o entendimento acerca da experiência brasileira de avaliação do sistema de ensino superior por focalizar aspectos relevantes do processo: os contextos dos quais emergem os dois modelos e as diferenças conceituais e estruturais. Quanto às similaridades entre o ENC e o ENADE, cabe destacar a síntese dos autores:

Comparando-se os exames, foi possível observar que, quanto a questões técnicas, há muitas similaridades entre eles, especialmente em relação à elaboração e à administração dos instrumentos. Pode-se dizer que ambos adotaram procedimentos criteriosos nas etapas de construção, adminis-

tração e análise dos dados e que as estratégias de divulgação respeitaram o sigilo aos resultados individuais dos estudantes, ao tempo em que garantiram transparência quanto aos dados agregados (por área de conhecimento, região e dependência administrativa) e aos passos cumpridos para sua obtenção. (VERHINE, DANTAS e SOARES, 2006, p. 306-307)

E em relação às diferenças, apontam que:

[...] estão intrinsecamente relacionadas à mudança de foco e objetivo do ENADE, quando comparado ao Provão. Assim, dentre elas pode-se ressaltar a inserção de um componente de Formação Geral, comum para todos os campos de conhecimento, nas provas dos estudantes; a aplicação dos testes a uma amostra de estudantes ingressantes e de concluintes; pelo envolvimento dos alunos ingressantes, a riqueza da análise de um indicador de diferença de desempenho (tanto entre ingressantes e concluintes em uma mesma aplicação, quanto entre ingressantes em um ano  $x$  e concluintes em um ano  $x+3$ ); a possibilidade da análise cruzada entre esse indicador e os diversos fatores que compõem o perfil do alunado e a percepção que tiveram da prova; a ênfase de divulgação nos aspectos avaliativos do exame, que deixa de ser high stakes. (VERHINE, DANTAS e SOARES, 2006, p. 307).

Nesta mesma direção, um artigo de Polidori, Marinho-Araujo e Barreyro (2006) coloca em pauta as perspectivas

e desafios da avaliação da educação superior brasileira. As autoras fazem uma retrospectiva das diferentes estratégias de avaliação com a intenção de apresentar subsídios sobre a construção e implantação do SINAES.

Ao focalizarem o SINAES, as autoras descrevem os procedimentos que envolvem a avaliação das instituições, dos cursos e dos estudantes. Afirmam que este sistema representa:

[...] avanço de um modelo de avaliação da educação superior no Brasil, que promovia o ranking e a competitividade, baseado em estratégias de visibilidade mercadológica, para um paradigma que propõe a avaliação formativa ao incluir a autoavaliação participativa nas instituições e propor sua articulação com a regulação do sistema. (POLIDORI, MARINHO-ARAÚJO e BARREYRO, 2006, p. 435)

Assim sendo, apontam como desafios o desenvolvimento dos processos formativos forjados na autoavaliação, a realização da autoavaliação institucional, como instrumento de gestão qualificada, e a articulação das exigências regulatórias com os tempos necessários à construção de uma cultura da avaliação nas instituições de ensino superior.

Marchelli (2007) também toma como objeto de estudo o SINAES com ênfase na avaliação externa e os indicadores de padrões de qualidade. Analisa as diretrizes conceituais e as orientações gerais utilizadas para a avaliação externa a partir de comparações entre o sistema brasileiro e de outros países, cujos padrões de qua-

lidade em educação superior são internacionalmente reconhecidos. Neste sentido, trabalha com conceitos de *accountability* e *benchmarking*.

O autor destaca que no SINAES

[...] a avaliação externa é um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador, exigindo a sistematização e o inter-relacionamento de um grande conjunto de informações, obtidas por meio de dados quantitativos e juízos de valor, dizendo respeito à qualidade das práticas e da produção teórica das IES. (MARCHELLI, 2007, p. 353)

Comparações são feitas com outros sistemas internacionais (Inglaterra, Índia, Chile), mostrando a diversidade de meios para realizar a avaliação externa. Há o reconhecimento de que o Brasil conta com um sistema bem estruturado para esse tipo de avaliação, embora seja suscetível a reformulações. Ademais, analisa o uso do *performance indicators* – *Pis* (indicadores de qualidade), orientado por premissas de alguns estudiosos internacionais da avaliação para propor aprimoramento do cálculo dos conceitos do SINAES.

Conclui o autor que a avaliação externa do ensino superior no País atingiu níveis de excelência semelhantes ao de alguns países com o SINAES. Contudo, ressalta os problemas de natureza política do sistema – excessiva centralização do sistema brasileiro nos órgãos governamentais - e os de natureza técnica referentes ao cálculo para atribuição de conceitos

aos indicadores da titulação, carreira e produção docentes, que demandam aperfeiçoamento.

Paiva (2008) analisa os dois exames (ENC e ENADE) a partir dos princípios de equidade e obrigatoriedade descritos na Constituição da República Federativa do Brasil. O autor destaca que:

A aplicação de exames nacionais pressupõe a efetiva participação de estudantes dos cursos avaliados, assegurando confiabilidade aos resultados apurados. O princípio da obrigatoriedade, embora com uma conotação autoritária, é a garantia de sucesso na avaliação do desempenho de estudantes, embora não possa assegurar resultados confiáveis. O princípio da equidade, contudo, ameniza o caráter autoritário da obrigatoriedade de participação em exames nacionais. (PAIVA, 2008, p.43).

Ressalta que no ENC, apesar da forma imperativa, os concluintes dos cursos superiores de graduação tiveram os princípios de equidade e obrigatoriedade observados. Contudo, o ENADE, ao adotar procedimentos de amostragem de ingressantes e concluintes dos cursos nas avaliações trienais, coloca em questionamento estes princípios. Neste sentido, Paiva (2008, p.44) deseja chamar a atenção para

[...] aspectos que, muitas vezes, são ofuscados por questões de maior repercussão, como os resultados e inferências que advêm da análise do desempenho acadêmico e culminam com a atribuição de conceitos aos cursos avaliados.

Neste conjunto de artigos, encontra-se o de Gurgel (2010), que realiza uma análise dos resultados do desempenho dos cursos de graduação da área da saúde e serviço social no ENADE em 2004 e 2007, orientado pela seguinte questão: saber se houve efeitos significativos entre desempenhos dos cursos no primeiro ciclo do ENADE, período entre 2004 e 2007, ou seja, saber se a função formativa da avaliação contribuiu para a evolução de desempenho dos estudantes nas IES do estado do Piauí.

A autora, ao afirmar que o SINAES favoreceu a redefinição de critérios e indicadores de desempenho para a educação superior, destaca que:

[...] os distintos momentos avaliativos, assinalam caminhos de consolidação rumo à melhoria da qualidade do ensino, originando o processo de reestruturação produtiva das instituições. Dentre eles, cita-se a expansão de cursos e de vagas; instalação de novos campi universitários; investimento em manutenção e infraestrutura, aquisição de equipamentos tecnológicos e qualificação docente. (GURGEL, 2010, p. 88)

Conclui afirmando que os resultados ENADE, do IDD e do CPC constituem parâmetros para o

[...] delineamento da imagem social das instituições, do prestígio ante o mercado, da determinação de currículos e perfis de formação profissional condizente com as exigências contemporânea. (GURGEL, 2010, p. 101).

Observa-se que os artigos publicados no segundo período da série histórica deste estudo se ocupam exclusivamente do SINAES com referências comparativas a programas anteriores de avaliação da educação superior brasileira. Esses trabalhos descrevem as características e a dinâmica de funcionamento da avaliação, incluindo reflexões críticas acerca do modelo.

## **Conclusões**

As estratégias adotadas na avaliação da educação superior brasileira, nas últimas duas décadas, mostram tendências e conflitos diversos que envolvem as esferas pública e privada. Entre elas, a constituição de um Estado forte em termos de avaliação produziu políticas e práticas institucionais no campo da educação superior que vêm sendo mantidas até os dias atuais, a exemplo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

O estudo aqui realizado permitiu a conclusão de que a produção acadêmica da Revista Ensaio, com relação à Categoria I - Avaliação Institucional, contém tanto a concepção de avaliação com uma dimensão de cunho classificatório/regulatório associada à qualidade como desempenho, como de cunho formativo/emancipatório associada à qualidade como autonomia das IES.

Com relação à Categoria II - Avaliação dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação, os textos indicam o esforço dos autores em abordar a avaliação como estratégia fundamental para o processo de mudanças qualitativas no desempenho dos cursos de graduação e pós-graduação.

Nesses termos, a ênfase recai nos indicadores que permitem um diagnóstico, reforçando as condições objetivas institucionais como aspectos que podem qualificar ou desqualificar os cursos.

Já a Categoria III – Avaliação de Sistemas Avaliativos, os artigos analisados evidenciam a preocupação com a avaliação do sistema de ensino superior, os critérios considerados e o uso dos resultados. Procuram manifestar uma atitude crítica quanto ao modelo implantado (ENC), identificando suas características. Por outro lado, as reflexões construídas potencializam a problematização do sistema classificatório, induzindo à incorporação da dimensão diagnóstica e processual da avaliação. Evidencia-se que no sistema de avaliação implantado ganhou destaque o ENC – *Provão*, tornando-se indicador priorizado para classificar e qualificar as instituições de ensino superior, cumprindo dessa forma a prestação de contas *accountability* junto à sociedade acerca do conhecimento adquirido pelos estudantes na formação profissional. Quanto ao SINAES, observa-se que os artigos publicados se ocupam

em elaborar referências comparativas a programas anteriores de avaliação da educação superior brasileira. Esses trabalhos descrevem as características e a dinâmica de funcionamento da avaliação, incluindo reflexões críticas acerca do modelo.

É importante ressaltar que sendo um periódico voltado para divulgação de pesquisas, levantamentos, estudos, discussões e outros trabalhos críticos no campo da educação, e concentrando-se nas questões de avaliação e políticas públicas poderia conter mais discussões sobre avaliação da educação superior. Chama atenção a quase ausência de textos sobre o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC) criados em 2008 e que modificaram a concepção original do SINAES.

Por fim, ressalta-se a importância desse periódico enquanto espaço de socialização dos estudos sobre avaliação da educação, especialmente da educação superior, destacando que o pensamento veiculado nos textos publicados contém a diversidade dos debates acerca de avaliação da educação superior próprias dos períodos estudados.

## Referências

- AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento da educação superior no Brasil: gastos com as IFES – de Fernando Collor a Luiz Inácio Lula da Silva. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira; MOROSINI, Marília (Orgs.). *Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB*. Brasília-DF: INEP, 2008.
- ANDRIOLA, W. B.; ANDRIOLA, C. G. Avaliação da qualidade educacional da Faculdade de Educação (FACED) da UFC. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.17, n.62, jan. 2009. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 nov. 2010.
- BARREYRO, G. B. De exames, rankings e mídia. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v.13 n.3, p. 863-868, nov. 2008.

BORGES, D. F.; ARAUJO, M. A. D. de. Cursos de Graduação dos Centros de Ciências Sociais Aplicadas, Exatas e Saúde da UFRN à luz das demais instituições federais de ensino superior do Nordeste. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.4, n.13, out./dez. 1996. ISSN 0104-4036.

BRASIL. *Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular nos cursos de graduação no Brasil. *Educação e Sociedade*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 67-83, 2001.

CASTRO, M. H. M. Avaliação Institucional para a autogestão: uma proposta. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.3, n.7, p.157-172, abr./jun. 1995. ISSN 0104-4036.

CATRIB, A. M. F.; FREITAS, K. S. de. Diretrizes de uma proposta transformadora de avaliação interna para a pós-graduação. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.11, n. 41, out./dez. 2003. ISSN 0104-4036

ELLIOT, L. G. Exame Nacional de Cursos: da polêmica a ações. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.4, n.13, p.393-402, out./dez. 1996. ISSN 0104-4036.

FERNANDES, I. R.; BARROSO, M. H. *O inventário dos sistemas de avaliação da educação superior brasileiro: de 1897 a 1997*. Versão preliminar para comentários e texto para comentários e sugestões. Documento de Trabalho 73. Observatório Universitário, junho 2008. Disponível em: <[www.databrasil.org.br](http://www.databrasil.org.br)>.

FIRME, T. P.; LETICHEVSKY, A. C.; DANNEMANN, A. C.; STONE, V. Cultura de avaliação e política de avaliação como guias para a sua prática: reflexões a respeito da experiência brasileira. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.17, n.62, jan. 2009. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

GOMES, E. G.; MELLO, J. C. C. B. S. de; MEZA, L. A.; MELLO, M. H. C. S. de. Uma análise da qualidade e da produtividade de programas de pós-graduação em Engenharia. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.11, n.39, abr./jun. 2003. ISSN 0104-4036.

GREGO, S. M. D. Perspectivas teórico-metodológicas da avaliação nas universidades britânicas: subsídios à reflexão. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.3, n.6, p.29-40, jan./mar. 1995. ISSN 0104-4036.

GRINSPUN, M. P. S. Z. Avaliação institucional. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.9, n.31, p.223-234, abr./jun. 2001. ISSN 0104-4036.

GURGEL, C. R. Análise do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes após o primeiro ciclo avaliativo das áreas de agrárias, saúde e serviço social do Estado do Piauí. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.18, n.66, jan. 2010. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

HORTALE, Modelo de avaliação CAPES: desejável e necessário, porém, incompleto. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 19(6), p.1837-1840, nov./dez. 2003.

KIPNIS, B.; BAREICHA, P. S. Avaliação de cursos e gestão do ensino de graduação em universidades: um estudo de tendência. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.3, n.9, p.365-376, out./dez. 1995. ISSN 0104-4036.

LAPA, J. dos S.; NEIVA, C. C. Avaliação em educação: comentários sobre desempenho e qualidade. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.4, n.12, p.149-158, jul./set. 1996. ISSN 0104-4036.

LESTE, M. R.; VITTORIO, W. Aplicação de modelo para avaliação da qualidade em educação: o caso dos programas de pós-graduação e pesquisa em Economia. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.4, n.11, p.149-158, abr./jun. 1996. ISSN 0104-4036.

LOUREIRO, M. C. da S.; FALEIRO, M. de O. L.; ALMEIDA, M. Z. C. M. de. Subsídios para uma avaliação de currículo: o caso do curso de Pedagogia da UFG. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.4, n.11, abr./jun. 1996. ISSN 0104-4036.

MACEDO, A. R. de; TREVISAN, L. M. V.; TREVISAN, P.; MACEDO, C. S. de. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, jan. 2005. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 nov.2010.

MARCHELLI, P. S. O sistema de avaliação externa dos padrões de qualidade da educação superior no Brasil: considerações sobre os indicadores. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 56, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

NASCIMENTO, A. F. M.; LASSANCE, R. Qualidade do ensino superior e avaliação centrada no curso. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.7, n.25, p.389-400, out./dez. 1999. ISSN 0104-4036.

NUNES, L. C. As Dimensões da auto-avaliação institucional: tecendo redes de redes. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.14, n.52, jul. 2006. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

PAIVA, G. S. Avaliação do desempenho dos estudantes de educação superior: a questão da equidade e obrigatoriedade no Provão e ENADE. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.16, n.58, jan. 2008. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

POLIDORI, M. M.; MARINHO-ARAÚJO, C. M.; BARREYRO, G. B. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.14, n.53, out. 2006. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

ROCHA, N. M. F. Auto-avaliação de Centros de pós-graduação: uma proposta em ação. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.14, n.53, out. 2006. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

SANTOS, A. L. P. dos; SIMÕES, A. C. Desafios do ensino superior em Educação Física: considerações sobre a política de avaliação de cursos. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.16,

n.59, abr. 2008. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

SCHWARTZMAN, J. Dificuldades e possibilidades de se construir um ranking para as universidades brasileiras. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.3, n.6, p.5-28, jan./mar. 1995. ISSN 0104-4036.

\_\_\_\_\_. Uma metodologia de avaliação de cursos de graduação. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.4, n.12, p.237-264, jul./set. 1996. ISSN 0104-4036.

SEGENREICH, S. C. D. O PDI como referente para avaliação de instituições de educação superior: lições de uma experiência. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.13, n.47, jan. 2005. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

SGUISSARD, Valdemar. Modelo da expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação e Sociedade*, v.29, n.105, p.991-1022, out. 2008. ISSN 1010-7330.

SOARES, J. F.; MARTINS, M. I.; ASSUNÇÃO, C. N. B. Heterogeneidade acadêmica dos alunos admitidos na UFMG e PUC-MG. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.6, n.18, p.57-66, jan./mar. 1998. ISSN 0104-4036.

SPAGNOLO, Fernando; SOUZA, Valdinei Costa. Modelo CAPES de avaliação. *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, Brasília/DF, n. 2, p. 8-33, nov. 2004.

VERHINE, R. E.; DANTAS, L. M. V.; SOARES, J. F. Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.14, n.52, jul. 2006. ISSN 0104-4036. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

ZIMMER, L. R.; NEIVA, C. C.; LAPA, J. dos S. Resultados do "Provão" em Santa Catarina. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.6, n.18, p.85-110, jan./mar. 1998. ISSN 0104-4036.

Recebido em setembro de 2010.

Aprovado para publicação em outubro de 2010.



# **Expansão da educação superior no Brasil e avaliação institucional: um estudo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) na “Revista Avaliação”**

## *Expansion of higher education in Brazil and institutional evaluation: a study of the National Assessment of Higher Education (SINAES) in the “Revista Avaliação”*

José Carlos Rothen\*

Gladys Beatriz Barreyro\*\*

\* Doutor em Educação. Professor Adjunto do Departamento de Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFS-Car). Participa do projeto de pesquisa “Políticas de Avaliação e Expansão da Educação Superior no Brasil pós-LDB/1996” coordenado por Maria das Graças Medeiros Tavares (apoio CNPq). E-mail: jcr3219@yahoo.com.br.

\*\* Doutora em Educação. Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP). Desenvolveu a pesquisa “Avaliação da educação superior: concepções e atores, com apoio da FAPESP. Participa do projeto de pesquisa “Políticas de Avaliação e Expansão da Educação Superior no Brasil pós-LDB/1996”. E-mail: gladysb@usp.br.

### **Resumo**

No contexto da Reforma do Estado promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu forte expansão da educação superior via iniciativa privada. O Exame Nacional de Cursos (Provão) foi concebido como mecanismo do controle da qualidade dos cursos de graduação via mercado. No governo Lula, criou-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que, na sua proposta original, afastar-se-ia da concepção do Provão, mas que, na sua implantação, acabou por criar mecanismo que o reforçou. O artigo resgata o posicionamento dos formuladores do SINAES sobre o seu processo de implantação e, como fonte, utiliza-se dos artigos publicados na Revista Avaliação, entre os anos de 2003 e 2010.

### **Palavras-chave**

Expansão e avaliação da educação superior. SINAES. Revista Avaliação.

## Abstract

In the context of State reform promoted by the Fernando Henrique Cardoso's administration, there was expansion of higher education via private sector. The National Course Examination (Provão) is designed as a mechanism of quality control of undergraduate courses through the market. In the Lula's Administration was created the National System of Higher Education Assessment (SINAES) which, in its original proposal, would depart from the conception of the Provão. Recently, the new mechanisms created rescue that conception. The paper considers the positioning of the designers of SINAES about your deployment process, based on papers published in *Revista Avaliação*, between 2003- 2010.

## Key-word

Expansion and higher education assessment SINAES. *Revista Avaliação*.

## Introdução

A discussão sobre a avaliação da educação superior iniciou-se na década de 1980 como um tópico no debate sobre o modelo de educação superior que o país deveria adotar e de crítica ao modelo de universidade de pesquisa da reforma universitária de 1968. Assim, protoideias acerca de avaliação são desenvolvidas pelo PARU (Programa de Avaliação da Reforma Universitária – 1983), pela “Comissão de Notáveis” (Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior – 1985) e pelo GERES (Grupo Executivo de Reformulação do Ensino Superior – 1986). Nesses antecedentes, a avaliação não era o foco principal, mas um elemento da política (BARREYRO; ROTHEN, 2008). Em 1993, iniciaria a primeira política de avaliação: o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB – 1993).

A Reforma do Estado promovida no governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) implicou uma reforma da educação su-

perior brasileira iniciada antes mesmo da sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). É marco inicial dessa reforma a substituição do Conselho Federal de Educação (CFE) pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e a institucionalização do Exame Nacional de Cursos (Provão), em 1995. Com a LDB, em 1996, e a legislação correlata, iniciou-se a expansão das vagas da educação superior, com a flexibilização das exigências legais. Isto permitiu o crescimento pelo setor privado e, nessa estratégia, o Provão teve papel de regulador estatal pela via da concorrência das instituições privadas. Coerente com a visão proposta na Reforma do Estado, compreendia-se que as exigências do mercado consumidor garantiriam a qualidade da educação e que os resultados do Provão teriam o papel principal de nortear as escolhas educacionais.

A avaliação, nesse contexto, tem papel importante na expansão da educação superior via iniciativa privada, a saber, o de controlar a qualidade dos cursos oferecidos pelas Instituições. A avaliação toma notoriedade na imprensa a partir do momento

em que se vincula a avaliação à expansão da educação superior.

No período pós-LDB, demarcamos três momentos nas políticas de avaliação

1) de 1996 a 2002, a implantação do Exame Nacional de Cursos como mecanismos de regulação da educação superior;

2) de 2003 a 2007, a elaboração e a implantação do SINAES, período caracterizado pelo embate entre a visão baseada na avaliação formativa e na participação, e a visão regulatória da avaliação;

3) de 2008 a 2010, a retomada e a consolidação da avaliação como regulação da educação superior com a criação de índices.

Com o objetivo de compreender a vinculação da avaliação da educação superior com a expansão desse nível de ensino, neste texto será apresentado o resultado da investigação sobre as concepções dos atores sociais vinculados à Revista Avaliação, os quais participaram efetivamente do embate na constituição do SINAES. Na pesquisa, tomaram-se para investigação os artigos publicados entre 2003 e julho de 2010, que apresentavam pelo menos um dos seguintes descritores (palavras-chave): “SINAES”, “ENADE”, “auto-avaliação institucional”, “Comissão Própria de Avaliação”.

## 1 A Revista Avaliação

A Revista Avaliação foi criada, em 1996, junto com a Rede de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira (RAIES) por membros da Comissão Nacional de Avaliação do Ministério da Educação do

Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), como reação à implantação do Provão e o paulatino esvazio do PAIUB. Nos objetivos expressos, além de ser um instrumento de resistência e defesa do PAIUB, propõe-se a construção do campo teórico da avaliação da educação superior.

Desde então, circulou regularmente, sendo publicados dois números no ano de 1996 e, a partir desse momento e até o último número de 2006, circulou com frequência trimestral. A revista era publicada pela Universidade Estadual de Campinas, mas, a partir de 2007, passou a sê-lo pela Universidade de Sorocaba. Desde 2008, tornou-se quadrimestral. O seu editor, desde 1996, é José Dias Sobrinho<sup>1</sup> (SANTANA, 2009; ROTHEN; BARREYRO, 2010).

Alguns de seus fundadores<sup>2</sup> participaram da Comissão Especial de Avaliação – criada em 2003 na gestão de Cristóvam Buarque no Ministério da Educação – que elaborou a proposta para uma política de avaliação da educação superior, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior- SINAES. Essa proposta constituiu parcialmente o SINAES, institucionalizado pela Lei 10.861 de 2004.

<sup>1</sup> Com exceção do número 8 (v.3, n.2, jun. 1998) editado por Denise Leite.

<sup>2</sup> José Dias Sobrinho (presidente) Dilvo Ristoff, Isaura Belloni e Maria Amélia Sabbag Zainko. Também, Hêlgio Trindade quem editou o caderno CIPEDES, como uma separata da Revista Avaliação.

## 2 O SINAES

No programa de governo, nas eleições de 2002, do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, propunha-se a criação de um sistema de avaliação que tivesse como referência os princípios fundadores do PAIUB. Em abril de 2003, foi instalada a Comissão Especial de Avaliação (CEA) para elaborar uma proposta de mudança. Durante o trabalho da Comissão, ocorreram embates entre membros do governo Lula sobre o papel da avaliação. A polarização das discussões teve, de um lado, defensores da avaliação como controle e manutenção do Provão; de outro, uma proposta vinculada aos princípios do PAIUB. (BARREYRO; ROTHEN, 2006)

Em 15 de dezembro de 2003, ainda na gestão Cristóvam Buarque no Ministério da Educação, foi editada a Medida Provisória 147 instituindo o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior (Sinapes). Na elaboração do conteúdo da Medida Provisória, a proposta da Comissão Especial de Avaliação foi desconsiderada. Após a reforma ministerial promovida no início de 2004, na qual Tarso Genro assumiu o Ministério da Educação, o conteúdo da Medida Provisória foi alterado no Congresso Nacional, aproximando-se parcialmente dos princípios defendidos pela CEA.

Com a sanção da lei 10.861/2004 foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que instaura a realização de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho

acadêmico de seus estudantes (art. 1). Essas avaliações podem ser realizadas independentemente e, a cada uma delas, é atribuído um conceito numa escala com cinco níveis. (art 3, § 3).

A avaliação das instituições inclui a autoavaliação institucional, e a avaliação externa está orientada por 10 dimensões. Para a realização das autoavaliações, foi criada, em cada instituição de ensino superior (IES), uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) que organiza o processo de autoavaliação baseado na participação e na avaliação formativa.

A avaliação externa das instituições é realizada “in loco” por comissões de especialistas designados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e Pesquisas “Anísio Teixeira” (INEP).

Já a avaliação dos cursos tem finalidade regulatória para os procedimentos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento. Cada curso declara suas informações em um formulário eletrônico acerca de sua infraestrutura, corpo docente e projeto pedagógico do curso. É complementada por visitas de especialistas.

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) consiste na aplicação de uma prova em larga escala cujo objetivo é verificar os conhecimentos dos alunos acerca dos conteúdos programáticos, competências e habilidades adquiridas. É complementada com um questionário socioeconômico preenchido pelos alunos. O ENADE foi aplicado, entre os anos de 2005 e de 2008, a uma amostra de alunos do primeiro e do último ano

dos cursos avaliados a cada ano; desde 2009 é censitário. Os mesmos cursos são reavaliados a cada triênio. As provas constam de um componente geral que é igual para os alunos de todos os cursos que são avaliados a cada ano, e de componente específico de cada curso. Essas características do ENADE o diferenciam do Provão. O fato de a prova ser aplicada aos iniciantes e aos concluintes devia-se à intenção de poder medir o valor agregado pelo curso.

Com as atribuições legais de coordenar e supervisionar, foi instituído um órgão colegiado denominado Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES (Lei 10.861 art. 6º). A realização das avaliações continuou como atribuição do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

A implantação do SINAES foi marcada por embate nos bastidores do governo Lula entre duas concepções de avaliação: a vinculada com as ideias do PAIUB e a visão regulatória presente no Provão. Em 2008, o Ministério da Educação criou o Índice Geral de Cursos da Instituição e o Conceito Preliminar de Cursos, composto pelos resultados do ENADE, pela titulação do corpo docente e pelas respostas dos alunos ao questionário socioeconômico do ENADE acerca do projeto pedagógico do curso e da infraestrutura institucional. Esses índices subsidiam processos de supervisão do sistema (ROTHEN; BARREYRO, 2009).

### **3 A avaliação em Revista**

No levantamento dos artigos publicados na revista, foram encontrados 40 textos que, em linhas gerais, fazem referência ao SINAES. Na localização dos artigos utilizaram-se os seguintes descritores “SINAES”, “ENADE”, “autoavaliação institucional”, “Comissão Própria de Avaliação”. É interessante notar que, apesar de todos os descritores fazerem referência a termos ligados ao SINAES, não se encontrou em todos os artigos este termo. Fato que é indicativo de que os pesquisadores nem sempre vinculam o ENADE, por exemplo, ao SINAES, apesar de, na legislação, ele fazer parte do novo Sistema de Avaliação.

Os textos foram classificados em duas grandes categorias: 1) Política de avaliação, considerando o SINAES desde a perspectiva de uma nova política criada e os textos centram-se em: a) apresentação do SINAES, b) análise do processo de sua elaboração, c) explicar e/ou analisar as mudanças ocorridas com o ENADE e a criação de Índices (IGC e CPC); 2) implantação do SINAES, este aspecto desenvolve: a) estudos sobre autoavaliação, em que são apresentados estudos de caso de instituições, b) aspectos das Comissões Próprias de Avaliação c) estudos que analisam resultados do ENADE segundo diferentes perspectivas, d) trabalhos centrados nos instrumentos de avaliação externa.

### 3.1 Política de avaliação

Os principais artigos publicados na Revista Avaliação têm afinidade teórico/ideológica com os princípios adotados na proposta elaborada pela Comissão Especial de Avaliação. O “tom” dos artigos se altera, conforme a política de avaliação se delinea. No primeiro momento, enquanto há embate entre a visão emancipatória da avaliação com a regulatória, os artigos da Revista predominantemente enfatizam os princípios da proposta original do SINAES. A partir de 2008, com a criação de Índices baseados principalmente nos resultados do ENADE, com a finalidade de regular o sistema da mesma maneira como se pretendia na época do Provão, a tônica dos artigos muda e passa a ser severamente crítica às políticas governamentais.

#### 3.1.1 Apresentação da proposta

Entre 2003 e 2005 – período da elaboração da proposta, da sanção da lei e dos primeiros passos do SINAES – encontram-se na Revista artigos que apresentam a nova sistemática de avaliação no viés da visão do PAIUB. Seguindo a tradição da Revista – de constituir-se um “ponto de encontro” dos atores sociais vinculados aos princípios do PAIUB – os editoriais, nesse período, manifestam claramente o seu posicionamento.

No editorial de março de 2003, critica-se o fato de que os governos e as agências multilaterais centralizam os processos de avaliação, reservando aos especialistas apenas a tarefa de operacionalizar

as decisões que são tomadas em outras esferas. No teor do editorial, identifica-se a “esperança” de que a visão de avaliação adotada no governo FHC seria superada com a posse do novo governo e com a articulação que estava sendo realizada para que, no mês seguinte, fosse instalada a Comissão Especial de Avaliação (CEA) constituída principalmente por acadêmicos.

O número de junho de 2003 é destinado principalmente a publicar os resultados de um seminário realizado em três momentos (dezembro de 2002, fevereiro e março de 2003), no qual o Instituto Internacional de Estudo Avançados em Ciência, Técnicas e Cultura (CIMTAS), a Universidade Federal do Paraná, a Universidade do Paraná e o ILAEDES (Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento da Educação) criaram uma Rede de Cooperação para a formulação de políticas públicas na área do ensino superior latino-americano. O conteúdo do material mostra que, com a criação da Rede, havia intenção de influenciar as políticas públicas com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva.

Nos editoriais de setembro e dezembro de 2003, faz-se referência à nova proposta de avaliação e a que os “debates e controvérsias ocorreram de modo muito agudo neste ano, entre nós, não só na comunidade acadêmica, mas também em meios políticos e na imprensa” (EDITORIAL, dez. 2003, p. 5).

No primeiro número de 2004, a Revista publicou – na íntegra – o documento com a proposta da Comissão Especial de Avaliação (CEA), o projeto de conversão da

MP 147/2003<sup>3</sup>, e seis artigos dos membros da CEA<sup>4</sup> e de pessoas próximas ao grupo, que foram redigidos, ou durante a elaboração da proposta, ou no debate que ocorreu na sequência da sua apresentação.

A temática dos artigos desse número oscila entre a crítica às práticas de avaliação do governo Fernando Henrique Cardoso, a afirmação dos princípios norteadores da proposta e a antecipação das dificuldades que se teria para a implantação do SINAES.

É representativo das críticas às práticas anteriores o artigo de Stela Meneghel e de Júlio Bertolin (2004), membros da Comissão Especial de Avaliação (CEA), no qual os autores descrevem os procedimentos das avaliações *in loco* para (re) credenciamento de IES e reconhecimento de cursos. Eles criticam principalmente a inadequação dos instrumentos de avaliação e a falta de preparo dos avaliadores para realizarem as avaliações. O texto dirigiu-se no sentido de reconhecer a importância das avaliações *in loco* e de apontar para a necessidade de um profundo aperfeiçoamento de todo o processo, que em nossas palavras seria superar o “amadorismo” do INEP/MEC.

José Dias Sobrinho (2004), que presidiu os trabalhos da CEA, apresentou os pontos centrais da proposta. Inicia expondo

os princípios norteadores da proposta que se resumem nas seguintes categorias: responsabilidade social, reconhecimento da diversidade do sistema, reconhecimento da diversidade institucional, globalidade, continuidade, compromisso com a formação e publicidade. Destes princípios decorreriam as seguintes características: participação, integração, rigor, eficácia formativa, efetividade social, flexibilidade e institucionalidade. Destacamos a ideia de que se a avaliação é institucional, significa dizer que, na proposta, todas as avaliações, intrinsecamente, fazem parte dessa; ou seja, podem ser realizadas em momentos distintos, mas não tem autonomia, são apenas instrumentos da avaliação institucional. Exemplificamos aqui: a avaliação de desempenho dos estudantes em provas de larga escala não tem autonomia, como ocorria no Provão.

Segundo José Dias Sobrinho (2004), na proposta, a avaliação e a regulação do sistema ocorrem em momentos distintos. Nos termos do documento “Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior” (2004), cria-se o ciclo do SINAES. Primeiro se teria o ato regulatório da autorização; no segundo momento, a avaliação institucional; e, em um terceiro, novo ato regulatório (recredenciamento das IES, renovação do reconhecimento de cursos).

Dilvo Ristoff (2004) – que participou da elaboração do SINAES e na época dirigia no INEP a Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior – identificava que as principais dificuldades esta-

<sup>3</sup> No projeto de conversão, alterou-se radicalmente o conteúdo da Medida Provisória 147, aproximando-se parcialmente da proposta original da Comissão Especial de Avaliação.

<sup>4</sup> Ver Costa e Zainko (2004), Dias Sobrinho (2004), Meneghel e Bertolin (2004), Ristoff (2004).

vam em não sucumbir à cultura instalada no governo anterior: fragmentação dos instrumentos e supervalorização de uma prova. Em suas palavras:

(1) o deslocamento do centro da avaliação de uma prova para um conjunto diversificado de instrumentos (2) a integração dos instrumentos de avaliação e de informação dos processos avaliativos desenvolvidos por diferentes órgãos do Ministério da Educação e dos sistemas estaduais (3) a valorização dos aspectos qualitativos e interpretativos nos processos e instrumentos, (4) a institucionalização de programas permanentes de capacitação de avaliadores (5) a criação e consolidação da cultura de auto-avaliação nas Instituições de Ensino Superior, e (6) a implantação de processos de meta-avaliação. (RISTOFF, 2004, p. 179).

Nas discussões do primeiro número de 2004, observa-se que, na proposta da CEA, mantém-se a relação entre a avaliação e a regulação/controle da expansão da educação superior, diferentemente do que ocorria no PAIUB, pois a avaliação tem consequências regulatórias. O que radicalmente mudaria em relação ao Provão seria que, anteriormente, havia instrumentos desarticulados entre si e a supervalorização do Exame Nacional de Cursos. Pela proposta, reconhece a complexidade da educação superior e buscam-se instrumentos que respeitem essa complexidade, além de tentar resgatar a visão democrática da avaliação, tendo a sua centralidade na Instituição.

É marcante a presença de artigos que comparam as características do PAIUB com as do SINAES; por exemplo, Both (2005) destaca que o SINAES recupera a experiência do PAIUB sem fazer terra arrasada. Outros, como Ribeiro (2005), comparam o PAIUB, o SINAES e o SINAPES concluindo que as avaliações da educação superior não fogem da avaliação neoliberal por utilizarem exames de larga escala. Bertolin (2004) compara a proposta da Comissão Especial de Avaliação (CEA) da criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) com a Lei 10861/04 que institui o SINAES, apresentando uma análise conceitual dessa lei que, segundo o autor, transformou-se numa proposta de avaliação híbrida, com características de uma avaliação controladora e uma avaliação emancipatória.

### 3.1.2 O ENADE

Há um grupo de trabalhos dedicados à explicação do ENADE, muito provavelmente motivado pela tentativa de resguardar o Exame da supervalorização de uma prova de larga escala como instrumento único de avaliação. Nos anos de 2004 e 2005 – logo após a sanção da lei 10861/2004 no qual foi prevista a realização do Exame e da sua primeira aplicação – destacam-se três artigos elaborados por autores que desempenharam papéis na implementação do ENADE (MARINHO-ARAUJO<sup>5</sup>, 2004;

---

<sup>5</sup> Claisy Maria Marinho-Araújo, professora do Instituto de Psicologia da UnB foi consultora na Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep no período 2003-2004.

LIMANA<sup>6</sup> e BRITO<sup>7</sup>, 2005; VENDRAMINI<sup>8</sup>, 2005).

Nesses textos, há uma contextualização do SINAES em que o ENADE aparece como um dos seus eixos. Mostram o SINAES como uma avaliação dinâmica e formativa, e o ENADE também dentro dessa concepção é uma avaliação em mudança, visando o aperfeiçoamento (LIMANA; BRITO, 2005).

Segundo os textos, O ENADE se propõe avaliar competências, as que consideram como saberes, conhecimentos e habilidades em ação: *é o savoir faire* (MARINHO-ARAÚJO, 2004), pois segundo a autora, as competências são os eixos das diretrizes curriculares dos cursos de graduação. Considera as competências segundo autores como Perrenoud, Ropé, Tanguy e Wittorski, centrando na formação profissional e considerando tanto a formação humana quanto a formação cidadã, segundo princípios e valores.

Segundo Limana e Brito (2005, p. 13), o ENADE permite verificar habilidades e competências, conhecimentos acerca de conteúdos, “permite verificar o que o estudante é capaz de fazer com o conhecimento adquirido e não o que e quanto ele aprendeu”. Competência para eles é

agir de maneira eficaz e reflexiva, apoiado num conjunto de conhecimentos, saberes, habilidades e atitudes.

Os autores consideram o ENADE um modelo em construção que seria implantado gradualmente e que deveria ser analisado levando-se em conta o modelo de avaliação dinâmica do potencial de domínio da área, ou seja, o potencial de aprendizagem do ingressante. Assinalam que o ENADE só iria medir o “valor adicionado”, ou seja, quanto conhecimento acrescentam os cursos, só quando as provas forem novamente aplicadas ao mesmo grupo de alunos (ingressantes).

Vendramini (2005) considera que os resultados do ENADE devem ser vistos segundo um modelo multidimensional de análise de mudanças de aprendizagem, assinalando as limitações do método estatístico utilizado para análise do ENADE, aplicado em 2004.

A comissão que elaborou as diretrizes para a realização do ENADE de pedagogia publicou um texto, na revista, fazendo uma reflexão do trabalho realizado. O texto de Bordas et all. (2008) tem duas grandes linhas. Na primeira, apontam as dificuldades da ausência das diretrizes curriculares para o curso de pedagogia na elaboração do ENADE e a busca da comissão em respeitar as discussões e as tendências da área da pedagogia e, na segunda, elaboram uma reflexão sobre a realização de uma prova no contexto do SINAES. Os autores frisam que o ENADE tem características distintas do Provão, destacando as seguintes: a) o ENADE teria

---

<sup>6</sup> Amir Limana foi coordenador geral do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes da DEAES/INEP.

<sup>7</sup> Márcia Regina de Brito é professora da Faculdade de Educação da Unicamp e foi consultora do Inep em 2004-2005.

<sup>8</sup> Claudette Vendramini é professora da Universidade São Francisco e foi consultora *ad hoc* do Inep para avaliação do Enade.

uma função diagnóstica; b) deveria estar integrado a outras avaliações e não ter um fim em si mesmo como ocorria com o Provão; c) avalia os alunos no início e fim do curso; d) a análise dos questionários respondidos pelos alunos ofereceriam informações importantes às IES; e) os resultados do ENADE serviriam para um processo de autorregulação institucional.

### 3.1.3 Índices

Em 2008, com a criação de dois índices para regular a educação superior, o Ministério da Educação resgata a prática instalada com o Provão: controlar a expansão da educação superior por meio de instrumentos simplificados e isolados de avaliação (ROTHEN, BARREYRO, 2009). Resgatando os desafios apontados por Ristoff (2004) na implantação do SINAES, pode-se afirmar que o SINAES sucumbiu à cultura do Provão. No número de novembro de 2008, a Revista, além do artigo de Bordas et al. (2008) que apresenta a concepção do ENADE no contexto dos SINAES, publica seis artigos fazendo a crítica à criação dos Índices e de como esse fato teria definitivamente acabado com o SINAES. A tônica principal das críticas refere-se ao fato de que a criação dos índices impediria que o SINAES se implantasse como planejado pela CEA. Destacamos as seguintes críticas

1. a política de avaliação do governo Lula foi exitosa levando a uma descontinuidade (LIMANA, 2008);
2. o retorno à ênfase de ranking como ocorria no Provão (BARREYRO, 2008);

3. a criação do mito de que seria impossível avaliar todas as IES (LIMANA, 2008);

4. a maioria das IES não será mais visitada por comissões de avaliação, o que implica uma diminuição do processo indutor de aumento de qualidade pelas avaliações (GIOLO, 2008);

5. a diminuição do poder formativo do ENADE, pois a ênfase passa a ser do ranking ao invés da identificação de dificuldades de aprendizagem (BRITO, 2008);

6. os resultados dos diversos cursos não são comparáveis e, portanto, não podem ser utilizados para compor um índice único (BARREYRO, 2008);

7. os índices encerram a discussão do que seria qualidade (DIAS SOBRINHO, 2008);

8. a avaliação baseada novamente em instrumento único reverte o processo de fortalecimento das CPAs (LEITE, 2008)<sup>9</sup>.

Ainda sobre os Índices, POLIDORI<sup>10</sup> (2009 p. 439) analisa os novos indicadores criados, assinalando que eles ferem “o Sistema de Avaliação que tem como finalidade ser processual, formativo, emancipatório e que busca a melhoria da qualidade da educação superior no Brasil”.

---

<sup>9</sup> Todos os autores desses textos tiveram participação na elaboração e/ou implantação do SINAES, como diretores no Inep (Giolo, Limana), membros da CONAES (Dias Sobrinho), consultores do Inep (Barreyro, Brito), assessora da CONAES (Leite).

<sup>10</sup> Foi consultora do Inep.

### 3.2 Implantação do SINAES

Alguns artigos apresentam dados de pesquisas relativas aos resultados das avaliações que ocorreram após a institucionalização do SINAES. Esses estudos, de uma forma ou outra, visam discutir criticamente a operacionalização e significados do sistema de avaliação que estava sendo implantado.

Acerca de a **autoavaliação institucional**, os trabalhos apresentam estudos de caso de instituições em que os autores atuam. São comuns os textos em que a avaliação promovida pela instituição não se iniciou com o SINAES, mas sim, como Carbonari (2006) afirma, ser continuidade dos próprios projetos de autoavaliação institucional e, em outros, como descrito por Both (2005), ainda serem vinculados ao PAIUB.

Evidencia-se a preponderância da avaliação docente pelo discente nas autoavaliações institucionais. Um trabalho assinado por Polidori, Fonseca e Larrosi (2007) apresenta o projeto de autoavaliação *on line* e pesquisa a falta de participação da comunidade nele. Os entrevistados colocam a necessidade de maior participação no projeto, em sua totalidade, e sugerem melhorias, mostrando um processo de meta-avaliação. Almeida, Pinto e Piccoli (2007) apresentam os resultados da autoavaliação da Universidade Federal do Rio Grande: a ênfase do artigo consiste em: a) o grau de satisfação dos estudantes em relação à instituição, b) a visão dos professores sobre a participação dos alunos no processo de

aprendizagem e c) a eficiência da metodologia utilizada na autoavaliação. Andriola e Souza (2010) apresentam o processo de autoavaliação da Universidade Federal do Ceará e o resultado da investigação sobre as representações relativas ao SINAES dos gestores e técnicos administrativos da instituição em que se destaca que, na visão dos gestores, a avaliação seria um instrumento de conhecimento interno e da gestão, enquanto para os técnicos, é um instrumento que orienta as políticas do Ministério. Nos dois segmentos, justifica-se a ausência de participação pela falta de mobilização interna e do desconhecimento acerca de a importância da sua participação.

Alguns artigos discutem o trabalho realizado pelas Comissões Próprias de Avaliação. É o caso da pesquisa realizada acerca das CPAs de instituições de Campinas focados nos coordenadores dessas CPAs. Eles costumam ser nomeados pelos dirigentes das instituições, sendo pessoas de confiança desses. Entre as suas tarefas, os coordenadores e membros das CPAs costumam fazer leituras dos documentos do SINAES e elaboram o projeto de autoavaliação. Para a elaboração desse projeto, utilizam dados qualitativos e quantitativos e, em alguns casos, também documentos da instituição. (AUGUSTO; BALZAN, 2007)

Além do aspecto político da implantação, como visto acima, **a implementação do ENADE** também é tratada na perspectiva da análise dos seus resultados (parciais ou específicos). São trabalhos que utilizam fontes secundárias: os dados divulgados

pelo Ministério da Educação. Por exemplo, Brito (2007) analisa resultados do ENADE 2005, focalizando os estudantes das licenciaturas, com o objetivo de estabelecer seu perfil, estudar seu desempenho e indagar a opção desses estudantes pelas licenciaturas (em Filosofia, Geografia, Letras, História, Pedagogia, Matemática, Física, Química, Ciências Sociais e Biologia).

No que diz respeito à **implementação da avaliação externa**, há apenas um artigo sobre o assunto, que trata do Banco de Avaliadores do SINAES (BASIS). Nesse texto, Ristoff, et al. (2006), que se identificam como membros do INEP e pesquisadores do SINAES, explicam os critérios elaborados pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação CTAA para constituição do banco dos avaliadores institucionais e de cursos que atuariam no SINAES. Ali, explicam-se os procedimentos e critérios para a seleção desses avaliadores. Também se elabora um perfil deles, a partir dos dados estatísticos. Destacam, ainda, a participação da comunidade acadêmica no processo.

Uma das lacunas de investigação que se observa na Revista é a relativa à análise específica sobre os instrumentos de avaliação externa, o que chama atenção, pois eles têm mudado durante o período analisado.

## **Considerações finais**

A avaliação da educação superior no contexto da Reforma do Estado tornou-se um instrumento de controle da qualidade da educação via mercado. Compreendia-se que a concorrência entre as instituições

seria a melhor forma de controle da educação superior. O Provão, nesse contexto constituía o principal mecanismo utilizado. No início do governo Lula, tentou-se criar uma nova sistemática de avaliação que continuaria vinculada ao controle da qualidade da educação superior em expansão, mas não tendo mais como pressuposto a “mão invisível do mercado” como reguladora do sistema. Contudo, o projeto não se realizou e, finalmente, em 2008, com a instituição do “Conceito Preliminar de Cursos” e o “Índice Geral de Cursos”, consolidou-se a prática de avaliação estabelecida com a Reforma do Estado.

Na análise dos artigos da Revista Avaliação – que apresentam os posicionamentos dos atores sociais vinculados aos princípios do PAIUB – explicita-se o trâmite e o embate político no governo Lula que consolidou a atual sistemática de avaliação. É relevante destacar que muitos dos autores que publicaram na revista fizeram parte ou da comissão que elaborou a proposta do SINAES ou da sua implantação.

Nos primeiros artigos da revista, observa-se a esperança que acadêmicos vinculados ao PAIUB tinham em deslocar o controle da qualidade da educação, do mercado para o âmbito das instituições e de resgatar práticas democráticas de avaliação. Na sequência, há a defesa da proposta original do SINAES diante da reação contrária de setores da imprensa e do próprio governo. No terceiro momento, marcado pela discussão no Congresso Nacional da lei do SINAES e do resgate de parte dos princípios

da proposta original, encontram-se artigos que apontam que o grande desafio na implantação do Sistema seria não sucumbir à cultura instalada na época do Provão. Uma quarta leva de artigos aborda a implantação do SINAES discutindo quais deveriam ser as características de uma prova de longa escala e o funcionamento das Comissões Próprias de Avaliação. Os últimos artigos, ao discutirem a criação dos índices apontam para o fato de que o SINAES sucumbiu à cultura do Provão.

O SINAES foi criado em um momento em que a avaliação era um instrumento de controle, pelo mercado, da expansão privada da educação superior. Em um movimento utópico, os acadêmicos vinculados ao PAIUB tentaram criar um mecanismo de controle democrático institucional dessa expansão, contudo, a dinâmica mercantil da educação superior brasileira dá um passo a mais para a consolidação.

## Referências

ALMEIDA, T. L.; PINTO, S. S.; PICCOLI, H. C.. Auto-avaliação na fundação Universidade Federal do Rio Grande: metodologia de avaliação. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 515-530, set. 2007.

ANDRIOLA, W. B.; SOUZA, L. A. Representações sociais dos gestores e dos técnicos das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Ceará(UFC) acerca da autoavaliação institucional. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 15, n. 2, p. 45-72 jul. 2010.

AUGUSTO, R.; BALZAN, N. A vez e a voz dos coordenadores das CPAs das IES de Campinas que integram o SINAES. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 12, n. 4, dez. 2007.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. "Sinaes" contraditórios: considerações sobre a elaboração e a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 955-977, out. 2006.

\_\_\_\_\_. Para uma história da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

BARREYRO, G. B. De exames, rankings e mídia. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.

BASES para uma nova proposta de avaliação da educação superior: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 9-111, mar. 2004.

BERTOLIN, J. A transformação do SINAES: da proposta emancipatória à lei híbrida. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 4, p. 67-76, set. 2004.

BORDAS, M. C. et al. O olhar da comissão assessora de avaliação sobre o Enade da área de pedagogia - 2005. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 681-712, nov. 2008.

BOTH, I. Da avaliação precursora ao complemento da avaliação: PAIUB e SINAES construindo pontes. *Avaliação*, Campinas, v. 10, n. 4, p. 61-73, dez. 2005.

BRITO, M. R. F. O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008.

\_\_\_\_\_. ENADE 2005: perfil, desempenho e razão da opção dos estudantes pelas licenciaturas. *Avaliação*, Campinas, v. 12, n. 3, p. 401-443, set. 2007.

CARBONARI, M. E. E. Programa de avaliação institucional: possibilidades, desafios e perspectivas. *Avaliação*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 87-101, mar. 2006.

COSTA, J. J.; ZAINKO, A. S. Avaliação para qual Universidade? Um enfoque / antropológico da reforma da Avaliação tendo como referencial a universidade em um contexto de globalização. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 125-139, mar. 2004.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Sobre a proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 113-124, mar. 2004.

EDITORIAL. *Avaliação*, Campinas, v. 8, n. 4, p. 5, dez. 2003.

GIOLIO, J. "SINAES" intermitentes. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008.

LEITE, D. Ameaças pós-rankings sobrevivência das CPAS e da auto-avaliação. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 833-840, nov. 2008.

LIMANA, A.; BRITO, M. R. F. O modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências: algumas considerações a respeito do ENADE. *Avaliação*, Campinas, v. 10, n. 2, p. 9-32, jun. 2005.

LIMANA, A. Desfazendo mitos: o que estão fazendo com o SINAES? *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 869-873, nov. 2008.

MARINHO-ARAUJO, C. M. O desenvolvimento de competências no Enade: a mediação da avaliação no processo de desenvolvimento psicológico e profissional. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 4, p. 77-97, dez. 2004.

MARTINS, C. R. A nova proposta para a avaliação da educação superior: notas para uma discussão serena. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 173-177, mar. 2004.

MENEGHEL, S. M.; BERTOLIN, J. C. G. Avaliação das Condições de Ensino/ACE do INEP reflexões sobre procedimentos de contribuições das Comissões. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 151-171, mar. 2004.

POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 439-452, 2009.

POLIDORI, M. M.; FONSECA, D. G.; LARROSA, S. F. T. Avaliação institucional participativa. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 12, n. 2, p. 333-348, jun. 2007.

RIBEIRO, M. A. M. A avaliação no contexto histórico brasileiro recente da educação superior. *Avaliação*, Campinas, v. 10, n. 2, jun. 2005.

RISTOFF, D. O SINAES e os seus Desafios. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 179-183, mar. 2004.

RISTOFF, D.; GIOLO, J.; PACHECO, R.; MORALES, A. BASis – Banco de avaliadores do SINAES e perfil dos integrantes. *Avaliação*, Campinas, v. 11, n. 4, p. 153-172, dez. 2006.

ROTHEN, J.; BARREYRO, G. B. Avaliação da Educação Superior no segundo governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas? *Educação & Sociedade* (no prelo).

\_\_\_\_\_. *A “Raies” e a Revista Avaliação*. A construção de um marco teórico, político e metodológico, 2010. (mimeo.)

SANTANA, A. S. A produção documental da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES) e as políticas de avaliação da educação superior brasileira. *Relatório final*. Programa Ensinar com Pesquisa. Universidade de São Paulo, EACH, ago. 2009. 65 p.

VENDRAMINI, C. M. M. Avaliação multidimensional de desempenho do estudante. *Avaliação*, Campinas. V. 10, n. 3, set. 2005.

WEBER, S. Avaliação da educação superior: convergências e divergências. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 141-149, mar. 2004.

Recebido em outubro de 2010.

Aprovado para publicação em novembro de 2010.



# Trabalho docente na educação superior: análises a partir da Redeestrado

## *Teaching in higher education: analysis from Redeestrado*

Andréa Araujo do Vale\*

Deise Mancebo\*\*

\* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Bolsista da CAPES. Rua Dr. Nilo Peçanha, 2021 casa 13 – Sapê – Niterói – RJ.  
E-mail: andreaavale@ig.com.br.

\*\* Doutora em História da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), com pós-doutorado em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo (USP). Professora titular e pesquisadora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), atuando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH/UERJ) e no Programa de Psicologia Social (PGPS/UERJ). Rua Barão de Cotegipe, 416 casa 07 – Vila Isabel – Rio de Janeiro. E-mail: deise.mancebo@gmail.com.

### **Resumo**

O objetivo central deste artigo é cartografar as distintas modalidades de tratamento do trabalho docente na educação superior no âmbito das reuniões e seminários promovidos pela Rede de Estudos de Trabalho Docente – Redeestrado. A hipótese aventada e atestada ao longo do texto é a de que a categoria trabalho docente, especificamente no campo da educação superior, não apenas tem sido pouco trabalhada, como seu sentido tem sido hegemonicamente deslocado, afastando-se de suas profundas conexões com as transformações no mundo do capital e do trabalho, o que revelaria um esvaziamento da categoria e uma leitura imprecisa dos marcos da expansão da educação superior.

### **Palavras-chave**

Trabalho docente. Expansão da educação superior. Redeestrado.

### **Abstract**

The aim of this paper is to map the different modalities of analysis of teaching in higher education in the context of meetings and seminars sponsored by “Rede de Estudos de Trabalho Docente” – Redeestrado. The hypothesis suggested and attested in the text is that the teaching category, specifically in the field of higher education, not only has been poorly handled, as its meaning has been hegemonic shifted, moving away from its deep connections with the changes in world of capital and labor, which reveal an empty category and an inaccurate reading of the hallmarks of higher education expansion.

### **Key-words**

Teacher work. Expansion of higher education. Redeestrado.

## Introdução

O trabalho do docente na educação superior tem sido analisado de modos muito distintos, sendo carregada por diferentes sentidos. Partindo do pressuposto de que a linguagem nunca é neutra ou inocente, mas portadora de visões de mundo, a ressignificação do conceito de trabalho docente possui inúmeras implicações teóricas, políticas, sociais e culturais que é preciso compreender para evitar tanto as armadilhas da compreensão imprecisa dos fenômenos quanto a desorientação política da ação.

Neste texto, pretende-se realizar a cartografia das fontes bibliográficas que problematizam a temática do trabalho docente na educação superior, tomando por base empírica os trabalhos apresentados no âmbito da Rede de Estudos de Trabalho Docente (Redestrado), de 1999 (data da criação da Rede) a 2008<sup>1</sup>. Esta Rede objetiva a reflexão e produção escrita sobre o trabalho docente em todos os níveis, em âmbito latino-americano, visa ao desenvolvimento de formas coletivas e solidárias de organização e destaca-se pela multiplicidade de perspectivas com que o faz, constituindo-se em relevante base empírica para a análise do trabalho de professores.

A Redestrado nasceu a partir de uma reunião de pesquisadores e dirigentes sindicais docentes, no Rio de Janeiro, em

1999, no bojo de um grupo de trabalho do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso) intitulado “Educação, trabalho e exclusão social”. Contava inicialmente com membros do Brasil, México, Chile e Argentina, mas logo ampliou-se, ainda que de modo inicialmente incipiente, incorporando pesquisadores de toda a América Latina, buscando afirmar a pluralidade de abordagens teórico-metodológicas em torno da unidade do tema: trabalho docente (OLIVEIRA, 2003a). Se a proposta inicial era reunir esses pesquisadores em uma rede virtual – que muito vagarosamente vai ganhando força por uma série de questões que se explorará mais adiante –, logo parte para a organização de reuniões, conferências e seminários, produz algumas publicações significativas, incorpora novos grupos de pesquisa, novos integrantes e afirma-se como espaço de discussão relevante da temática do trabalho docente.

Martinez (2003a), tomando por base o cenário argentino, ressalta o papel importante e inédito da Rede na demarcação de um espaço plural de discussões no cenário acadêmico e sindical, do qual já participavam na época a Facultad Latino-americana de Ciencias Sociales (Flacso) e a Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA). Destaca, ainda, como a Redestrado constituída, inicialmente, a partir da formação de uma rede virtual originada com o apoio da Clacso, torna-se um espaço real para a troca de investigações, informações e atividades, avançando na composição multidisciplinar do grupo ao qual se somaram,

---

<sup>1</sup> A pesquisa bibliográfica foi realizada no âmbito do projeto “Políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB (2006-2011)”, desenvolvido pela Rede Universitas/BR.

então composto por pesquisadores da educação, psicólogos, psicanalistas, sociólogos, antropólogos e historiadores, bem como dirigentes sindicais. Todavia, Martinez (2003a) deixa claras algumas dificuldades na organização do grupo, como: a) a postura passiva diante da comunicação em rede, o que conduz à percepção da necessidade de encontros presenciais para fomentar a troca e os debates no que tange ao trabalho docente e à subjetividade do pesquisador; b) a necessidade de politizar o debate e c) a necessidade de problematizar a diversidade e a igualdade na construção coletiva do núcleo para permitir a constituição concreta do grupo.

Na seção mexicana da Rede, na mesma época, percebem-se dificuldades semelhantes e o mesmo tipo de trajetória de formação do grupo – uma aproximação pelas “rotas pessoais de pesquisa” (STREET, 2003) – conduzindo a uma reflexão sobre o trabalho docente a partir da própria experiência dos pesquisadores. Considerando esses questionamentos, em junho de 2002, por meio de oficinas realizadas no Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas), buscou-se definir as obras-chave que comporiam os referenciais teóricos do grupo, partindo dessas “rotas pessoais de pesquisa” (STREET, 2003) donde emergiram os principais temas de interesse comum: os professores tomados pela história oral e escrita, os conflitos entre os direitos trabalhistas e as exigências pedagógicas, os mecanismos de controle político implícitos no trabalho docente e na fragmentação desse trabalho.

A seção brasileira da Rede foi organizada a partir do Grupo de Estudos do Trabalho Docente (Gestrado) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Ao definir o percurso de formação da Rede no Brasil, a partir do grupo mineiro, afirma Oliveira (2003a, p. 175-176):

A unidade temática é o trabalho docente, contudo as abordagens teórico-metodológicas variam, apresentando um extenso leque de perspectivas analíticas e proposições teóricas, entre elas: organização do processo de trabalho docente; estudo das relações de trabalho na escola; gestão escolar e trabalho docente; saúde e trabalho docente; reforma educacional e trabalho docente; formação docente e profissionalização; saberes docentes; produtividade docente e avaliação de desempenho; a docência em ambiente virtual e informalizado; formação continuada e profissão docente; trabalho docente e gênero, entre outras.

A Rede no Brasil foi se ampliando a partir de convites estendidos a outros pesquisadores e conta hoje com a participação de investigadores e sindicalistas de quase todos os estados brasileiros, contemplando estudos sobre o trabalho docente nos níveis fundamental, médio e superior.

Diante desta amplitude empírica, elegeu-se, nesse texto, como *corpus* de análise, os trabalhos publicados a partir das reuniões iniciais e seminários da Rede, em especial, os textos presentes nos anais do VI e VII Seminários da Redestrado, ocorridos em 2006 e 2008, respectivamente, publicados em CD e disponibilizados na internet. A pesquisa tomou como ponto de

partida o levantamento de toda a produção textual ligada às reuniões e seminários da Redeestrado<sup>2</sup>. A segunda etapa consistiu na seleção dos textos que versavam, direta ou indiretamente, sobre educação superior, descartando-se os trabalhos que explicitamente se referiam aos outros níveis de ensino (básico, fundamental e médio). Em seguida, realizou-se leitura e fichamento dos textos selecionados, bem como sua categorização em matrizes teóricas e metodológicas que permitissem a avaliação das abordagens presentes. Por último, efetuou-se uma discussão destas abordagens e problematizações com o objetivo de: a) realizar um breve inventário das questões ou problemáticas atreladas ao trabalho docente de acordo com as abordagens presentes nos trabalhos apresentados junto à Rede; b) observar os tipos de investigações realizadas em termos de metodologia e uso de procedimentos; c) identificar as matrizes teóricas da temática do trabalho docente na educação superior e d) propor alguns encaminhamentos para a reflexão sobre o tema.

## **1 Levantamento quantitativo preliminar e problemáticas relacionadas**

O universo inicialmente pesquisado era composto por um total de 457 textos. Com a seleção realizada, chegou-se a 115 trabalhos (ou 25%) que se referiam à educação superior, o que já indicou que boa parte das pesquisas da Rede concentra-se no trabalho docente no ensino básico, fundamental e médio.

É importante registrar que entre o VI Seminário – “Regulação educacional e trabalho docente” –, realizado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em 2006, e o VII Seminário – “Novas regulações na América Latina” –, que teve lugar em Buenos Aires, em 2008, a Redeestrado ampliou-se enormemente, passando de um total de 73 trabalhos aceitos para apresentação, em 2006, para 358 trabalhos em 2008, o que significou um crescimento de quase 500%. No VI Seminário da Redeestrado, organizado em quatro eixos temáticos<sup>3</sup>, encontraram-se 14 textos que remetiam ao trabalho docente na educação superior. No VII Seminário, que contou com sete eixos temáticos<sup>4</sup>, já

<sup>2</sup> O levantamento incluiu o periódico *Educação em Revista*, n. 37, da Faculdade de Educação da UFMG, publicado em julho de 2003; o livro, organizado por Dalila Andrade de Oliveira, *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*, também de 2003 e os anais do VI e do VII Seminário da Redeestrado. Deve-se agradecer o precioso auxílio da professora Dalila Oliveira que nos indicou com muita presteza as publicações a que deveríamos recorrer.

<sup>3</sup> Os quatro eixos temáticos foram: Eixo I - Políticas educativas na América Latina: consequências sobre a formação e o trabalho docente; Eixo II - Saúde e trabalho docente; Eixo III - Metodologia nas pesquisas sobre trabalho docente; e Eixo IV - Condição docente: profissionalismo e sindicalismo.

<sup>4</sup> Os sete eixos utilizados foram: Eixo I – Trabalho docente: natureza, processos, relações e condições de trabalho; Eixo II – Formação docente: políticas, processos e debates; Eixo III – Trabalho docente na educação superior: tensões e novos sentidos; Eixo

se apresentava um eixo temático voltado especificamente para o trabalho docente na educação superior, o Eixo 3 – *Trabajo docente na Educación Superior: tensiones e nuevos sentidos*, o que convergia com a intenção dos organizadores do evento de problematizar a necessidade de uma nova lei para a educação superior argentina. Tal eixo contou, no total, com 76 artigos, tendo sido selecionados para análise 46, já que os demais não faziam qualquer menção ao trabalho do professor de educação superior.

O acima esboçado permite afirmar que a temática do trabalho docente foi redescoberta nos últimos anos, no cruzamento das mudanças ocorridas no mundo do trabalho com as reformas educacionais de corte neoliberal que pautaram as políticas de educação a partir dos anos 1990, no contexto da mundialização do capital. Encontra-se tal diagnóstico em trabalho publicado por Oliveira (2003a, p. 179) que afirma que

[...] temos assistido, nos últimos anos, a um ressurgimento da pesquisa sobre trabalho docente, depois de um relativo arrefecimento, sobretudo no que se refere aos temas concernentes às condições de trabalho dos professores.

Parte-se do princípio de que esta retomada do tema, nos anos 1990, faz-se à

---

IV – Saúde e trabalho docente; Eixo V- Organização do trabalho e sindicalismo docente; Eixo VI – As investigações sobre o trabalho docente: debates teóricos e aspectos metodológicos; e Eixo VII – Políticas educativas e trabalho docente.

luz do processo de reestruturação produtiva que, ao redefinir as condições e as formas de organização do trabalho, reformula o campo educacional, modificando o trabalho do professor. Pode-se afirmar, inclusive, que a própria constituição da Redestrado é uma resposta aos constrangimentos a que esse campo de trabalho vem sendo submetido e uma tentativa de gerar reflexões sobre a temática. Todavia, trabalha-se neste texto com as hipóteses de que esta retomada do tema se fez acompanhar por dois deslocamentos: o primeiro redireciona as análises do trabalho docente para a questão da formação docente, da carreira docente e para a questão da avaliação, e o segundo deslocamento refere-se à utilização da expressão trabalho docente como sinônimo de tarefa ou atividade, o que demonstra uma ressignificação nada casual, à medida que se obscurece sua conexão com o mundo do trabalho e contradições aí presentes.

## **2 Objetos das pesquisas**

Encontrou-se, nas publicações e nos anais dos seminários promovidos pela Redestrado, 47 artigos cujas análises centravam-se no trabalho docente em geral, sem remeter diretamente a nenhum nível de ensino. Outros 46 trabalhos direcionavam suas reflexões para o trabalho docente em instituições públicas, sendo 26 referentes a instituições públicas brasileiras e 20 referentes a instituições públicas de outros países (Argentina, Cuba, etc.). No total, foram encontrados 13 trabalhos relativos às instituições privadas brasileiras, sendo um trabalho sobre universidades

corporativas, e um trabalho referente a uma universidade comunitária e confessional. Além disso, pôde-se localizar cinco trabalhos de cunho comparativo entre as instituições públicas e privadas e quatro trabalhos com pesquisa empírica sem referência à natureza jurídica da instituição.

Este quadro remete a uma prevalência das análises ancoradas nas instituições públicas brasileiras em detrimento das análises que remetem ao setor privado, a despeito deste ser claramente hegemônico (desde a década de 1970) e aquele em que se concentra a maior parte das funções docentes da educação superior. As análises sobre o setor privado foram mais frequentes nos anais do VII Seminário da Redestrado (ocorrido em 2008), com destaque para aqueles que apresentavam um viés de comparação entre o trabalho ou a carreira docente nos dois setores. Entretanto, não se pode deixar de registrar que muitos textos teceram suas análises em tom generalista. Assim, foram capazes de cartografar os traços mais amplos pelos quais se configura o trabalho docente em um e/ou outro setor sem, contudo, tornar visíveis mediações essenciais do trabalho docente na educação superior em cada caso ou contexto. Esse grau de generalidade no tratamento da temática do trabalho docente pode ser reflexo da pequena presença da pesquisa empírica nas publicações e apresentações da Rede, como se verá mais à frente.

Deve-se destacar, ainda, a pequena presença de textos sobre educação a distância (EAD). Esta lacuna é particularmente

problemática quando se sabe que uma das formas mais importantes que toma a expansão da educação superior no Brasil e na América Latina, a partir dos anos 1990, ocorre através desta modalidade de ensino.

Dos 115 artigos considerados, apenas cinco tinham a educação a distância como temática central e destes, somente dois faziam referência à pesquisa empírica. O primeiro, de Pucci e Cerasoli (2008), analisa oito entrevistas à luz das concepções da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, em que os autores procuram desvelar a inserção concreta das novas tecnologias na educação superior pela via da intensificação do trabalho docente. O outro texto realiza uma espécie de relato de experiência de criação de ambientes de aprendizagem a distância somada a uma pesquisa feita com os alunos sobre a referida experiência (CHAMON, 2008).

Outros cinco trabalhos fazem menção à EAD, mas tão somente para criticar a falta de pesquisas nesta modalidade de ensino. Por fim, dois trabalhos apresentam referências à questão da inclusão das novas tecnologias no espaço educacional sem, contudo, dar ênfase especificamente à educação a distância (PAIVA, 2008; BARRETO e LEHER, 2003).

### **3 Metodologia e procedimentos metodológicos**

No que diz respeito às metodologias de trabalho, observou-se que, dos 115 trabalhos considerados na análise, 40 efetivamente declararam haver realizado algum tipo de pesquisa empírica, representando

34,78% do total de trabalhos analisados. A maior parte fez uso de questionários (14) e entrevistas (16). Considerando-se que a maior parte dos trabalhos apresentados corresponde à pesquisa bibliográfica (33 textos) e à pesquisa bibliográfica e documental (32 trabalhos), pode-se depreender a carência de pesquisas empíricas que possam preencher com concreticidade as análises ora empreendidas acerca do trabalho docente. Dessa perspectiva, torna-se possível vislumbrar a relação com a também grande quantidade de artigos que tratam da questão do trabalho docente em termos gerais, sem fazer referência específica sequer a um nível de ensino ou estudo de caso, como indicado no item anterior.

#### **4 Principais matrizes teóricas na análise da categoria trabalho**

Dos 115 textos analisados, embora se encontrem menções ao trabalho docente, apenas 18 artigos utilizaram explicitamente uma conceituação de trabalho sob algum tipo de abordagem teórica, ou seja, somente 18 artigos tomam o trabalho como uma categoria central de análise, ou ainda, uma categoria metodológica para a compreensão da docência. Dos que o fizeram, a maioria – 10 textos – conceitua trabalho de acordo com a matriz marxiana. Outros oito trabalhos apresentam conceituações de acordo com a Psicologia ou Psicopatologia do Trabalho, com a Psicologia Social e/ou conceituações tomadas do campo da Saúde, três dos quais remetem a uma dupla definição, conceituando trabalho tanto no viés marxiano quanto

nos demais campos disciplinares acima relacionados.

Por exemplo, estudos apresentados por Martinez (2003a; 2003b), Araújo; Reis; Kawalkievicz; Silvany-Neto; Delcor; Paranhos; Carvalho; Porto; Wernick (2003), Araújo e Paranhos (2003), Silva; Figueirêdo; Freitas; Araújo e Paranhos (2006), Landini (2006), Dequino; Tello e Silvage (2008), Fumagalli (2008) realizam uma análise do mal-estar, do adoecimento físico e psíquico dos trabalhadores docentes partindo de definições explícitas da categoria trabalho no campo da Saúde ou da Psicologia. Martinez (2003a; 2003b), uma das fundadoras da seção argentina da Rede, prioriza a questão do sofrimento psíquico dos docentes, a partir de uma discussão sobre o lugar e o sentido do trabalho nas sociedades atuais e do processo mais amplo de construção do sujeito histórico desde a Modernidade, que qualifica como inconclusa, levando sempre em conta as diferenças de campo e as problemáticas regionais em seu sentido geográfico e cultural e em relação com as políticas educativas.

Araújo; Reis; Kawalkievicz; Silvany-Neto; Delcor; Paranhos; Carvalho; Porto e Wernick (2003) apresentam a síntese de quatro investigações realizadas pelo grupo, que tomaram como eixo central de análise as relações entre o desgaste dos profissionais da categoria docente e as condições de trabalho que são identificadas como nocivas, pelos próprios professores. Na definição das transformações no trabalho docente, partem de uma definição de Alighiero de que o trabalho é o elemento

diferenciador entre o homem e os outros animais, na medida em que o homem interpreta o trabalho como manifestação de si mesmo. A tal definição somam-se as ideias de Dejours acerca do trabalho como atividade realizada de modo pessoal e elemento constituinte das identidades, ao permitir que o indivíduo se reconheça no produto que realiza. Todavia, uma vez que o trabalho não seja realizado livremente, aparece com outro sentido: o do sofrimento.

Em Araújo e Paranhos (2003), a temática da dialética entre trabalho como essencial para a realização humana e sofrimento também é base das análises sobre as relações saúde e trabalho, no bojo da discussão dos efeitos nocivos do neoliberalismo sobre os trabalhadores e, especialmente, do mal-estar docente.

Nesta mesma abordagem, o artigo apresentado por Silva; Figueirêdo; Freitas; Araújo; Paranhos (2006, p. 1) parte da ideia de que o trabalho é elemento fundamental na produção da sobrevivência humana, ainda que mudem as condições objetivas e os modos de realização do trabalho. Partindo da concepção marxiana do trabalho, relaciona-o diretamente com a saúde do trabalhador, a partir do contexto em que se realiza e das condições e formas de organização que ordenam a atividade do trabalhador. Assim, apontam que:

A globalização mundial e as políticas neoliberais têm reestruturado a organização atual do trabalho, sendo responsáveis pelo desencadeamento de um processo de imposição constante aos trabalhadores de deficientes condições de trabalho, geradoras de

doenças e danos à saúde física e mental dos mesmos. Além disso, há uma crescente instabilidade nas relações de trabalho, a flexibilização de garantias jurídicas é evidente. (SILVA et al., 2006, p. 2)

Já Landini (2006) elabora uma análise do trabalho pelo caminho aberto por Marx e por Lukács, da ontologia do ser social, ou seja, do trabalho como a atividade fundadora do homem como ser social, base da sociabilidade humana, fundamento da prática social, categoria central, segundo a autora, para a definição das relações entre trabalho e educação. Assim, o campo da educação, no contexto da mundialização do capital e das políticas educacionais de cunho neoliberal, é marcado pela formação de indivíduos adaptados à lógica capitalista de produção. Isso significa, no limite, uma transformação do trabalho docente em sua “[...] forma de organização, seus objetivos e destinação” (LANDINI, 2006, p. 1), afetando profundamente a saúde do professor:

As implicações para a saúde do professor, diante das atuais formas de ser do trabalho educativo, configuram um quadro problemático, que permeia desde o abandono da carreira até problemas de saúde, relacionados ao sofrimento extremo, colocando em questão a relação entre a objetividade social, os sentidos do trabalho e a sua não realização.

Na abordagem marxiana, ressalta-se a problematização do trabalho docente em sua relação intrínseca com o trabalho como fundamento do ser social. Oliveira (2008) e

Gonzalez; Goulart; Dias e Mancebo (2008) partem da definição marxiana e lukacsiana de trabalho como criador da condição humana e sua correspondente alienação quando da sua submissão concreta ao valor de troca, o que caracteriza o modo de produção capitalista. Para as autoras, o trabalho docente pode ser compreendido à luz das transformações oriundas da reestruturação produtiva em regime de acumulação flexível, com as mudanças na base tecnológica e as políticas de educação superior em articulação, o que revelaria a ressignificação da educação e da formação, campo estratégico para a reprodução da ideologia dominante (GONZALEZ et al., 2008) e a desvalorização do trabalho docente (OLIVEIRA, 2008) pela flexibilização e precarização do trabalhador da educação. Em Lemos (2006), a questão do trabalho docente é analisada a partir da contradição entre alienação e emancipação humana, entendida como objetivo do trabalho docente. Discorre, ainda, sobre a ação do Estado neoliberal na reconfiguração das políticas educacionais que reforça a alienação e a violência simbólica exercida sobre o servidor público no Brasil.

Fontana e Tumolo (2006) colocam em discussão, também a partir de categorias marxianas, a natureza do trabalho docente a partir dos conceitos de trabalho produtivo e improdutivo e do conceito de proletarização. Para os autores, o que caracteriza o trabalho como produtivo ou improdutivo não é o produto, mas a relação de produção de mais-valia, ou seja, a exploração do trabalho pelo capital. Deste modo,

é produtivo o trabalho docente no setor privado e improdutivo o trabalho docente do professor que atua no setor público. A proletarização do trabalho docente no ensino superior, portanto, é um processo que aumenta na proporção mesma do crescimento do setor privado e do maior número de professores que nele trabalham. Silva Jr. (2008), no entanto, vem apresentando importante reflexão sobre tal discussão, ao mostrar que, mesmo no setor público, o trabalho docente, ou como denomina, o trabalho do professor-pesquisador vai sendo subsumido não apenas à lógica mercantil, mas ao capital que passa a permear o espaço universitário mediatamente, como é o caso do uso das parcerias público-privadas.

Encontraram-se, ainda, 44 artigos, incluindo alguns dos citados anteriormente, que destacam as modificações ocorridas no mundo do trabalho, a precarização, intensificação, a dialética da precarização/proletarização no que tange ao trabalho docente. Desta forma, suas análises apoiam-se na crítica às condições e às formas de organização do trabalho, características do capitalismo atual. Remetem, por vezes, à relação destas mesmas condições de trabalho com a saúde física e mental dos docentes, bem como às exigências em termos de formação e de avaliação do trabalho docente, entre outros. Em uma das primeiras publicações da Rede, resultado de um dos primeiros encontros presenciais dos pesquisadores, Araújo, Reis, Kawalkiewicz, Silvany-Neto, Delcor, Paranhos, Carvalho, Porto e Wernick (2003) traziam à luz pesquisas sobre o

desgaste e o adoecimento dos docentes da educação superior atrelado aos processos de trabalho no contexto atual, marcado pelos efeitos negativos da lógica socioeconômica neoliberal sobre os trabalhadores, descrita como: “mais estritas, exigentes e desumanas condições sociais de trabalho, principalmente no contexto latinoamericano” (ARAÚJO et al., 2003, p. 187).

No que se refere à tematização da precarização e da intensificação do trabalho docente, os textos analisados apontam para múltiplas e interligadas dimensões constitutivas de tais processos, aqui apresentadas separadamente para efeitos didáticos, já que boa parte desses textos exploram duas ou mais dimensões: a) dimensão articulada à análise das Reformas de Estado, das reformas educacionais na América Latina, do papel dos organismos internacionais; b) dimensão referente às políticas de avaliação no processo de reconfiguração da educação superior; c) dimensão ligada à extensa e intensa privatização e mercantilização da educação superior brasileira, com importantes reverberações no trabalho docente; d) dimensão referente às transformações das instituições universitárias e das interconexões destes processos com o trabalho docente, tanto no setor público quanto no setor privado, dentre outros temas relevantes para a análise aqui realizada.

Destacam-se, no eixo que se refere à primeira dimensão, os trabalhos apresentados por Malanchen e Vieira (2006), Alvarenga, Vieira e Lima (2006), Chaves (2006; 2008), Maués (2006), Vieira e Oli-

veira (2008), Silva Jr. (2008), ao tornarem visível a conexão entre uma nova arquitetura de Estado e o avanço das políticas educacionais na redefinição da educação superior na direção de várias formas de privatização e de articulação mercantilizada de suas práticas.

No que se refere à segunda dimensão, no caso da educação superior brasileira, podem-se destacar os artigos de Oliveira (2003a; 2003b), Maués (2006), Conceição, Mota e Maués (2006), Chaves (2006; 2008), Léda (2006), Léda e Ávila (2008), Silva Jr. (2008), Gonzalez et al. (2008), Barros e Souza (2008), Salustiano (2008), que expõem os constrangimentos impostos ao docente da educação superior a partir de processos avaliativos de cunho produtivista aos quais são condicionados dispositivos de gratificação e financiamento, engendrando, desta forma, reconfigurações da cultura das instituições e também do trabalho docente<sup>5</sup>. Dois trabalhos remetem mais especificamente à questão da avaliação no plano da pós-graduação: Souza (2008) explora os impactos da configuração do Estado avaliador sobre o trabalho docente na pós-graduação, direcionando-o à lógica produtivista cristalizada, sobretudo, pela via do ranqueamento dos programas de pós-graduação. Oliveira e Franco (2008) evidenciam a conexão entre as reformas educativas, os organismos internacionais e o Processo de Bolonha com as avaliações

---

<sup>5</sup> Também foi possível encontrar esta mesma dimensão nos trabalhos referentes à realidade argentina, como nos artigos de Oliva; Corte (2008) e de Leal; Robinseros (2008), por exemplo.

realizadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e seus efeitos sobre o trabalho docente na pós-graduação, ressaltando a necessidade de que os professores reflitam sobre suas práticas dentro de tal contexto.

Na terceira das dimensões acima apontadas, ressalta-se a questão da flexibilização, precarização, intensificação, alienação e exploração do trabalho docente em sua articulação com os processos mais amplos de privatização da educação superior e de sua mercantilização, onde se destacam os trabalhos de Léda (2006), Miranda (2006), Lemos (2006), Léda e Ávila (2008), Monte e Chaves (2008), Vale (2008), Padilha (2008), Santos (2008), Vieira et al. (2008), Barros (2008); Gonzalez et al. (2008), Ferenc (2008), Melo (2008) e novamente Chaves (2006; 2008), Maués (2006) e Silva Jr. (2008)<sup>6</sup>. Estes textos mostram que o processo de privatização da educação superior brasileira se apresenta em muitas modalidades e deve ser entendido tomando como referência tanto os processos que se estabelecem no interior das instituições privadas quanto nas públicas – pela privatização de seus serviços e de seus espaços, seguindo o caminho aberto pela legislação, como é o caso da Lei n. 10.973/2004 (Lei de Inovação Tecnológica) e a Lei n. 11.079 (Lei da Parceria Público-Privada).

Tangenciando o eixo acima apresentado, apareceram alguns desdobramentos relevantes: a questão do assédio moral,

trabalhada por Silva e Claro (2008) na relação com o mal-estar docente, é um bom exemplo, assim como pesquisa sobre o tratamento que o Poder Judiciário tem dado aos casos desse tipo relativos ao trabalho docente (KEMMELMEYER, 2008). Verifica-se também a presença de temas como a cooptação da lógica do trabalho cooperativado pelo capital, na medida em que algumas instituições têm contratado cooperativas de professores como forma de terceirização (CALDERÓN et al., 2008) e como tem se construído o entendimento jurídico e sindical destas práticas, na medida mesma em que os processos de mercantilização e privatização avançam.

Em relação à quarta dimensão, alguns trabalhos mostram a precarização e a intensificação do trabalho docente aliada à lógica produtivista em que se apoiam as políticas de avaliação da educação superior que, em geral, geraram profundas mudanças na cultura das universidades, ficando estas atravessadas por um *ethos* competitivo, individualista, que, no limite, reforça a fragmentação institucional, promove a divisão do próprio corpo docente e modifica o sentido da produção de conhecimento da universidade, desviado, cada vez mais, da criticidade e atrelado ao controle da universidade pelo Estado via mercado. Neste aspecto, ressaltam-se os artigos de Lemos (2006), de Léda (2006), de Chaves (2006), de Lucchessi (2008), de Padilha (2008), de Silva Jr. (2008). Os trabalhos de Souza (2008) e de Oliveira e Franco (2008) referentes ao âmbito da pós-graduação, também se destacam neste sentido.

---

<sup>6</sup> Mais uma vez, encontrou-se referência análoga no caso argentino em Lamarra; Marquina (2008); Romero; Benegas; Tello (2008).

Cabe ressaltar que alguns trabalhos realizaram, em suas análises, articulações de duas ou mais dimensões acima. O trabalho de Santos (2008), tomando por base empírica uma instituição privada, revela um esforço de coligar as modificações no mundo do trabalho, na direção da precarização e da intensificação – emergentes na nova etapa de acumulação do capital, a acumulação flexível –, com as reformas neoliberais, em especial no campo da educação, partindo de uma categorização marxiana de trabalho. Silva Jr. (2008) reconstituiu as mediações essenciais entre a Reforma do Estado brasileiro, em meados da década de 1990, as reformas educacionais, a precarização via privatização, a intensificação do trabalho pelo viés do Estado avaliador e as mudanças no interior da cultura das instituições universitárias.

O levantamento realizado pôde identificar, ainda, 42 artigos que não apresentam nenhuma definição conceitual de trabalho. Não se quer dizer com isso que tais textos sejam inadequados ou equivocados. Muitas vezes, não era o objetivo dos autores discutir a temática do trabalho docente nesta direção, mas problematizar a formação docente, a carreira docente e a avaliação, entre outros temas. Todavia, em muitos casos, resignificaram a expressão trabalho docente, dando-lhe o sentido de fazer docente, atividade ou tarefa do docente.

Oliveira (2003b), em artigo cujo objetivo é realizar minuciosa pesquisa bibliográfica sobre o tema do trabalho

docente, ofereceu panorama da produção acadêmica no Brasil entre 1982 e 2002, apontando um deslocamento de abordagens nas análises realizadas neste período, que bem traduz o que se está querendo analisar. No início do período mencionado, as pesquisas têm como eixo central a questão do trabalho docente (análise da natureza e das relações de trabalho na escola). Nos anos 1990, a ênfase das pesquisas recai sobre os estudos que focam suas análises mais nos aspectos culturais, raciais ou étnicos, como em Gomes (2003), relações de gênero e nas questões da subjetividade, enquanto, no final da década de 1990, a atenção caminha ao encontro da ênfase na formação docente, no bojo das transformações na legislação educacional que exige outro patamar de formação para o magistério na educação básica e estudos sobre profissionalização docente.

Barreto e Leher (2003, p. 41) já alertavam para as implicações da redução do trabalho docente à atividade e/ou tarefa.

Esse desaparecimento tem sido discursivamente materializado na expressão ‘atividades docentes’ e, mais recentemente, em ‘tarefas do professor’: do professor posto como ‘tarefeiro’ [...], expropriado do seu trabalho, a quem se tenta cada vez mais alijar da compreensão da totalidade constituída por matéria e instrumentos específicos do seu trabalho, na sua dimensão de prática social e elaboração teórica desta prática [...].

Neste sentido também aponta importante artigo de Bezerra e Silva (2006). Segundo os autores, a redução de trabalho

pedagógico à atividade pedagógica conduz à consideração da prática pedagógica como uma prática social qualquer, ou melhor, como uma atividade burocrática a ser exercida por indivíduos bem treinados. O artigo apresentado por Pryjma (2008) vai ao encontro dessa redução, na medida em que postula trabalho docente como sinônimo de prática docente caracterizada como um tipo de fazer específico que exigiria uma formação balizada pelas exigências do mercado atual.

### **Considerações finais**

Preliminarmente, deve-se destacar a relevância da Redestrado para a problematização da educação como um todo. Sua constituição e consolidação geraram um espaço de debates relevantes do qual a reflexão crítica e propositiva não pode prescindir, especialmente se se considerar a questão da problematização das reformas educacionais no campo latino-americano. Além disso, o espaço aberto pela Rede participa de um importante processo de ampliação da visibilidade da problemática do trabalho docente e, mais especificamente, do trabalho do professor na educação superior.

A leitura e análise do vasto material produzido no âmbito da Rede permitem-nos afirmar que a temática do trabalho docente tem ressurgido nas pesquisas, todavia, também atestam que o trabalho docente na educação superior, mote desse estudo, ainda é insuficientemente tematizada, tanto quantitativa como qualitativamente, seja porque as mudanças

fenomênicas são muitas e velozes, seja porque as pesquisas ainda são predominantemente bibliográficas e documentais, faltando a pesquisa empírica para melhor historicizar e preencher de concreticidade os diagnósticos realizados. É o caso da educação a distância, por exemplo, uma das modalidades mais importantes do atual desenho da expansão da educação superior mundial e brasileira, que ainda é pouco tematizada, analisada e compreendida em sua real implantação nas instituições públicas e privadas, bem como nas reordenações que carrega para o trabalho docente nestas instituições.

Pode-se afirmar o mesmo em relação às “universidades” corporativas e ao trabalho docente no seu âmbito. Estas instituições têm sido um braço importante da expansão da educação superior privada brasileira e sobre elas encontrou-se apenas um texto com reflexões ainda em estágio exploratório. Na realidade, a expansão do setor privado como um todo – com a formação dos grandes conglomerados educacionais de caráter financeirizado e internacionalizado – também não tem merecido a devida atenção de pesquisadores dentro (ou fora) da Redestrado.

Estas transformações e outras – como é o caso do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) na rede pública – necessitam de fortes análises, calcadas em rigorosas pesquisas empíricas para que se revelem em sua concretude e complexidade. Não fazê-lo é assumir o risco de reprodução de um mesmo diag-

nóstico generalista que pouco esclarece sobre as direções em que se realizam as mudanças e pouco capacita para a ação política de resistência e para a luta dos próprios trabalhadores.

Por fim, deve-se destacar que a discussão do trabalho docente aparece na Rede, com toda a sua importância, em boa parte dos artigos que problematizam a precarização, a intensificação, a dialética profissionalização-proletarização, entre outras temáticas. Ao mesmo tempo, cabe a ressalva crítica de que, mesmo nesse campo, não foram muitos os textos que se preocuparam com a articulação da docência com a categoria trabalho. Na realidade, foi mais frequente a abordagem do trabalho docente como um conjunto de atividades ou tarefas. Considera-se que esse esvaziamento do conceito não ocorre somente na produção da Redes-

trado e não se dá de modo casual, mas como produto de uma formação ideológica específica, típica do capitalismo avançado de cunho neoliberal que, para submeter o trabalhador a um regime de exploração majorado e enfraquecer as resistências (organizadas ou não), afirma a perda da centralidade do trabalho como categoria ontológica e epistemológica, tentando apagar as marcas de qualquer forma de afirmação do trabalho e dos trabalhadores. Ao empobrecer a concepção de trabalho docente e do professor, tanto no sentido econômico como subjetivo, ao transformá-lo em uma tarefa técnica a ser realizada de modo eficaz a ser mensurada por critérios de produtividade quantitativos, dociliza-se politicamente o próprio docente e introduz-se um mecanismo sutil, mas indispensável, no processo de privatização e submissão do campo educacional à lógica do capital.

## Referências

ALVARENGA, Eida; VIEIRA, Emília Peixoto; LIMA, Miriam Morelli. Os impactos das políticas educacionais brasileiras no trabalho docente. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: REGULAÇÃO EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE, 6., 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2006. Disponível em: <[www.redeestrado.org](http://www.redeestrado.org)>. Acesso em: 10 out. 2010.

ARAÚJO, Tânia Maria; REIS, Eduardo; KAWALKIEMICZ, Cristina; SILVANY-NETO, Annibal; DELCOR, Núria Serre; PARANHOS, Ivone; CARVALHO, Fernando Martins; PORTO, Lauro; WERNICK, Renata. Saúde e trabalho docente: dando visibilidade aos processos de desgaste e adoecimento a partir da construção de uma rede de produção coletiva. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 37, p.183-212, jul. 2003.

ARAÚJO, Tânia Maria de; PARANHOS, Ivone de S. Interface entre trabalho docente e saúde de uma instituição de ensino superior. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p.103-121.

BARRETO, Raquel Goulart; LEHER, Roberto. Trabalho docente e as reformas neoliberais. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 39-60.

BARROS, Antonilda Vasconcelos de; SOUZA, Michele Borges de. A avaliação institucional e o trabalho docente: a relação existente. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACIONES NA AMÉRICA LATINA, VII, 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

BARROS, Jaqueline Araújo de. Qualificação, desqualificação e superqualificação: o mercado de trabalho para docentes do ensino superior em Salvador. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACIONES NA AMÉRICA LATINA, VII, 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

BEZERRA, Ciro; SILVA, Sandra Regina Paz da. Mercadorização e precarização do trabalho docente: contradições entre prática pedagógica e trabalho pedagógico. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: REGULACIONES EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE, 6, 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2006. Disponível em: <[www.redeestrado.org](http://www.redeestrado.org)>. Acesso em: 10 out. 2010.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; MARTINS, Francine; LOURENÇO, Henrique da Silva; MORAES, Raquel de. Educação superior: o sindicalismo e as cooperativas de professores. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACIONES NA AMÉRICA LATINA, 7, 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

CHAMON, Magda Lúcia. Produção de ambientes significativos de aprendizagem na EAD: gestão compartilhada. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACIONES NA AMÉRICA LATINA, 7, 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Reforma do Estado e privatização da universidade pública brasileira – consequências sobre o trabalho docente. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: REGULACIONES EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE, 6, 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. A expansão do ensino superior público brasileiro via precarização do trabalho docente. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACIONES NA AMÉRICA LATINA, 7, 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

CONCEIÇÃO, Darinêz de L; MOTA Jr, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. As políticas de avaliação para a educação superior brasileira e o trabalho docente no contexto neoliberal. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: REGULACIONES EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE, 6, 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2006. Disponível em: <[www.redeestrado.org](http://www.redeestrado.org)>. Acesso em: 15 out. 2010.

DEQUINO, María Cristina; TELLO, Ana María S; SILVAGE, Carlos Alberto. Aportes para pensar alternativas a las regulaciones del trabajo docente en la U.N.S.L, Argentina. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACIONES NA AMÉRICA LATINA, 7, 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

FERENC, Alvanize Valente Fernandes. Trabalho docente no ensino superior: condições, relações e embates na prática. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

FONTANA, Klalter Bez; TUMOLO, Paulo. Trabalho docente e capitalismo: um estudo crítico da produção acadêmica da década de 1990. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: REGULACÃO EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE, 6., 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2006. Disponível em: <[www.redeestrado.org](http://www.redeestrado.org)>. Acesso em: 10 out. 2010.

FUMAGALLI, Silvana. Los factores de riesgo psicosocial en la docencia universitaria: un estudio cualitativo en la universidad de Buenos Aires. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

GOMES, Nilma Lino. Trabalho docente, formação de professores e diversidade étnico-cultural. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 159-167.

GONZALEZ, Flávia; GOULART, Samira; DIAS, Viviane; MANCEBO, Deise. Trabalho docente no ensino superior brasileiro: o caso dos professores da UERJ. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

KEMMELMEIER, Carolina Spack. Assédio moral na atividade docente em instituições de ensino superior: uma abordagem jurídica. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

LAMARRA, Norberto Fernández; MARQUINA, Mónica. Efectos de las políticas dos '90 sobre el trabajo docente en la universidad argentina. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

LANDINI, Sonia Regina. Professor, trabalho e saúde: as políticas educacionais, a materialidade histórica e as consequências para a saúde do trabalhador-professor. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: REGULACÃO EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE, 6., 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2006. Disponível em: <[www.redeestrado.org](http://www.redeestrado.org)>. Acesso em: 19 out. 2010.

LEAL, Mercedes; ROBINSEROS, Sergio. Los sentidos y la naturaleza de las tendencias reguladoras de la profesión docente en el nivel superior de la jurisdicción de Tucumán. Un análisis comparativo. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

LÉDA, Denise Bessa. "Correndo atrás": as repercussões da economia capitalista flexível no cotidiano do trabalho docente. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: REGULACÃO EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE, 6., 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2006. Disponível em: <[www.redeestrado.org](http://www.redeestrado.org)>. Acesso em: 19 out. 2010.

LÉDA, Denise Bessa ; ÁMILA, Sueli de Fatima Ourique de. A privatização da educação superior e suas consequências para o trabalho docente. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACIONES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

LEMONS, Denise. Trabalho docente: alienação ou emancipação?. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: REGULACION EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE, 6., 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2006. Disponível em: <www.redeestrado.org>. Acesso em: 10 out. 2010.

LUCCHESI, Martha Abrahão Saad. O ethos da universidade e a formação docente. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACIONES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

MALANCHEN, Julia; VIEIRA, Suzane da Rocha. A política brasileira de formação de professores: repercussões sobre o trabalho docente. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: REGULACION EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE, 6., 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2006. Disponível em: <www.redeestrado.org>. Acesso em: 7 out. 2010.

MARTINEZ, Deolídia. Una historia reciente: la Red Estrado en Argentina (1999-2003)'. *Educación em Revista*, Belo Horizonte, n. 37, p.155-162, jul. 2003a.

MARTINEZ, Deolídia. Estudos do trabalho docente. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003b, p.75-85.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. A reforma da educação superior e o trabalho docente. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: REGULACION EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE, 6., 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2006. Disponível em: <www.redeestrado.org>. Acesso em: 7 out. 2010.

MELO, Savana Diniz Gomes. Trabalho e conflituosidade docente: alguns aportes. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACIONES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

MIRANDA, Kênia. As transformações contemporâneas no trabalho docente: repercussões em sua natureza e processo de trabalho. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: REGULACION EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE, 6., 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2006. Disponível em: <www.redeestrado.org>. Acesso em: 15 out. 2010.

MONTE, Emerson Duarte; CHAVES, Vera Lucia Jacob. Política de reforma educacional e precarização do trabalho docente: realidade e possibilidade de materialização do projeto político-pedagógico do curso de Educação Física da UEPa. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACIONES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

OLIVEIRA, Carla Christina Imenes de. O trabalho como experiência conceitual e prática cotidiana do professor universitário. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACIONES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Construindo a Rede Estrado no Brasil. *Educación em Revista*, Belo Horizonte, n. 37, p.173-182, jul. 2003a.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003b, p. 13-37.

OLIVEIRA, Marlize Rubin; FRANCO, Maria Estela Dal Pai. Trabalho docente na educação superior: desafios do internacional ao local. Trabalho apresentado no VII Seminário da REDESTRADO: Novas regulações na América Latina. Buenos Aires: julho de 2008.

PADILHA, Regina Célia Habib Wipieski. Nova organização do trabalho docente na universidade: a situação paranaense. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULAÇÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

PAIVA, Lauriana Gonçalves de. A (des)profissionalização do trabalho docente versus o fetiche da inclusão digital simplista no contexto educacional. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULAÇÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

PRYJMA, Marielda Ferreira. O professor do ensino superior e a pesquisa. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULAÇÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

PUCCI, Bruno; CERASOLI, Josianne Francia. As novas tecnologias e a intensificação do trabalho docente na universidade. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULAÇÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

SALUSTIANO, Andréa Silva. SINAES e trabalho docente: antigos desafios ou novas perspectivas? In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULAÇÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

SANTOS, Sheila Daniela Medeiros dos. O trabalho docente no ensino superior: a (re)significação de papéis sociais e a possibilidade de rupturas numa sociedade neoliberal. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULAÇÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

SILVA, Nara Eloy Machado da; FIGUEIRÉDO, Daniel dos Santos; FREITAS, Carlos Eduardo Soares de; ARAÚJO, Tânia Maria de; PARANHOS, Ivone de Sena. Trabalho docente e saúde em uma instituição de ensino superior da Bahia. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: REGULAÇÃO EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE, 6., 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2006. Disponível em: <[www.redeestrado.org](http://www.redeestrado.org)>. Acesso em: 5 out. 2010.

SILVA, Sidney Reinaldo da; CLARO, Genoveva Ribas. A saúde mental do professor no contexto de globalização neoliberal. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULAÇÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

SILVA JR, João dos Reis. O trabalho do professor/pesquisador nas universidades estatais públicas – intensificação e precarização de sua atividade. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULAÇÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

SOUZA, Carlos Eduardo Leite de. A consolidação de uma nova concepção de trabalho docente: um debate entre produtividade, produtivismo e regulação. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

STREET, Susan. La Red Estrado en México. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 37, p.163-172, jul. 2003.

VALE, Andréa Araujo do. O REUNI e a precarização do trabalho docente: uma análise comparativa com as condições docentes na iniciativa privada. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

VIEIRA, Emilia Peixoto; OLIVEIRA, Julia Maria da Silva. O trabalho docente superior e as políticas educacionais na Bahia. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

VIEIRA, Emília Peixoto; PENA, Edley da Silva; NASCIMENTO, Edna Gama do, SILVA, Elenice de Brito Teixeira; NASCIMENTO, Hélia Lemos. Profissionalização e precarização do trabalho docente no ensino superior: que caminhos apontam o debate atual. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO: NOVAS REGULACÕES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Redestrado, 2008. CD-ROM.

Recebido em setembro de 2010.

Aprovado para publicação em outubro de 2010.



# O político e o jurídico na aproximação do conhecimento ao capital produtivo

## *Political and legal aspects in the approach between knowledge and productive capital*

João dos Reis Silva Júnior\*

Eduardo Pinto e Silva\*\*

Leonardo Sacramento\*\*\*

\* Doutor em Educação PUC-SP. Professor do Departamento de Educação e do PPGE (UFSCar). E-mail: jr@ufscar.br

\*\* Doutor em Educação UNICAMP. Professor do Departamento de Educação e PPGE (UFSCar). E-mail: dups@ig.com.br

\*\*\* Mestrando em Educação do PPGE (UFSCar). E-mail: pedagogiauspr@yahoo.com.br

### **Resumo**

As mudanças no sistema político e jurídico brasileiros relacionadas à mundialização do capital e às especificidades do ajuste da economia e do Estado brasileiros ao Consenso de Washington tendem a aproximar as pesquisas e produção do conhecimento na universidade pública brasileira aos interesses do capital industrial e financeiro. Aponta-se para o papel dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs) e das leis de incentivo ao conhecimento em Ciência, Tecnologia & Inovação neste processo. Considera-se que, sob mediação dos PNPGs e da legislação, são criadas as condições institucionais objetivas para a produção de conhecimento tecnológico passível de ser incorporado ao sistema produtivo. A possibilidade deste de vir agregar valor às mercadorias, no entanto, necessitaria ser analisada com base em dados que transcendem os limites e escopo deste artigo.

### **Palavras-chave**

Mundialização. Reforma do Estado. Ciência & Tecnologia.

### **Abstract**

Changes in Brazil's political and legal systems related to the globalization of capital and the specificities of the adjustment of Brazilian economy and State to the Washington Consensus tend to approach research and knowledge production in public universities to the interests of industrial and financial capital. This paper highlights the role of the National Plans for Postgraduate Studies (PNPGs) and the incentive laws for knowledge in Science, Technology and Innovation in this process. It considers that objective institutional conditions are created under mediation of PNPGs and legislation for the production of technological knowledge that can be incorporated in the production system. The possibility that it adds value to products, however, needs to be analyzed based on data that overcome the limits and scope of this paper.

### **Key-words**

Globalization. State Reformation. Science and Technology.

## Introdução

A mundialização do capital induziu mudanças institucionais estruturais planariamente. Uma nova base física do trabalho fez-se presente em nível mundial, desde a década de 1970, e, no Brasil, teve início na década de 1980, articuladamente à concretização de novas formas de organização e gestão do trabalho. Ao lado deste processo, um novo pacto social foi produzido por meio das instituições da sociedade civil, modificando a sociabilidade do cidadão. O ordenamento jurídico foi o móvel para a indução e concretização da repactualização e dos novos processos de regulação e controle sociais. Uma das estratégicas instituições republicanas que passou por reformas foi a universidade pública, com consequências para o trabalho do professor e sua sociabilidade, contraditoriamente indissociada de sua subjetividade. As práticas universitárias e o trabalho do professor passaram por mudanças substantivas neste atual contexto (SGUISSARDI; SILVA JÚNIOR, 2009). Tal consideração nos conduz à seguinte indagação: como as tendências da economia mundial, mediadas pelas reformas, se objetivariam no Brasil e nas dimensões políticas e jurídico-institucionais relativas à produção do conhecimento? Esta é questão central deste breve artigo.

Iniciar-se-á por uma retomada histórica da mediação política e jurídico-institucional relativa à educação superior e à pós-graduação no Brasil. Os campos político e jurídico-institucional não possuem autonomia em relação à economia.

Assim, se faz necessário relacioná-los ao marco macroestrutural que os sustenta - o da mundialização do capital - e às especificidades de suas objetivações no Brasil. Por fim, buscar-se-á apontar, no sentido de propiciar futuras reflexões e análises que tomem como base outros dados empíricos, as tendências relativas às práticas universitárias e ao trabalho do professor pesquisador, de modo a considerar a sua progressiva aproximação aos interesses do sistema produtivo, particularmente pela mediação das condições institucionais objetivas possibilitadas pela Reforma do Estado, Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs) e legislação relativa à área de Ciência, Tecnologia e Inovação, particularmente pela Lei de Inovação Tecnológica (BRASIL, 2010c), de 2004, e a Lei do Bem (BRASIL, 2010b), de 2005, ou seja, pelas brechas abertas pelo reordenamento jurídico-institucional e pela conjuntura política e econômica.

### **Planos Nacionais de Pós-Graduação, legislação e relações entre pesquisa e valoração do capital.**

O governo brasileiro, nas duas últimas décadas, vem implantando um conjunto de dispositivos legais que procuram aproximar as pesquisas empreendidas nas instituições de ensino superior e o capital produtivo privado. Procura-se alicerçar a pesquisa de suportes institucionais que a condicionem às demandas do setor produtivo. Sucintamente, abordaremos os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs) e alguns dispositivos legais considerados

fundamentais nesse processo, procurando desvelar como vem sendo possível essa aproximação. Não obstante, desde já, pontuamos que esse é um processo ainda em transição, que se consolida em sínteses no marco legal, mas que se apresenta na forma de tendência nas práticas universitárias e na expansão da educação superior no Brasil.

O processo jurídico-institucional que objetiva a aproximação das pesquisas ao capital produtivo foi iniciado, ainda que timidamente, em 1965, durante o segundo ano da ditadura civil-militar e de um governo militar que tinha como um de seus objetivos o fortalecimento do processo industrial brasileiro. A pesquisa passou a ocupar lugar central, especialmente as relacionadas à ciência e tecnologia. Nesse contexto, muitas decisões políticas e seus respectivos embasamentos legais têm lugar.

As pesquisas históricas evidenciam que foi o regime militar que, em aparente contradição, elegeu como prioridade a formação do pesquisador e docente no contexto universitário. Cunha (1998) chama atenção para as alianças tácitas ocorridas entre militares e academia na definição das políticas de modernização e de financiamento das instituições brasileiras de ensino superior nos anos de 1970. Germano (1993) enfatiza que estava entre os planos do regime militar o desenvolvimento de projetos tecnológicos de grande porte. Schwartzman (2001), por sua vez, lembra que, ao lado da sua face autoritária, o regime militar abria novos espaços para a

ciência, a tecnologia e a educação superior, o que conduziu os intelectuais e cientistas da esquerda a uma coexistência conflituosa com os militares da direita. (HOSTINS, 2006, p. 134).

Destaca-se no plano da decisão política o Parecer n. 977, de 1965, conhecido como Parecer Sucupira (BRASIL, 1965), no qual foram apresentadas, pelo Conselho de Ensino Superior, originalmente e de acordo com a conjuntura política e econômica da época, as diretrizes que viriam a ser norteadoras dos dois primeiros Planos Nacionais de Pós-Graduação - I PNPG (BRASIL, 1975) e II PNPG (BRASIL, 1982) -, formulados ainda no período do regime da ditadura civil-militar, sendo o segundo já sob responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), reconhecida como órgão legítimo para tal em 1981, quando se extinguiu o Conselho Nacional de Pós-Graduação, assim como a Agência Executiva do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC) (HOSTINS, 2006).

A política de ensino superior do regime da ditadura civil-militar provocou a expansão das universidades federais com base em um “ideal nacionalista de construção de um Brasil-potência” e com vistas à “modernização da universidade e da ciência e tecnologia”, de modo a profissionalizar o sistema universitário, possibilitando financiamentos e implementação de avaliação pelos pares sob coordenação da CAPES (HOSTINS, 2006, p.138).

Já o III PNPG (BRASIL, 1986), ainda que sob um regime político civil em conjuntura de uma suposta redemocratização do país e de uma aparente maior participação da sociedade civil na formulação de políticas e programas públicos, manteve, de modo geral, a racionalidade dos dois primeiros PNPGs (HOSTINS, 2006). O III PNPG (BRASIL, 1986), o “primeiro da Nova República”, previa “o desenvolvimento da pesquisa pela universidade” e explicitava a intencionalidade de “integração da pós-graduação ao sistema nacional de ciência e tecnologia e à necessidade de procurar soluções aos problemas tecnológicos, econômicos e sociais” (HOSTINS, 2006, p.141).

De certa forma, os três planos atendiam a necessidades distintas, mas, quando sintetizadas, devem ser vistas como complementares. Em síntese, inicialmente, procurou-se capacitar os docentes do ensino superior e, em seguida, a preocupação central foi com o desempenho e a qualidade do sistema; num terceiro momento, a pós-graduação no país voltou-se para o desenvolvimento da pesquisa nas universidades, procurando, por meio de sua institucionalização, o atendimento das prioridades nacionais e internacionais.

O I PNPG (BRASIL, 1975) refletia as demandas da formação sistêmica da pós-graduação. Por conseguinte, o imperativo era o da formação de docentes, ao mesmo tempo em que se procurava institucionalizar a pós-graduação articulada com os programas existentes da área econômica e estratégica. Isto é central no II Plano Nacional de Desenvolvimento, por meio

do Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC), e no Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT).

Assim, as diretrizes elencadas, além da formação de docentes, incluíam a elevação dos parâmetros de desempenho e racionalização dos recursos, com o aumento da produtividade e a diminuição das disparidades regionais. Discutia-se, no I PNPG, a regulação e a necessidade de fixação de linhas de pesquisa a fim de que as atividades dos professores compreendessem, de forma clara, “o preparo e a execução de projetos técnicos e organizacionais específicos para assessorar o desenvolvimento do sistema produtivo e a formulação de planos e políticas governamentais” (BRASIL, 1975, p. 132-133). O objetivo do plano relativo à organização dos cursos *lato sensu*, por sua vez, justificava-se pelo fato de serem vistos como uma forma de “preencher lacunas de atendimento à demanda do mercado de trabalho” (BRASIL, 1975, p. 152).

Pode-se assinalar que no I PNPG já se anunciava a racionalidade e os fundamentos de um sistema de pós-graduação voltado para o setor produtivo (valoração do capital), apesar de não ser seu objetivo central. Em nenhum momento os objetivos são velados no que se refere à formação do plano na direção do atendimento do capital produtivo, seja em pesquisas e prestação de serviços, seja formando uma mão-de-obra qualificada que pudesse elevar nível da produção nacional. Todavia, primeiramente o foco era a formação de docentes, a institucionalização das linhas de pesquisa e o financiamento.

No II PNPG (BRASIL, 1982), por sua vez, registra-se a concepção de uma expansão do ensino superior. O plano critica o tripé ensino-pesquisa-extensão, vislumbrando dois tipos de universidade: uma universidade de ensino e uma universidade de excelência. A universidade de ensino poderia até contemplar a extensão, mas não deveria compreender institucionalmente a pesquisa. Essa foi uma proposta do Grupo de Estudos para a Reformulação do Ensino Superior (GERES) formado em 1986, um ano após o plano em questão, tendo sido rechaçada pelo movimento sindical e estudantil. No II PNPG, há uma ênfase na qualidade e no sistema de avaliação. Nele se descortinava o futuro da abertura econômica, devendo o país preparar-se para a concorrência que viria. A necessidade de formação de mão-de-obra nele se consolidou de forma mais acentuada do que no primeiro, uma vez que o país deveria “*criar sua força de trabalho, não só para municiar o mercado emergente, como também estimular a sua abertura, no sentido de uma crescente autonomia na área científica e tecnológica*” (BRASIL 1982, p. 183, grifos nossos).

Na avaliação, propunham-se os consultores e os pareceres como mecanismos sistêmicos de avaliação. Porém, diferentemente do primeiro plano, o segundo indicava o financiamento relacionado à avaliação, devendo ser os recursos distribuídos de acordo com a avaliação obtida. Durante a vigência do II PNPG, o Conselho Federal de Educação, mediante a resolução n. 5, de 10 de março de 1983, fixou as normas para o estabelecimento de cursos de pós-gradua-

ção *stricto sensu*. Por meio do inciso terceiro do artigo 6º, normatizaram-se as linhas de pesquisa e a produtividade como normas de credenciamento, consubstanciando as diretrizes do I PNPG.

No plano de suas diretrizes, o II PNPG fazia o papel de transição para uma política mais radicalmente atrelada ao desenvolvimento econômico, tal como se daria nos planos subsequentes, enquanto, no plano político, ele significava um marco de definitiva institucionalização da pesquisa de pós-graduação em Ciência & Tecnologia e a legitimação da CAPES na coordenação desse processo.

Já no III PNPG (BRASIL, 1986), parte-se de uma avaliação de sucesso dos dois primeiros planos, porque se entendia que a formação de professores através do Programa Institucional de Capacitação de Docentes (PICD) e a absorção de professores em regime integral e dedicação exclusiva haviam permitido a institucionalização da pós-graduação no Brasil. Na dimensão política, o III PNPG vaticinaria o Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Pós-Graduação sob responsabilidade da CAPES, particularmente no sentido da vindoura maior aproximação do conhecimento ao setor produtivo, sob mediações institucionais em parte possibilitadas pelas ordenações da Lei da Inovação Tecnológica (BRASIL, 2004) e da Lei do Bem (BRASIL, 2005), no governo Lula - leis promulgadas após a Reforma do Estado e ajuste da economia brasileira à mundialização do capital protagonizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), como melhor veremos mais adiante.

Diferentemente dos outros planos, no III PNPG se verificam metas a ser cumpridas. Objetiva-se uma institucionalização em vista das disparidades regionais, a ampliação da pós-graduação, a sua integração orgânica com o Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia e a sua articulação com o Plano de Metas para a Formação de Recursos Humanos e Desenvolvimento Científico (1987/1989).

Pode-se considerar que nos três primeiros planos já se expressava uma estratégia dos governos e da burguesia brasileira e internacional em alocar a universidade para pesquisas vinculadas ao setor produtivo, da mesma forma que está clara a necessidade de formação de mão-de-obra e a defesa da abertura econômica. O processo jurídico-institucional que objetiva a aproximação das pesquisas ao capital produtivo por eles iniciado é atualizado nas décadas de 1990 e 2000 sob a égide da reforma do aparelho do Estado nos governos FHC e Lula.

Um olhar atento sobre o processo político ao final da década de 1990 que, ao compasso da Reforma do Estado de FHC viria a se desdobrar em marcos regulatórios no governo Lula, nos revela a existência do IV PNPG, que teve pouca repercussão no meio acadêmico (MANCEBO, 2008).

Em 1997, a CAPES publicou um número especial do *Infocapes* (Edição comemorativa dos seus 45 anos), contendo as sínteses dos relatores dos grupos de trabalho do Seminário Nacional *Discussão da Pós-Graduação Brasileira*. Carlos Benedito Martins, em documento no qual descreve a

“Memória e os Objetivos do IV PNPG” (BRASIL, CAPES, 2005, p. 2), relata que ainda em 1997 a comissão coordenadora redigiu versão preliminar do IV Plano Nacional de Pós-Graduação com base na síntese das discussões do Seminário e de outras contribuições. Essa versão circulou apenas no âmbito da Diretoria da CAPES e dos membros da Comissão Coordenadora. (HOSTINS, 2006, p.146).

O IV PNPG não teria logrado êxito em razão de diversos fatores, “tais como sucessivas crises ocorridas no final da década de 90 que comprometeram aspectos orçamentários da execução do IV PNPG” (MARTINS, 2005, p.10). Porém, Martins (2005, p.10) destaca outras razões, como o “gradativo afastamento das demais agências de fomento nacional na discussão e elaboração do IV Plano”. Contudo, assinala que as:

[...] diversas recomendações apresentadas nos documentos, ao longo do período, foram implantadas pela Diretoria da CAPES, destacando-se a expansão do sistema nacional de pós-graduação, a diversificação do modelo vigente de pós-graduação de modo a atender também ao meio profissional, as mudanças no processo de avaliação, a implantação do portal de periódicos e inserção internacional da pós-graduação. (MARTINS, 2005, p. 10-11).

O IV PNPG não se fez realizar como documento oficial; porém, orientou ações específicas da Capes no que se refere ao sistema de avaliação e já indicava outros objetivos do sistema nacional de

pós-graduação que se encontravam em potência em documentos anteriores que, segundo Hostins (2006) realizam-se na norma no V PNPG.

Em 2004, a CAPES instituiu uma Comissão responsável pela elaboração do V Plano Nacional de Pós-Graduação (2005-2010) que adotou, como fase inicial dos trabalhos, uma ampla consulta a interlocutores qualificados da comunidade científica e acadêmica. Neste plano evidencia-se o investimento do Estado na consolidação dos mestrados profissionalizantes. O V PNPG elegeu como seus objetivos nos próximos anos: o fortalecimento das bases científica, tecnológica e de inovação; a formação de docentes para todos os níveis de ensino; a formação de quadros para mercados não acadêmicos. (BRASIL, 2005b, p. 59 *apud* HOSTINS, 2006, p.148).

O V PNPG iria, então, constituir-se no guarda-chuva jurídico para desdobramentos na forma de leis que iriam aproximar a produção de pesquisas aplicadas, cujo conhecimento produtivo, quando objetivado nas forças produtivas ligadas ao capital, reformularia a relação entre o Estado e o mercado, de um lado, e, de outro, as relações entre a universidade pública e o setor produtivo.

### **Os desdobramentos jurídicos e institucionais no campo político nos governos FHC e Lula**

As leis que se desdobraram, entre outras, das proposições no campo político e dos PNPGs, constituíram-se no contexto

da continuidade da Reforma do Estado no governo Lula. A Reforma do Estado, iniciada no governo FHC, foi movida pela mundialização do capital e pela assunção, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob a coordenação de Bresser-Pereira, das diretrizes preconizadas pelo Consenso de Washington.

Na década de 1990, no governo de FHC, formulou-se um conjunto de dispositivos que procuraram fomentar a pesquisa, inserindo o país nos marcos regulatórios internacionais de produção e circulação de mercadorias e capitais. Na Lei 8.666 (BRASIL, 2010e), de 21 de junho de 1993, regulamentou-se a relação entre capital privado e Estado mediante processo licitatório. Posteriormente, mediante leis específicas que a alteraram, passou-se a dispensar licitação para compra de materiais para pesquisa, prestação de serviços e contratação por Instituição de Ciência e Tecnologia (ICT), medida incluída na Lei 10.973/04, conhecida como Lei de Inovação Tecnológica (BRASIL, 2010c). Cabe lembrar a Lei 8.959 (2010b), de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, cuja orientação possibilitaria a institucionalização dos princípios da Lei de Inovação Tecnológica precedida por outras mudanças na legislação.

Na década de 1990, reestrutura-se o Estado, a produção e a relação de um com o outro. Se o Brasil havia anteriormente optado por um desenvolvimento do capitalismo pautado na atuação do Estado na esfera produtiva, a acumulação de capital,

desta feita, dar-se-ia com sua diminuição nesta esfera, ainda que intensificando as possibilidades da produção de conhecimento necessário ao setor produtivo. Tal tende a se objetivar com base no fundo público de financiamento de pesquisas e sob a legitimação não mais somente política, mas jurídico-legal. Nesta década, quando então o Estado atua predominantemente como regulador do capital privado mediante agências reguladoras, o Brasil passou por duas crises: a crise política, que terminou na eleição presidencial de Collor, e a econômica, cuja expressão foi a hiperinflação. A solução dar-se-ia por meio de pacto sobre reformas estruturais que incluiria um calendário de execução das orientações com origem nos organismos multilaterais (FIORI, 1995).

Nesse movimento de reestruturação produtiva e da Reforma do Estado, produziu-se legislação que procurava criar nichos de pesquisa articulada politicamente aos interesses do capital produtivo. Neste processo, podem ser destacadas a Lei 9.279 de 14 de maio de 1996 (Lei de Propriedade Industrial), Lei 9.456 de 25 de abril de 1997 (Lei de Cultivares), Lei 9.609 de 19 de fevereiro de 1998 (Lei do Programa de Computador) e Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998 (Lei do Direito Autoral). Essas quatro leis estão intimamente ligadas. Na lei de Propriedade Intelectual já existem dispositivos sobre cultivares, mesmo a Lei de Cultivares sendo formulada oficial e praticamente um ano depois. Isto fundamentou a nova legislação, que se concretizaria no governo Lula, que aprofundou a

relação entre pesquisas empreendidas nas universidades consideradas de excelência e capital produtivo.

No governo Lula, destacam-se duas leis e um decreto, além de outros dispositivos, que se tornam marcos na regulação da pesquisa com a produção. O Decreto 5.205 de 14 de setembro de 2004 (BRASIL, 2010a), que regulamentou a Lei 8.959/94 (BRASIL, 2010d), tem como objeto as fundações de direito privado; quando comparados, nos permitem apontar para mudanças substanciais. Diferentemente da lei, no artigo 1º, o termo “por prazo determinado” é suprimido, e o que até então possuía delimitação de prazo nos contratos celebrados entre universidades e fundações passa a não mais ser obrigação legal. No artigo 2º, inclui-se gerenciamento de projetos de pesquisa e de extensão como objetos das fundações, além do que denomina “desenvolvimento institucional, científico e tecnológico”, que nada mais são, segundo os parágrafos terceiro do mesmo artigo, que projetos que “levem à melhoria das condições das instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica para o cumprimento da sua missão institucional, devidamente consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição”.

As leis conhecidas como Lei de Inovação Tecnológica (BRASIL, 2004) e a Lei do Bem (BRASIL, 2005), respectivamente Lei 10.973 de 02 de dezembro de 2004 e Lei 11.196 de 21 de novembro de 2005, podem ser consideradas marcos regulatórios de uma política de Estado para o setor, o que

foi assumido por Lula em discurso em Brasília, em 2010. Porém, anteriormente à Lei de Inovação Tecnológica (LIT), haviam-se formulado os fundos setoriais, ligados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico, criado pelo Decreto-Lei n. 719/1969. Todavia, os fundos setoriais passaram a vigorar institucionalmente com base nas legislações específicas dos setores. Por exemplo, a Lei 10.332, de 19 de agosto de 2001, e o Decreto 4.179, de 02 de abril de 2002, que criaram o Fundo Setorial Aero-náutico, o Fundo Setorial do Agronegócio, o Fundo Setorial da Amazônia e o Fundo Setorial de Biotecnologia.

A Lei de Inovação Tecnológica (BRASIL, 2010c) pode ser considerada como uma síntese da aproximação da produção do conhecimento ao processo global de produção e reprodução do capital. Ela dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica e dá outras providências. O projeto desta lei foi discutido praticamente fora dos debates sobre a reforma universitária, uma vez que seu encaminhamento se deu por iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia. O mote era o da criação de “procedimentos mais rápidos de transferência e licenciamento de tecnologia das entidades de pesquisa para a indústria”, o que favoreceria a “mercantilização do conhecimento”, ou ainda “o afastamento de pesquisadores das universidades públicas para tentar transformar seus inventos em negócios” (MANCIBO, 2004, p.855).

A subvenção pública à inovação permeia todos os fundos setoriais. Cria duas

figuras jurídicas fundamentais, a saber: as Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) e os Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs). Na forma como estão na lei, as duas seriam integradas à estrutura universitária. A primeira teria a função de execução de pesquisas básicas e aplicadas, enquanto a segunda teria a finalidade de gerenciamento, o que incluiria dois aspectos fundamentais do processo de aproximação da pesquisa empreendida nas universidades de excelência e o setor produtivo: a comercialização de patentes e a transferência de tecnologia. Eis aí a produção do conhecimento sintetizando-se como resultado e premissa do processo global de produção e reprodução do capital.

Dessa forma, a pesquisa é institucionalizada sem passar necessariamente pelo aval do intelectual crítico das instituições e de seu tempo histórico, mas sim pelo ser social do professor pesquisador naturalizado pela superficialidade extensiva, pelo ICTs e os NITs, vinculados organicamente com o capital privado e institucionalmente à universidade. Como complemento da LIT, tem-se a Lei do Bem (BRASIL, 2010b), que subvenciona, mediante incentivos fiscais, a pesquisa para o setor produtivo.

A Lei de Inovação Tecnológica (BRASIL, 2010c) procura regular a pesquisa na universidade, orientando-a para as demandas do capital produtivo privado. A Lei do Bem (BRASIL, 2010b) aproxima o capital produtivo privado e universidades federais mediante a ICT, o que é ratificado de forma mais incisiva pela Lei 11.487, de 15 de junho de 2007, no qual se dá uma

clara preferência - parágrafo 6º do artigo 19 - para o setor privado nas ICTs.

Como consequência, observa-se uma aproximação maior entre setor produtivo e universidades, sintetizada pela Portaria Normativa n. 7, de 22 de junho de 2009, que dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e pelo V Plano Nacional de Pós-Graduação (BRASIL, 2005). Busca-se aliar as demandas de expansão da pós-graduação e as do setor produtivo. Destacam-se da portaria normativa da CAPES os objetivos explicitados no artigo 4º:

- I - capacitar profissionais qualificados para o exercício da prática profissional avançada e transformadora de procedimentos, visando atender demandas sociais, organizacionais ou profissionais e do mercado de trabalho;
- II - transferir conhecimento para a sociedade, atendendo demandas específicas e de arranjos produtivos com vistas ao desenvolvimento nacional, regional ou local;
- III - promover a articulação integrada da formação profissional com entidades demandantes de naturezas diversas, visando melhorar a eficácia e a eficiência das organizações públicas e privadas por meio da solução de problemas e geração e aplicação de processos de inovação apropriados;
- IV - contribuir para agregar competitividade e aumentar a produtividade em empresas, organizações públicas e privadas.

O processo iniciado pelos primeiros planos de pós-graduação foi, por assim

dizer, completado no plano legal, trinta anos depois. Contudo, não se pode afirmar que o processo, na prática institucional e cotidiana das universidades o foi, pois uma coisa é o que está regulado, e outra é a prática institucional. Os elementos oferecidos pelo histórico jurídico-normativo mostram um processo em transição, que de fato será consolidado quando a transferência de tecnologia assumir ainda maior importância na vida dos pesquisadores e no cotidiano das empresas e das universidades públicas. Consideramos esta hipótese plausível de ser aventada quando se analisam as tendências da reestruturação capitalista (desregulamentação financeira e precarização social e do trabalho) e suas expressões na política econômica brasileira, por um lado, e, por outro, as condições institucionais criadas na universidade (ICTs; NITs) pelo sistema político e jurídico. Essas últimas podem vir a configurar um papel mediador da universidade e do trabalho do professor pesquisador, sobretudo o das áreas tecnológicas, de transferência dos fundos públicos para o capital privado, nacional e estrangeiro, produtivos, que, por sua vez, se colocariam como base para o capital financeiro internacional, como procuraremos apontar por intermédio de algumas análises da economia política.

### **Reestruturação capitalista, desregulamentação e precarização social**

A esfera financeira se caracteriza como um posto avançado do movimento de mundialização do capital. De fato, a reestruturação do capitalismo se expressa

na reestruturação do sistema financeiro. Esta, por sua vez, caracteriza-se como agente e objeto da primeira (CHESNAIS, 1996, p.239). Enquanto esfera fundante das práticas sociais – universitárias incluídas – a economia é a dimensão concreta dessas práticas e do campo político e jurídico antes analisado.

A desregulamentação, a abertura e a desintermediação dos mercados financeiros são elementos constitutivos da mundialização financeira que não somente implicam uma interpenetração dos mercados monetários e financeiros nacionais, como também o estabelecimento da suposição de que a esses últimos restaria apenas a subordinação aos mercados mundializados (CHESNAIS, 1996, p.242-264).

A desregulamentação financeira tende a submeter os Estados-nação à livre circulação de recursos, não raramente aumentando a instabilidade macroeconômica e afetando os mercados internacional e nacional de capitais. Em contrapartida, propiciam-se garantias aos bancos, fundos de pensão, fundos mútuos e instituições especializadas.

A reestruturação do sistema financeiro e a desregulamentação que a acompanha, no caso nacional, não se divorciou da regulamentação protagonizada pelo Estado Nacional e pelo Banco Central. Em um aparente paradoxo com o discurso favorável à desregulamentação e sob a influência da ideia de uma necessidade de “ajuste” propagada pelo Banco Mundial e reiterada pelo Banco Central, o Estado atuou, desde a década de 1990, por meio

de políticas econômicas e financeiras que visaram adequar o sistema financeiro do país às características constitutivas da mundialização do capital. Dentre as medidas então adotadas, destacaram-se as do socorro aos bancos privados e a privatização de bancos estatais.

A abertura econômica se relaciona a dois processos complementares: por um lado, diz respeito à diluição das barreiras internas entre diferentes especializações bancárias ou financeiras e, por outro, refere-se à supressão das barreiras que separavam os mercados nacionais dos externos. Dentre os múltiplos instrumentos de abertura, destacamos a liberalização dos fluxos de câmbio relacionado à instabilidade econômica (CHESNAIS, 1996) e a livre transferência de divisas para o exterior (PAULANI, 2008).

Chesnais (1996, p.237) aponta para uma “hipertrofia” e “autonomia relativa” do “mercado financeiro”. Os capitais se valorizariam na esfera financeira e nela se alimentariam. Não obstante, a produção da mais-valia dar-se-ia no setor produtivo e com base em uma força de trabalho que apresentaria vários níveis de qualificação. Acrescentamos a importância que o papel do trabalho imaterial do professor pesquisador da área de Ciência, Tecnologia & Inovação, da força de trabalho de seus formandos e dos conhecimentos materializados em produtos e *know-how* poderia desempenhar no campo produtivo, tendo em vista o sistema jurídico, que propiciaria a aproximação do conhecimento à valoração do capital, à formação do

capital constante e à agregação de valor às mercadorias.

Nas transferências de riqueza do setor produtivo para o sistema financeiro, ocorrem processos de crescimento de ativos de valor fictício. A autonomia relativa do mercado financeiro, reforçada através destes processos, contribui para o caráter crescentemente volátil do capital, o que torna mais vulneráveis os países periféricos, ao mesmo tempo que se solidifica um sistema de finanças “liberalizadas e mundializadas” (CHESNAIS, 1996, p.258). Por outro lado, as economias semi-periféricas, conforme argumenta Paulani (2008), ao se transformarem em plataforma de produção de valor para o capital financeiro, diminuem a iminência de crises capitalistas, atualmente acentuadas porque mundializadas.

A flexibilização é central no que tange às modificações institucionais que se dão nos processos de reestruturação produtiva e se relaciona ao processo de precarização social e do trabalho. Flexibilizam-se as estruturas produtivas e as formas de gestão organização do trabalho, de modo a se promover a adaptação delas e da força de trabalho às novas regras econômicas e políticas da concorrência internacional. Daí o necessário reordenamento jurídico e a reforma do aparelho do Estado.

A precarização social, elemento integrante, senão constitutivo, da reestruturação produtiva, expressa-se na precarização da proteção social e na precarização econômica. A primeira inclui as transformações dos sistemas legislativos, quer seja

o trabalhista e previdenciário, quer seja o da proteção da apropriação dos fundos públicos pelo setor privado. A segunda inclui as precarizações das estruturas produtivas e salarial, através de elementos como subcontratação e desemprego de massa, assim como a intensificação do trabalho. A precarização social é uma expressão do dismantelamento da sociedade salarial. A reforma do aparelho do Estado e do sistema produtivo possibilitada pelas mudanças do sistema jurídico e político fragiliza as possibilidades de reprodução do trabalho ao apoiar predominantemente, ou tão somente, a reprodução do capital, de sorte a intensificar o trabalho do conjunto da massa de trabalhadores, professores pesquisadores aí incluídos.

No contexto de mundialização do capital e do desenvolvimento das forças produtivas e das novas tecnologias é que se constituiu, no Brasil, o conjunto normativo analisado neste artigo, de modo a promover as pesquisas com base nas parcerias público-privadas, sob a mediação das estruturas institucionais criadas na universidade, tais como os ICTs e NITs. Este contexto, caracteriza-se por uma inédita concentração do capital e de hegemonia do setor financeiro sobre o produtivo, ainda que a geração do valor dependa da produção que se dá no setor industrial. Considera-se que a produção do conhecimento em Ciência, Tecnologia & Inovação, necessária ao capital produtivo, vem sendo progressivamente promovida pela mediação, política e jurídico-institucional, das práticas universitárias públicas brasileiras.

## **A política econômica brasileira e o Brasil como plataforma de valorização do capital financeiro internacional**

Na década de 1970, quando foram elaboradas as primeiras diretrizes jurídicas de aproximação da produção científica brasileira aos interesses do sistema produtivo, objetivou-se, no plano macroeconômico, a ruptura do pacto de *Bretton Woods*, que assegurava um lastro material ao dólar, equivalente geral dos intercâmbios comerciais.

Nas décadas de 1990 e 2000, o sistema jurídico germinado desde vinte anos antes se consolida, respectivamente, pela mediação da Reforma do Estado e seus sucedâneos - Lei do Bem e Lei de Inovação Tecnológica. No contexto da mundialização do capital e da financeirização da economia se intensificaram os processos de ajuste das economias periféricas à ordem da acumulação flexível.

A década de 1980, no Brasil, pode ser analisada como um período de preparação para o ajuste da economia nacional aos princípios do Consenso de Washington, analisados por Fiori (1995, p.234) como uma espécie de *"novo colonialismo"*. Na segunda metade da década de 1980, diante da hiperinflação e da estagnação econômica, diversas ações de intervenção na economia foram protagonizadas pelo Ministério da Fazenda, a primeira delas por Funaro, por intermédio do Plano Cruzado. Outros choques na economia foram realizados por outros ministros que o sucederam. Tais medidas visavam frear a cultura inflacionária e a denominada inflação inercial. Ao mesmo tempo, cumpri-

ram a função de legitimar uma guinada da discussão da dependência econômica para a de uma busca obsessiva pela estabilidade da moeda como um fim em si mesmo (PAULANI, 1997).

Os "choques" de uma série de planos econômicos com base numa política de congelamento de preços e salários foram sucedidos, no final da primeira metade da década de 1990, antes da eleição de FHC, pelo Plano Real. Mais do que um plano meramente eleitoreiro, tratava-se de condição indispensável para o ajuste da economia ao Consenso de Washington e à Reforma do Estado, que seguiria os seus princípios fundamentais, a saber: estabilização macroeconômica, superávit fiscal, reestruturação da previdência pública e liberalização financeira e comercial (FIORI, 1995).

O Plano Real, que notadamente se voltava à estabilização da moeda e ao ajuste da economia nacional aos ditames privatistas e rentistas do Consenso de Washington, minou a discussão sobre a dependência econômica, desenvolvimento social e distribuição de renda, que foi substituída pela discussão sobre a estabilidade da moeda, crescimento econômico e redução dos gastos públicos. A preocupação com a soberania nacional, desse modo, foi substituída pelo pragmatismo que se alastrava em torno da ideia de que seria ingenuidade toda e qualquer proposição de oposição à lógica do mercado (PAULANI, 2008).

Sob a mediação do Plano Real e da Reforma do Estado, o país adentrou de

forma sistemática e planejada a era da desregulamentação e flexibilização e a lógica da liberalização financeira caracterizada pela livre transferência de divisas e lucros das empresas multinacionais para o exterior, sempre sob a capa da austeridade, do discurso em prol da modernização do Estado e da suposta defesa dos fundos públicos sustentada pelos arautos da Lei de Responsabilidade Fiscal (PAULANI, 2008).

A tese do Brasil como plataforma de valorização financeira internacional aponta para o papel dos títulos da dívida pública na valorização do capital financeiro internacional e para a necessidade de formação bruta de capital fixo. Segundo PAULANI (2008, p.19), a “reforma da previdência” cria um “mercado previdenciário substantivo”, mas não se trata de um caso de “privatização ao estilo convencional”; outrossim, o de “constituição, para o setor privado, de uma espécie de reserva de mercado” (PAULANI, 2008, p.19). Analogamente, no compasso do ordenamento jurídico e das mudanças na estrutura institucional universitária, o fundo público, ao financiar as pesquisas da área de Ciência & Tecnologia, necessárias ao capital produtivo, possibilitaria também uma espécie de privatização não-convencional.

O Brasil, na condição de emissor de capital fictício (ex: títulos da dívida pública) viabiliza a valorização financeira e assim garante, a *posteriori*, transferências de capital real para a esfera financeira (PAULANI, 2008). A reforma do setor público e a capitalização e geração de renda passa a se dar sem a intermediação da produção

material. Pela via de taxas de juros altas, patrocinam-se transferências de recursos públicos para o capital. A simbiose se monta: “eles se encontram”, Estado emissor de capital fictício, capital produtivo e capital financeiro.

Conforme argumenta Paulani (2008, p.58), a “austeridade fiscal” da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de maio de 2002, exige de prefeitos e governadores “aperto e redução impiedosa dos gastos na área social” e, contraditoriamente, “não impõe nenhum controle ou sanção aos que decidem a política de juros e elevam a dívida pública do país em favor dos credores nacionais e internacionais”. A Emenda constitucional 37 cumpre promessa do Brasil em carta ao FMI (de 2001) relativa à disposição de criar meios de evitar ou reduzir o impacto negativo da CPMF no “mercado de capitais” e “isenta remessas de lucros ao exterior” (PAULANI, 2008, p.57-59). Assim, a “exacerbação da valorização financeira” é “embalada na retórica do respeito no trato da coisa pública” (PAULANI, 2008, p.60). A dívida pública transforma em profícuo o dinheiro improdutivo.

Conforme ainda argumentação de Paulani (2008), analisando o Brasil como plataforma da valorização financeira na era da acumulação flexível, o espaço do antivalor (destacamos aqui o das práticas universitárias e da produção do conhecimento) se reconfigura como espaço de valor – que, poderíamos supor, no caso das IFES, dar-se-ia sob a mediação da legislação, das fundações e suas agências comercializadoras de patentes, fundamen-

tais para a participação do conhecimento no processo de produção e reprodução da acumulação do capital.

Pode-se levantar como questão a ser mais bem analisada e com base em dados empíricos que fogem ao escopo deste artigo, que o suposto processo de transferência de recursos do fundo público para o setor produtivo se daria sob a mediação da estrutura universitária e do trabalho e pesquisas dos professores financiados pelo erário. O que por ora argumentamos é que este processo demanda o beneplácito da Lei do Bem e da Lei de Inovação Tecnológica (SGUISSARDI; SILVA JÚNIOR, 2009).

Pode-se supor que a prática da produção do conhecimento mais ou menos independente dos interesses privados e da lucratividade privada tenderia a se tornar predominantemente a ela subsumida. O intelectual tenderia a se subsumir ao produtivismo acadêmico, expressão concreta da subsunção da sua condição humano-genérica aos valores mercantis. O caráter instrumental da instituição universitária se expressaria não só no produtivismo, mas também na expansão anômala da educação superior.

### **Notas provisórias sobre a universidade pública como mediadora da aproximação entre conhecimento tecnológico e sistema produtivo**

O controle e a regulação da pós-graduação caracterizam-se como progressivamente pragmáticos e utilitários, tendendo a ser orientados por critérios exógenos aos da universidade e dos

professores pesquisadores. A gestão heterônoma da universidade, em especial das instituições federais públicas, implica pautas de pesquisa articuladas em torno do sistema produtivo e das demandas de conhecimento em ciência e tecnologia por ele demandadas, sob o beneplácito do sistema político e jurídico (SGUISSARDI; SILVA JÚNIOR, 2009).

O fundo público financia o conhecimento produzido com base no capital intangível do *general intellect*<sup>1</sup> dos professores pesquisadores das áreas tecnológicas das IFES. Tal modalidade de conhecimento, sob a mediação de um sistema jurídico e institucional constituído desde a Reforma do Estado, de forma paulatina ou a conta gotas, geralmente consolidado em grandes sínteses legais, como procuramos analisar, favoreceria as parcerias público-privadas e interesses econômicos privados nacionais e internacionais. Mediante os objetivos da Lei do Bem e da Lei da Inovação Tecnológica se expandiria e se naturalizaria a configuração da ciência como mercadoria e/ou fator de agregação de valor às mercadorias.

---

<sup>1</sup> “La naturaleza no construye máquinas, ni locomotoras, ferrocarriles, electric telegraf, selfacting mules. Etc Son éstos productos de La industria humana; material natural, transformado em órganos de La voluntad humana sobre La naturaleza o de su actuación em La naturaleza. Son *órganos del cérebro humano creados por la mano humana*; fuerza objetivada del **conocimiento**. El desarrollo del capital fijo revela hasta que punto el conocimiento o knowlege (Inetelecto colectivo) social se há convertido en *fuerza productiva inmediata*, y, por lo tanto, hasta qué punto las condicones del processo de la vida social misma han entrado bajo los controles del *general intellect* y remodeladas conforme el mismo. Hasta que punto las fuerzas productivas sociales son producidas no solo em la forma de conocimiento, sino como **órganos inmediatos de la práctica social, del processo vital real**” (MARX, 1987, p.229-230; grifos em negrito nossos).

O trabalho imaterial do professor pesquisador ocuparia, desse modo, lugar central nas inovações técnicas e organizacionais necessárias à reprodução flexível e desregulamentada do capital produtivo-financeiro. Sua existência, condicionada ao fundo público, quer seja em função do financiamento da pesquisa, quer seja pela formação do seu *general intellect*, possibilitaria a produção de mercadorias de alto valor agregado. Produtos tecnológicos, patentes, *know-how*, conhecimento teórico aplicável ao sistema produtivo e aos serviços essenciais à produção e reprodução global da acumulação, que se constituem capitais intangíveis e se inscrevem na formação abstrata do valor de troca, intensificariam o fetiche da mercadoria. Haveria também um processo de fetichização do próprio conhecimento, que se apresentaria, ao mesmo tempo, como conhecimento-capital constante (meio de produção) e conhecimento-mercadoria.

O conhecimento e o *general intellect* se articulariam a uma função produtiva, ainda que, *per se*, não sejam produtivos, no sentido de fatores geradores imediatos da mais-valia. Por outra parte, podem ser considerados como elementos da composição orgânica das relações sociais de produção, premissa e resultado do processo global de produção e reprodução do capital produtivo, comercial e financeiro, cada vez mais imbricados, ainda que resguardem suas especificidades e autonomia relativa.

O conhecimento instrumentalizado e o fetiche da mercadoria tenderia a provocar a reificação do ser social professor-pesquisador. Enfeitiçado pelo fetiche da

mercadoria e pelos recursos das parcerias público-privadas, tenderia a naturalizar a sua condição e distanciar o seu *general intellect* da potencialidade emancipatória e de suas propriedades de ser social professor “para-si”. Por fim, tenderia a estranhar-se nas relações de trabalho competitivas e pragmáticas, e, geralmente, conflitivas com valores éticos construídos ao longo de sua trajetória pessoal e de sua formação humana, marcadas por descobertas, criatividade, rigor e excelência teórica (SILVA; SILVA JÚNIOR, 2010).

### **Considerações finais**

A aproximação do conhecimento ao capital produtivo se relaciona às mudanças ensejadas pela mundialização do capital e às especificidades da inserção da economia brasileira neste processo. As mudanças legais e institucionais no campo político-jurídico da pós-graduação no Brasil, analisadas neste artigo, tendem a fomentar a aproximação do conhecimento ao processo de valorização do capital. Conclui-se que o sistema legislativo - notadamente sob a mediação da Lei de Inovação Tecnológica e Lei do Bem - e institucional - caracterizado pela Reforma do Estado e criação dos ICTs e NITs nas universidades públicas - tenderia a se colocar a serviço de um inédito processo, ainda que histórico e contraditório, de subsunção do trabalho imaterial do professor pesquisador da área de Ciência, Tecnologia & Inovação à agregação de valor das mercadorias, hipótese que demandaria investigação de dados e de análises que transcenderiam os limites e escopo deste artigo.

## Referências

- BRASIL. Conselho de Ensino Superior. *Parecer n. 977/65*, aprovado em 3 dez. 1965.
- BRASIL MEC. *I Plano Nacional de Pós-Graduação (1975-1979)*. Ministério da Educação e Cultura (MEC)/Conselho Nacional de Pós-Graduação/Departamento de Documentação e Divulgação. Brasília, 1975.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *II Plano Nacional de Pós-Graduação (1982-1985)*. Ministério da Educação (MEC)/Secretaria de Ensino Superior (SESu)/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Brasília, 1982.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *III Plano Nacional de Pós-Graduação (1986-1989)*. Ministério da Educação (MEC)/Secretaria de Ensino Superior (SESu)/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Brasília, 1986.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *V Plano Nacional de Pós-Graduação (2005-2010)*. Ministério da Educação (MEC)/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Brasília, 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). *Portaria Normativa n. 7/2009*. Disponível em: <portal.mec.gov.br/dmdocuments/port\_normt\_07\_220609.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2009.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto 5.563/2005*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/.../2005/Decreto/D5563.htm>. Acesso em: 10 mar. 2010a.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei 11.196/2005*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/.../2005/lei/L11196.htm>. Acesso em: 10 mar. 2010b.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei 10.973/2004*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/.../\_ato2004.../2004/Lei/L10.973.htm>. Acesso em: 10 mar. 2010c.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei 8.959/1994*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/.../Leis/L8958.htm>. Acesso em: 12 fev. 2010d.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei 8.666/93*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/.../Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 12 fev. 2010e.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: ensaios sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: InSight Editorial, 1995.
- HOSTINS, Regina Célia Linhares. Os planos nacionais de pós-graduação (PNPG) e suas repercussões na pós-graduação brasileira. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 133-160, jan./jun. 2006.
- MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 5, n. 88, p. 845-866, out. 2004.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a pós-graduação no Brasil: novos rumos e o pragmatismo como fundamento. In: CHAVES, Vera Lucia Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis (Orgs.). *Educação superior no Brasil e diversidade regional*. Belém: EDUFPA, 2008. Cap. 8, p.171-187.

MARTINS, Carlos Benedito. Memória e objetivos do IV PNPG. BRASIL MEC. *V Plano Nacional de Pós-Graduação (2005-2010)*. Ministério da Educação (MEC) / Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Brasília, 2005. Nacional.

MARX, Karl. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858*. Buenos Aires: Siglo Veinteuno, 1987. v. 2.

\_\_\_\_\_. *O capital*. 2.ed. São Paulo: Centauro, 2004. Capítulo VI Inédito.

PAULANI, Leda Maria. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008.

\_\_\_\_\_. Teoria da inflação inercial: um episódio singular na história da ciência econômica no Brasil? In: LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *500 anos de ciência econômica no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. Cap. 4, p.159-179.

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JÚNIOR, João dos Reis. *Trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico*. São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA, Eduardo Pinto e; SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Estranhamento e desumanização nas relações de trabalho na instituição universitária pública. *Revista Histedbr On-Line*, número especial, p.223-238, ago. 2010.

Recebido em setembro de 2010.

Aprovado para publicação em novembro de 2010.

# **Acesso à educação superior: significados e tendências em curso**

## *Access to higher education: meanings and present trends*

Maria das Graças Martins da Silva\*

Tereza Christina Mertens Aguiar Veloso\*\*

\* Doutora em Educação (UFRGS); Docente do Instituto de Educação da UFMT. E-mail: renardes@terra.com.br

\*\* Doutora em Educação (UFG); Docente da Faculdade de Nutrição da UFMT. E-mail: tecmav@terra.com.br

### **Resumo**

O texto trata do significado do acesso à educação superior, para o que considera a produção textual na Anped (GT Política da Educação Superior), bem como a legislação, os planos e os programas de governo. Os resultados, predominantemente, apontam que nos artigos, o entendimento do acesso não se restringe à expansão de vagas, abrangendo permanência, desigualdade de classe e/ou de natureza racial, entre outros; na legislação, define-se o princípio da universalização e da igualdade de condições, mas reitera-se o da “capacidade de cada um”, balizado por processo seletivo; nos planos e programas governamentais, enfatiza-se o acesso dos segmentos historicamente excluídos, por meio de ações que facilitem o seu ingresso. Conclui-se que o acesso democrático, na perspectiva da universalidade e do setor público, constitui um desafio.

### **Palavras-chave**

Acesso. Educação superior. Políticas educacionais.

### **Abstract**

The study analyzes the meaning of the access to higher education considering the text of the Anped (Work Group of Higher Education Policy), the legislation, and the government's plans and programs. The predominant results show that: in the articles, the comprehension of the access is not restricted to the expansion of vacancies, but involves also continuance of students in the courses, social class difference and/or racial difference, among others. In the legislation, the principle of universality and equality of conditions are defined, however, the capacity of each individual is reiterated, delimited by a selection process. In the governmental plans and programs, the access of the historically excluded groups is emphasized through actions that promote their access. The study presents the conclusion that a democratic access, in the perspective of the university and of the public sector constitutes a challenge.

### **Key-words**

Access. Higher education policies. Educational policies.

## Introdução

O presente texto tem a intenção de discutir o significado do acesso à educação superior e as tendências que se anunciam a partir do exame das políticas educacionais. Nessa abordagem, considera-se a produção textual sobre acesso à Anped (GT Política da Educação Superior) bem como os dispositivos legais, planos e programas governamentais para a educação superior.

Inicialmente, cabe pontuar que acesso, permanência e expansão são fenômenos distintos, mas com reflexos mútuos, o que implica estudá-los de forma integrada. A permanência dá sentido ao acesso, configurando a continuidade da trajetória de formação; a expansão tem relação (e impacto) com o acesso, na proporção do crescimento quantitativo (instituições, vagas, matrículas, docentes, financiamento) e das suas características (ensino público/gratuito, organização acadêmica, curso, avaliação/qualidade). De igual forma, poder-se-ia mencionar outros fenômenos distintos, mas a ele articulados, como financiamento e evasão. Tais questões convergem para a afirmativa de que o acesso não comporta uma explicação isolada ou descontextualizada.

Por acesso, entende-se a participação na educação superior. Na perspectiva acadêmica, o ato de acessar, inicialmente, implica considerar o ingresso a esse nível de ensino. No entanto, torna-se limitante o desprezo das dimensões de permanência e de conclusão dos estudos. A fim de avançar ainda mais nas políticas educacionais, é necessário abarcar a qualidade da for-

mação. Assim, percebe-se a abrangência do tema acesso, visto que, ao submetê-lo a aprofundamentos, transcende-se à mera questão do ingresso do estudante. As dimensões que comporta (ingresso, permanência, conclusão e formação), vistas no conjunto, segundo os indicadores quantitativos (quantos?) e na sua complexidade (a quem? a que fins? como?), sinalizam as possibilidades da democratização do acesso. Entende-se, pois, que democrático ou democratizante refere-se a um atributo do acesso capaz de explicitar as suas características em face da realidade.

Dessa forma, tendo em vista o quanto é abrangente a discussão, faz-se uma exploração sobre o entendimento de acesso à educação superior. O exame se completaria com uma pesquisa sobre dados quantitativos (inscritos, matrícula, concluintes, formas de acesso) e qualitativos da realidade (perfil do ingressante, formação), no entanto, foge do alcance da proposta em foco.

Destaca-se que o estudo faz parte das atividades da pesquisa interinstitucional “Acesso e permanência no processo de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB”, financiada pelo CNPq, da qual participam as autoras. Tal pesquisa, por sua vez, integra a que se denomina “Políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB”, que envolve um conjunto de pesquisadores de quatro regiões do país, vinculados a diversas universidades e à Rede *Universitas BR*.

## O tema acesso no GT Política da Educação Superior - Anped

O levantamento da produção textual é uma estratégia interessante com vistas à apreensão de um tema. Em relação ao acesso, fez-se um mapeamento das publicações do GT 11 - Política da Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), considerando as comunicações orais. A escolha da entidade pautou-se na sua representatividade em relação às pesquisas produzidas na pós-graduação no Brasil. De certa forma, é um espaço que sintetiza a profusão de temas e tendências em curso.

Ressalte-se a dificuldade em classificar os textos sobre acesso exclusivamente,

visto que, com frequência, fazem associação a outros temas, como expansão, permanência, evasão, vagas, etc. Nesse sentido, na seleção, foi inevitável considerar interfaces temáticas. Tomou-se a produção desenvolvida entre 1995 a 2009<sup>1</sup> (disponível na *home page* da Anped), o que totalizou 178 artigos, dos quais 17 tratam do acesso. Nos anos 1995, 1996, 1997 e 2002 não se identificaram trabalhos sobre o tema.

A seguir, no Quadro 1, mostram-se os anos correspondentes às Reuniões Anuais da Anped (GT 11), em que se observou produção sobre acesso, bem como a sua quantidade e as interfaces temáticas presentes nos trabalhos.

**Quadro 1:** Demonstrativo da produção de textos sobre acesso na educação superior no GT - Política da Educação Superior da Anped – 1998/2009

Ano	Número de textos	Interface temática
1998	1	Evasão
1999	1	Vagas (expansão)
2000	2	Ingresso (vestibular); vagas (vestibular e programa de acesso)
2001	2	Ingresso e vagas; evasão
2003	1	Expansão (público, privado)
2004	1	Educação a distancia (democratização)
2005	2	Inclusão (acesso ou não); ingresso (formas)
2006	1	Cotas
2007	2	Política de inclusão (Prouni); ações afirmativas
2008	2	Ações afirmativas, cotas; evasão (cotistas ou não)
2009	2	Expansão do sistema (modelos); democratização do acesso

**Fonte:** Anped - GT 11- Política da Educação Superior. Dados organizados pelas autoras.

<sup>1</sup> Foi definido o ano inicial de 1995 considerando ter antecedido a aprovação da LDB 9.394/1996, de forma que o percurso que se seguiu possibilitou analisar a evolução do tema a partir desse marco legal.

De modo geral, o acesso é discutido através das modalidades e estratégias de ingresso presentes nas Instituições de Educação Superior (IES), a exemplo de educação a distância, formas de ingresso e programas de acesso. É também abordado na perspectiva da expansão de vagas, pondo-se em evidência o crescimento comparativo entre o setor público e o privado. A partir de 2006, destacam-se análises de experiências de IES com ações afirmativas, sendo que, na maior parte dos textos, as ações/modalidades são avaliadas como bem sucedidas no papel de “democratizar o acesso”.

Chamou atenção a limitação de estudos que elejam como foco principal o significado do acesso, talvez, com isso, contribuindo para que seja tratado sob aspectos variados, como se viu. Não obstante, a seguir, faz-se um esforço no sentido de mostrar os textos que discutiram o acesso na perspectiva de expressar uma “ideia determinada”. Também foram selecionados aqueles que versavam sobre democratização, inclusão/exclusão e ações afirmativas, priorizados na medida em que expressavam um entendimento sobre o acesso. Ressalta-se que certos textos, ainda que discorressem sobre os referidos eixos, foram desconsiderados por não darem centralidade à discussão conceitual. Admitem-se os limites da síntese a seguir mostrada, dado o risco de comprometer a totalidade e o sentido dos trabalhos produzidos. Essa restrição convida à leitura dos textos originais, na sua extensão. Assim, sob as ressalvas que o abreviamento de um texto pode provocar, tem-se:

**A evasão no ciclo básico da UFMG** (1998). Considera que a democratização não se resume às oportunidades de acesso à matrícula. Entende que o princípio do mérito na educação com base na igualdade de oportunidades é necessário, mas não suficiente para a democratização neste nível de ensino, o que justificaria que a permanência seja vista como parte integrante do processo de democratização.

**Flexibilização do vestibular: fator de inclusão ou exclusão?** (2000). Aponta para a necessidade de formas alternativas de ingresso no ensino superior, capazes de “democratizar o ensino, defendendo sua publicidade e gratuidade”.

**A demanda por vagas no ensino superior: análise dos vestibulares da UFMG na década de 90** (2000). Considera que o vestibular tem sido visto como um filtro social, e que o modelo de seleção adotado na instituição estudada “reserva para os candidatos pertencentes às famílias de pior estrato social as vagas dos cursos que são rejeitados pela classe média alta”. Conclui que, enquanto o sistema oferecer ensino de qualidade diferenciado para distintos estratos sociais, será difícil que os filhos de famílias humildes ascendam a carreiras prestigiadas.

**Educação inclusiva ou acesso à educação?** (2005). Diante da questão anunciada, pondera que a noção de inclusão é inconveniente, porque representa “escamotear o monopólio do acesso aos bens e serviços públicos exercido pelas classe média e alta e a ineficiência das políticas e serviços públicos”; além disso,

para o autor, inclusão se refere a uma ação compensatória, sugerindo ser normal a desigualdade e a pobreza. Destaca que, de fato, o que define a condição de pobreza é a falta do acesso, debate que deve considerar a problemática social e a condição de classe na sociedade.

**Mitos e controvérsias sobre a política de cotas para negros na educação superior** (2006). Sustenta que “o sistema de cotas consiste numa ação afirmativa de superação de desigualdades” [...] “ainda que seja necessário estipular benefícios compensatórios a grupos historicamente discriminados”. Entende que, na atualidade, enfoca-se o indivíduo “historicamente situado”, a fim de extinguir ou diminuir “o peso das desigualdades impostas econômica e socialmente”.

**Acordos e tensões: o debate sobre políticas de ação afirmativa na universidade brasileira** (2007). A partir da indagação: “são necessárias políticas de AA no ensino superior brasileiro?”, o texto conclui que tais políticas são importantes por abrir “uma brecha histórica e numericamente significativa para os afro-descendentes dos setores populares que não tinham acesso, principalmente, aos cursos de maior prestígio social”. Entende que a sociedade expressa desigualdades de classe e de cunho racial.

**A expansão da educação superior no Brasil contemporâneo: questões para o debate** (2009). Para discutir o acesso, o texto adota o referencial de Trow (2005), que classifica os sistemas em: elite, massa e universal. Considera que a sociedade

brasileira se encontra no modelo de elite, embora se faça emergir o sistema de massa. Entende que o acesso universal caracteriza-se, entre outros aspectos, pelo volume de matrículas, que passa a compreender mais de 50% da população estudantil. Contudo, avalia que, na realidade, tal modelo está distante de efetivar-se.

**Democratização do acesso à educação superior: o caso da universidade de Brasília – campus de Planaltina** (2009). Considera que o conceito de democratização do acesso pode ser resumido em duas acepções: como ampliação da oferta ou como expansão vinculada a mecanismos de seleção e diversificação do ingresso. Conclui que:

[...] em uma sociedade muito heterogênea como a brasileira, a democratização do acesso às universidades públicas requer medidas além da expansão de vagas para que o estudante de baixa renda que logrou concluir o ensino médio possa se formar em uma instituição de nível superior de qualidade.

Do que se viu, de modo geral, os textos não necessariamente expressam ou assumem um conceito sistematizado sobre o acesso. Contudo, é possível afirmar que a maior parte entende o acesso (chamado de democrático ou inclusivo) como o que se volta para o estrato social carente da população, sendo que, em alguns casos, agrega-se a discriminação racial ao entendimento.

## **O marco regulatório e os programas de acesso vigentes**

A materialização da política educacional tem no plano jurídico uma base importante, porque são definidas regulamentações que podem levar a profundas consequências na organização social, seja em nível abrangente ou no dia-a-dia particular, afetando, pois, o campo objetivo-subjetivo. Assim, os direitos, deveres, proibições, possibilidades e limites de atuação, acarretam “[...] enorme impacto no cotidiano das pessoas, mesmo que nem sempre elas estejam conscientes de todas as suas implicações e conseqüências” (CURY, 2002, p. 246).

Tendo essa referência, apresenta-se a seguir o marco legal vigente, na perspectiva de apurar o tratamento dado à questão do acesso à educação superior. Da mesma forma, materializando as políticas públicas, são mostrados os principais programas de acesso previstos no Programa de Desenvolvimento da Educação – PDE, e, por fim, o documento da CONAE 2010 – Conferência Nacional de Educação. Tem-se a perspectiva de que esse apanhado ofereça uma visão da realidade e das tendências em curso.

A **Constituição de 1988** faz menção (direta ou não) à questão do acesso em três dos seus artigos. No artigo 206 (IV) fica estabelecido que o ensino será ministrado com base no princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; o artigo 208 define que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: “V- acesso aos níveis

mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI- oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”; o artigo 214 expressa que a lei estabelecerá o plano nacional de educação, que conduza à universalização do atendimento escolar, entre outros aspectos.

Por sua vez, na **Lei de Diretrizes e Bases da Educação** (Lei n. 9.396 de 1996), os artigos que se relacionam ao acesso são: artigo 2º, define que o ensino deve ser ministrado sob princípios, dos quais se destaca a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; artigo 44, determina que a educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: “II- de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo”; artigo 49, institui que “as instituições de educação superior aceitarão a transferência de alunos regulares, para cursos afins, na hipótese de existência de vagas, e mediante processo seletivo”; artigo 50, prevê que “as instituições de educação superior, quando da ocorrência de vagas, abrirão matrícula nas disciplinas de seus cursos a alunos não regulares que demonstrem capacidade de cursá-las com proveito, mediante processo seletivo prévio”; artigo 51, expressa que: “As IES credenciadas como universidade, ao deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, levarão em conta os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio, articulando-se com os órgãos normativos dos sistemas de ensino.”

Catani e Oliveira (2007) destacam a exigência de processo seletivo em substituição ao chamado vestibular, o que aparece, conforme antes indicado, nos seguintes pontos da LDB: regulamentação da transferência de alunos (artigo 49); matrícula por disciplina, na ocorrência de vagas ociosas (artigo 50); necessidade de levar em conta os efeitos dos critérios e normas de seleção de estudantes sobre o ensino médio (artigo 51).

Por sua vez, Oliveira e Bittar (2010, p. 251) ponderam que a Constituição e a LDB reafirmam “[...] o ideário de que o ensino superior deve ser oferecido *segundo a capacidade de cada um*” (grifos dos autores). A esse propósito, entende-se que a menção à capacidade individual, recorrente na regulação vigente, traz subjacente o sentido de atribuição particular do sucesso ou do fracasso na vida escolar, com isso, retirando ou minimizando a responsabilidade social implicada. Dessa forma, a igualdade de condições (princípio constante na LDB), na prática, tende a sofrer um esvaziamento.

No que segue, são destacados os planos educacionais e os programas governamentais, na perspectiva do acesso à educação superior.

**O Plano de Desenvolvimento da Educação** (PDE) foi lançado oficialmente em 24/04/2007, sendo considerado por Saviani (2009, p. 5) um “[...] grande guarda chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”.

O documento PDE - Razões, princípios e programas (MEC, 2007) trata dos objetivos e das ações para os vários níveis

e modalidades da educação brasileira. Tendo em vista a discussão presente, foca-se o PDE da Educação Superior, que elege os seguintes princípios: expansão da oferta de vagas; garantia de qualidade; promoção de inclusão social; ordenação territorial (acesso nas regiões remotas); desenvolvimento econômico e social. Nele, o REUNI e o PNAES são programas considerados próprios para atingir tais objetivos.

**O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais** - REUNI - é citado no PDE (p. 27) como: “instrumento que permite expandir e defender a universidade pública”, além de oferecer

[...] uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública.

Para viabilizar esse programa, o documento recomenda

[...] a expansão dos cursos noturnos, a ampliação da mobilidade estudantil, a revisão da estrutura acadêmica e a diversificação das modalidades de graduação. Itinerários rígidos, desperdício de créditos, imobilidade e especialização precoce são incompatíveis com uma estrutura universitária à altura dos novos desafios da ciência. (p. 28).

Rastreando o significado dos termos acesso/permanência, desta vez recorrendo ao documento “Diretrizes REUNI”, elaborado pelo Grupo Assessor, nomeado pela

Portaria n. 552 SESu/MEC de 15/06/2007, tem-se que:

A ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil objetiva a igualdade de oportunidades para o estudante que apresenta condições socioeconômicas desfavoráveis. Esta medida está diretamente associada à inclusão, democratização do acesso e permanência de forma a promover a efetiva igualdade de oportunidades, compreendidas como partes integrantes de um projeto de nação. (p. 6).

Voltando ao âmbito do PDE, é pertinente observar o entendimento de inclusão, um dos princípios declarados na sua agenda:

[...] promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente *excluídos por um filtro de natureza econômica*. (p. 26; grifos das autoras).

Para enfrentar essa realidade, ou seja, atender aos candidatos com menores chances de ingresso num contexto excludente, o PDE anuncia o **Plano Nacional de Assistência Estudantil** (PNAES), regulamentado pela Portaria Normativa MEC n. 39 de 12/12/2007. O PNAES se apresenta como “estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais” com vistas à “ampliação e democratização das condições de acesso e permanência dos jovens”, o que se traduz por um conjunto de ações (moradia; alimentação; transporte;

assistência a saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico) a serem executadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) para atender estudantes de graduação selecionados por critérios socioeconômicos.

Entre os programas destinados ao atendimento de estudantes de IES privadas, o governo federal apresenta o PROUNI e o FIES. O **Programa Universidade para Todos** (PROUNI) foi criado como medida provisória em 10/09/2004 e, posteriormente, foi regulamentado pela Lei n. 11.096/2005 (BRASIL, 2005). Com a pretensão de integrar a política de expansão da educação superior através da ampliação do acesso com qualidade, o PROUNI destina-se à concessão de bolsas de estudos integrais e parciais para cursos de graduação e sequenciais de formação específica em IES privadas, com ou sem fins lucrativos, mediante isenção de tributos federais<sup>2</sup>. O foco do PROUNI é a população na faixa etária entre 18 a 24 anos que almeja a educação superior. Dessa forma, visa contribuir para atingir a meta do Plano Nacional da Educação (PNE) de 30% de matrícula desses jovens na educação superior, até 2011. A concessão de bolsas considera o fator socioeconômico, oferecendo direito a bolsa integral àqueles que tenham estudado

---

<sup>2</sup> A isenção abrange os seguintes tributos (Lei n. 11.096/2005, artigo 8º): a) Imposto de renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); b) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); c) Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (CONFINS); d) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

todo o ensino médio na escola pública e que comprovem “renda familiar mensal per capita que não exceda o valor de 1 (um) salário-mínimo e  $\frac{1}{2}$  (meio)” (artigo 1º, &1º); já as bolsas de estudos parciais de 50% ou de 25% serão concedidas aos que comprovarem “renda familiar mensal *per capita* que não exceda o valor de 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação” (artigo 1º, &2º). A seleção para o programa considera, igualmente, a nota média de corte obtida no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e aprovação em processo seletivo definido pela instituição de ensino.

Está prevista, ainda, a reserva de um percentual de bolsas aos afrodescendentes, indígenas e pessoas com deficiência, proporcionalmente ao seu número em cada unidade federativa, com base nos dados do último censo IBGE. Assim, o governo considera que avança no cumprimento da política de inclusão social.

Cabe ressaltar certa dificuldade para análises detalhadas sobre o PROUNI, uma vez que os dados disponibilizados pelo MEC estão dispostos de forma agregada e geral; ou seja, de posse de informações como número de bolsas para cada ano, bolsas efetivamente preenchidas, distribuição por estado da federação, entre outras, não é possível obter o detalhamento necessário com vistas a aprofundar os estudos.

O Financiamento Estudantil (FIES) refere-se a um programa do Ministério da Educação destinado a financiar, prioritariamente, estudantes de cursos de graduação em instituições privadas, sendo

operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (BRASIL, 2001). Criado em 1999 para substituir o programa de crédito educativo, em 2005 sofreu adaptações, passando a conceder financiamento também aos bolsistas parciais, beneficiados com bolsa de 50% do PROUNI. Pelo FIES, o estudante adquire um empréstimo para financiar seus estudos, com juros menores do que os praticados pelo mercado, possibilitando que o pagamento seja efetuado após a conclusão do curso, conforme regras estabelecidas pela financiadora.

Tendo em vista as perspectivas para o próximo Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020), analisa-se o documento “CONAE 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação” que resulta da Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada entre 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília. A Conferência Nacional foi o ponto culminante das conferências municipais, intermunicipais, distrital e estaduais que a antecederam, com vistas a subsidiar o próximo PNE. O documento contém seis eixos, dos quais se enfoca o denominado “Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar”. O eixo vincula a educação pública à “concepção de educação de qualidade como direito social”, entendendo que isso requer ampliação, laicidade, obrigatoriedade, universalização do acesso, gestão democrática, ampliação da jornada escolar, educação de tempo integral e garantia do padrão de qualidade.

Por democratização da educação, o texto menciona o acesso à instituição educativa, a permanência (que presume condições adequadas) e o sucesso (que seria um reflexo da qualidade). Portanto, reitera-se: para a CONAE, os aspectos fundamentais da democratização são acesso, permanência e sucesso.

Em relação à educação superior, o documento admite haver continuidade do nível de ensino elitista e excludente e afirma que a expansão da década foi incapaz de democratizar esse nível de ensino. Como resposta ao restrito atendimento à demanda dos jovens por educação superior e à desigualdade racial existente, propõe como alternativa a “reserva de vagas nas IES para um mínimo de 50% de estudantes egressos/as de escolas públicas, respeitando-se a proporção de negros/as e indígenas em cada ente federado, de acordo com os dados do IBGE” (p. 66). Essa proposta é esboçada para um prazo mínimo de duração de dez anos. Registra, ainda, a necessidade de ampliar para 60% o total de vagas nas IES públicas e 40% nas privadas. Para consubstanciar as propostas ressalta que: “A garantia do direito à educação e, particularmente, à educação superior certamente implicará a ação permanente do Estado” (p. 67). Finalmente, o eixo que trata da democratização do acesso reforça a proposta de expansão e de universalização e afirma que não se pode descurar da necessidade de democratizar os “segmentos menos favorecidos da sociedade aos cursos no período noturno, diurno e de tempo integral”.

## **Democratizar, incluir e acessar tendo em vista a produção, as leis e programas**

O texto em tela abordou o significado do acesso à educação superior a partir da produção textual, das leis maiores e dos planos e programas educacionais vigentes. Nesse item, busca-se construir as sínteses desse material, ao mesmo tempo em que se discutem aspectos relevantes que foram emergindo.

Nos artigos produzidos, em geral, o entendimento do acesso não se restringe à expansão de vagas ou matrículas, abrangendo, entre outros enfoques, permanência, gratuidade, formação anterior ao nível superior, desigualdade de classe e/ou de natureza racial. O tema, como se nota, comporta ampliações e múltiplas interligações, o que revela a sua complexidade.

Na legislação, percebem-se contradições: ao mesmo tempo em que se definem aspectos favoráveis à democratização (gratuidade no setor público, princípio de universalização e de igualdade de condições), reitera-se o princípio da “capacidade de cada um” balizado pela presença de processo seletivo.

Nos planos e programas governamentais, sinais de avanço são expressos pelo entendimento de que o combate à desigualdade corresponde ao acesso dos segmentos historicamente excluídos, o que se concretiza por ações facilitadoras do seu ingresso. No entanto, também aqui a contradição se faz presente, na medida em que, por exemplo, programas governamentais de expansão ao ensino superior

não se concentram somente nas instituições públicas, evocando questionamentos quanto ao destino dos recursos públicos e à qualidade da formação no setor privado, nem sempre satisfatória, a julgar pelos dados da avaliação dos cursos superiores pelo ENADE<sup>3</sup>.

Em suma, o tema acesso nas políticas da educação superior é qualificado como democratizante e/ou inclusivo, pretendendo significar, sobretudo, o ingresso da população com menor poder aquisitivo. Ilustra bem, nesse sentido, a análise de Ristoff (2008, p. 45), ex-representante do INEP/MEC:

Se a palavra de ordem da década passada foi *expandir*, a desta década precisa ser *democratizar*. E isto significa criar oportunidades para que os milhares de jovens de classe baixa, pobres, filhos da classe trabalhadora e estudantes das escolas públicas tenham acesso à educação superior. Não basta mais expandir o setor privado [...]; não basta aumentar as vagas no setor público – elas apenas facilitarão o acesso e a transferência dos mais aquinhoados. (RISTOFF, 2008, p. 45, grifos do autor).

Contudo, veja-se que essa visão não é incompatível ao acesso com base no

---

<sup>3</sup> A título de exemplo, segundo informativo da CONTEE (home page, publicado em 08/08/2008), dos 3.237 cursos avaliados pelo ENADE 2007, 1.493 eram públicos e 1.744 privados. Entre os cursos que receberam conceitos 1 e 2, 67,4% eram oferecidos em instituições particulares. Já entre os que obtiveram conceito 5 (máximo) na avaliação, 94,4% eram cursos públicos.

mérito individual. A realidade mostra que boa parcela do segmento “socialmente excluído” tem via própria de ingresso para favorecer a sua participação na educação superior, o que opera pela concessão de bolsas financiadas por recursos públicos nas instituições privadas através do PROUNI, ou por programas afirmativos ou compensatórios nas instituições públicas. Não obstante, esses programas também submetem os candidatos a processo seletivo. Por sua vez, apesar da expansão de vagas<sup>4</sup> verificada nos últimos anos, também se deve levar em conta que permanece o filtro classificatório para o contingente mais numeroso de estudantes submetidos à competitiva seleção nas instituições federais e estaduais de ensino superior.

Há, pois, nessa equação uma forma de acesso favorável aos “pobres”, mas que preserva o princípio do acesso baseado na competência ou no mérito individual. Ao que está indicado, essa é a fórmula presente nas políticas da educação superior, no que se refere ao mecanismo de acesso.

A propósito, Catani e Oliveira (2002, p. 78) analisam que os documentos da UNESCO apresentam uma defesa insisten-

---

<sup>4</sup> Segundo dados do Censo da Educação Superior divulgados no site do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 1997, o Brasil ofertava 699.109 vagas na Educação Superior, sendo que, dessas, 193.315 eram em instituições públicas e 505.377 em instituições privadas. Em 2008, essa oferta correspondia a um total de 2.985.137 vagas, sendo 344.038 públicas, representando um crescimento em relação a 1997 de 77,97%, enquanto no setor privado era de 422,60%, correspondendo a oferta de 2.642.099 vagas.

te do acesso com base no mérito ou na capacidade individual. Tal fundamento, para os autores, significa um reforço da ideia liberal dos dons, talentos e capacidades naturais, ou, em outras palavras, na crença de que tem origem em “dote de nascença ou uma doação divina”, segundo suas palavras.

Também nessa direção, Vieira (1992, p. 70) argumenta que:

A noção de democracia, que constitui a base da democracia liberal, se vincula à igualdade de oportunidades segundo a capacidade de cada indivíduo, e não à igualdade real na sociedade. Reconhecer a igualdade de oportunidade significa admitir como certo o direito de todas as pessoas participarem da competição, visando a retirar o maior benefício possível. Tal é a sociedade competitiva, apregoada pela democracia liberal, que herdou do liberalismo essa concepção. É a idéia de que os indivíduos se colocam no livre mercado, cada um com sua capacidade e seu esforço, concorrendo em função de interesses e de aspirações. O mercado e sua lei fornecem e regulam o valor das pessoas e das coisas.

### **Apontamentos conclusivos**

Sabe-se que a educação superior, no Brasil, ao longo da sua história, na prática, fez-se segundo uma espécie de reserva de vagas para determinados segmentos, embora isso não se registrasse oficialmente. Conforme Gini (2006), na fase jesuíta da educação superior, a formação era destina-

das às elites sociais; posteriormente, com a vinda da família real, tendo se criado o ensino profissionalizante e em instituições isoladas, os destinatários da educação superior eram os oficiais do exército e da marinha para defesa da colônia, assim como os profissionais liberais - quadro do Brasil Colonial e Imperial que sofreu poucas mudanças na República. Em tal período, as sistemáticas de seleção que se seguiram representaram um instrumento para conter a demanda por esse nível de ensino, além de um filtro social que continha o acesso das classes populares. Diga-se de passagem, a classificação meritocrática exercia um papel legitimador da seletividade excludente.

Atravessando o percurso histórico, já na década de 1990, comemorou-se o “fim” do vestibular e, em seu nome, instituíram-se formas diversificadas de classificação para o ingresso na educação superior. No entanto, “[...] as inovações de seleção não tem conseguido alterar o panorama de seletividade social, uma vez que elas não modificam o paradigma de escolha elitista existente no país”, conforme Oliveira *et al.* (2008, p. 84); ou seja: “[...] não houve ruptura com o padrão de seleção instituído que privilegia os candidatos com maior capital econômico e cultural” (*ibid.*). De acordo com os autores:

Continua, desse modo, a seleção baseada nas *aptidões e capacidades naturais* que, historicamente, tem assegurado que a educação superior, sobretudo os cursos de maior prestígio social, seja destinada a uma elite econômica e culturalmente privilegiada (p. 84, grifos dos autores).

Para superar esse problema, de acordo com Ristoff (2011, p. 16, grifo do autor), precisa-se de ações radicais:

[...] que afirmem os direitos dos historicamente excluídos, assegurando acesso e permanência a *todos* os que seriamente procuram a educação superior, desprivatizando e democratizando o *campus* público.

No debate da democratização do acesso, observam-se dois elementos em pauta: um de ordem quantitativa (expansão das vagas) e outro de ordem qualitativa (a quem se destina o acesso e como ele se faz). Entende-se que são pontos centrais, que, muitas vezes, contêm uma abordagem excludente ou não se dá a devida importância a sua articulação. Ao se atribuir, por exemplo, ao formato seletivo uma posição determinante no debate ou ao se defender a mera expansão de vagas, persiste o problema causal profundo e se cria uma falsa ilusão de resolução<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Para ilustrar: em 2009, o MEC apresentou o documento "Proposta à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior" (2009), com a proposta de um exame centralizado para o acesso à educação superior que favoreceria os estudantes que não têm condições de se deslocar pelo país; com isso, se faria a "democratização das oportunidades de concorrência às vagas federais de ensino superior". Seria a unificação da seleção às vagas das IFES por meio de uma prova única. A proposta foi detalhada no "Termo de Referência. Novo Enem e Sistema de Seleção Unificada" (MEC, 08/04/2009), que tratou da utilização do formato de acesso. Em 2010, teve início, efetivamente, a adesão das federais, o que prosseguiu em 2011, configurando-se um novo e polêmico processo seletivo no país.

Na base dessas reflexões está o referencial em Silva (2006, p. 27) para quem:

A democracia, mais do que uma forma de governo, diz respeito a uma prática social, e a democratização refere-se à participação efetiva dos membros de uma coletividade no usufruto dos bens materiais, culturais, artísticos e educacionais produzidos.

Em tal perspectiva, a democratização é o que consubstancia (materializa), ao mesmo tempo em que é o que resulta da democracia.

Por isso, faz-se mister reconhecer que a democracia e a democratização da educação são indissociáveis. A afirmação de ambas está implicada na superação da forma de organização social e econômica capitalista. Se se quer democracia em seu sentido amplo é porque não se quer o capitalismo e tudo quanto ele representa em relação às práticas sociais, políticas, econômicas e culturais. (SILVA, 2006, p. 30).

À luz do referencial gramsciano, a autora pondera que a democratização compreende:

A universalização do acesso e a promoção de uma educação que faculte aos sujeitos das práticas educativas o desenvolvimento para serem capazes de pensar, estudar, dirigir e controlar quem dirige [...]. (SILVA, 2006, p. 24).

Essa compreensão radical (de raiz) de democratização encontra eco na perspectiva da universalização do acesso à educação superior, também presente na

obra do filósofo Álvaro Vieira Pinto, “A questão da universidade”, escrita em 1961. Nela, Pinto (1986, p. 99) reconhece que a sociedade cultiva uma espécie de “predes-tinação universitária”, a qual precisa ser extinta, para que as “massas trabalhadoras” possam atravessar na totalidade e sem obstáculos “os pórticos das faculdades”.

Tecendo esses fios de análise, há de se reconhecer que, para realizar o acesso democrático (quer dizer: universal, público/

gratuito, de qualidade), sem dúvida, o papel do Estado é indispensável, visto que está a se tratar da apropriação do conhecimento, o socialmente acumulado pela humanidade e o que se produz de forma inédita pela pesquisa. Para isso, são necessárias condições objetivas que dêem sustentação e incentivo, o que implica, sobretudo, o efetivo financiamento público à educação pública.

## Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9394.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei 10.260 de 12 de julho de 2001. *Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LEIS\\_2001/L10260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LEIS_2001/L10260.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.096 de 13 de janeiro de 2005. *Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa MEC 39 de 12/12/2007. *Plano Nacional de Assistência Estudantil*. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=39&data=13/12/2007>>. Acesso em: 6 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 6096, de 24 de abril de 2007. *Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI*. Brasília, 24 de abril de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. *Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI*. Brasília, 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. CONAE 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=360:documento-final&catid=38:documentos&Itemid=59](http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=360:documento-final&catid=38:documentos&Itemid=59)>. Acesso em: 6 jun. 2010.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. *Educação superior no Brasil. Reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. A Educação superior. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. *Organização do ensino superior no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2007. p. 73-84.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, n. 116, p. 245-262, jun. 2002.

GISI, M. L. A educação superior no Brasil e o caráter de desigualdade do acesso e da permanência. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 6, n. 17, p. 97-112, jan./abr. 2006.

OLIVEIRA, J. F.; CATANI, A. M.; HEY, A. P.; AZEVEDO, M. L. N. Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Orgs.). *Educação Superior no Brasil - 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 71-88.

OLIVEIRA, J. F.; BITTAR, M.; LEMOS, J. R. Ensino superior noturno no Brasil: democratização do acesso, da permanência e da qualidade. *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, v. 19, n. 40, p. 247-268, maio/ago. 2010.

PINTO, A. V. *A questão da universidade*. São Paulo: Cortez, 1986.

RISTOFF, D. Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB – da expansão à democratização. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. *Educação superior no Brasil – 10 anos pós LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 39-50.

\_\_\_\_\_. A expansão da educação superior brasileira: tendências e desafios. In: FERNÁNDEZ LAMARRA, N.; PAULA, M. F. C. (Orgs.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida-SP: Idéias & Letras, 2011 (prelo).

SAVIANI, D. *PDE*. Plano de Desenvolvimento da Educação. Análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

SILVA, A. A. Democracia e democratização da educação: primeiras aproximações a partir da teoria do valor. In: PARO, V. H. *A teoria do valor em Marx e a educação*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 11-32.

VEIRA, E. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1992.

Recebido em setembro de 2010.

Aprovado para publicação em novembro de 2010.



# **Inclusão social na educação superior\***

## *Higher Education and Social Inclusion*

Maria do Carmo de Lacerda Peixoto\*\*

\* Texto apresentado originalmente no 1º Seminário Internacional de Educação Superior dos Países de Língua Portuguesa, ocorrido em maio de 2009, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Encontra-se no prelo, para ser publicado como capítulo da *Enciclopédia de Educação Superior nos Países de Língua Portuguesa*, organizada por Marília Costa Morisini (PUCRS).

\*\* Doutora em Educação Brasileira (UFRJ); Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais; Diretora da Diretoria de Avaliação Institucional da UFMG. E-mail: mcarmo@reitoria.ufmg.br

### **Resumo**

O artigo aborda o conceito de inclusão social em relação com seu oposto, o conceito de exclusão social. Busca traçar a trajetória de ambos os conceitos na literatura sociológica, identificando situações nas quais a abordagem desses conceitos tem tido repercussão mais acentuada. Nessa perspectiva, discute como diferentes formas de tratamento da questão transparecem nas análises do processo de desenvolvimento econômico e social. No espaço ocupado pela problemática no contexto da sociedade globalizada, as ações afirmativas são vistas como um modo de focalização das políticas sociais. O artigo se encerra com a discussão das tendências de desenvolvimento do conceito no campo teórico e político e das suas implicações em termos da proposição de políticas para a formulação e implementação de políticas para promover a inclusão na educação superior.

### **Palavras-chave**

Inclusão social. Ação afirmativa. Direito à diferença.

### **Abstract**

The article approaches the question of social inclusion in relation to the opposite, the concept of social exclusion. The article seeks to outline the trajectory of both concepts in literature in the area of sociology, identifying situations where the approach to these concepts has had a more accentuated repercussion. From this perspective, the article discusses how different forms of treating the question come out in the analyses of the process of social and economic development. In the space occupied by the problem in the context of a globalized society, the affirmative actions are seen as a way of focusing on social politics. The article finishes with a discussion of the tendencies in the development of the concept in theoretical and political fields and the implications in terms of the proposition of policies for the formulation and implementation of policies to promote inclusion in higher learning.

### **Key-words**

Social inclusion. Affirmative action. The right to be different.

## Introdução

A inclusão social é tema que adquiriu grande destaque, em todo o mundo, a partir das três últimas décadas do século XX, tanto no campo das políticas quanto no campo acadêmico. Uma demonstração da relevância dessa temática, no campo da política, se revela pela frequência com que se tornou assunto de conferências internacionais e pela diversidade de temas por elas abordados, resultando na publicação de declarações de princípios subscritas por grande número de países. Entre esses eventos destaca-se a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, que buscou estruturar um plano de ação destinado a satisfazer as necessidades de aprendizagem por meio de estratégias de mobilização social e de alianças e parcerias. Um segundo exemplo foi a Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais de Jovens e Adultos, realizada em Salamanca, Espanha, em 1994, que reforçou o papel da escola regular na inclusão de todos os indivíduos que apresentam ou possam vir a apresentar uma necessidade educacional especial. Menciono, por fim, a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, realizada em Durban, África do Sul, em 2001, que instou os Estados-nação a atuarem no combate a todas as formas de discriminação. A inclusão social na educação superior foi objeto de debates e estudos nessas ocasiões e, em muitos países, a abordagem do tema nesse seg-

mento vem sendo intensificada, desde o final da década de 1990.

No campo acadêmico, o debate tem focalizado, em especial, a polêmica sobre o conceito de exclusão social, a necessidade de atuar sobre as causas desse fenômeno com a promoção da inclusão por meio da aplicação de medidas adequadas. Inclusão e exclusão social são termos polissêmicos que, etimologicamente, levam aos verbos latinos *includere*, com o significado de colocar algo ou alguém dentro de outro espaço ou lugar, e *excludere*, com o significado de colocar algo ou alguém para fora ou não deixar entrar em um espaço ou lugar. Esses termos aludem, portanto, a uma relação espacial, em que os verbos se complementam e se opõem e trazem, implícita, a compreensão de uma relação centro-periferia.

A grande imprecisão que é apontada no uso do termo exclusão social e, para alguns autores, sua banalização, fez com que ele viesse, até mesmo, a ser rejeitado por alguns deles porque aporta mais problemas do que contribuições para esclarecer o fenômeno. Referenciado às mais diversas situações, exclusão pode servir tanto para descrever processos de degradação das relações sociais em geral como das relações no mundo do trabalho, dos direitos sociais ou políticos e, também, para descrever problemas decorrentes da incapacidade do Estado de oferecer, de forma homogênea, serviços públicos como educação, saúde, saneamento, segurança. Na atual configuração da acumulação do capital, esse termo tem sido usado para descrever as condições decorrentes da re-

dução do número de postos de trabalho e, por vezes, tem sido sobreposto ao conceito de pobreza para caracterizar algum tipo específico de situação de privação e sinalizar para uma noção difusa de vulnerabilidade e carência. Tem sido aplicado, também, para se referir aos próprios atores sociais descritos como “excluídos”.

O presente texto tem o objetivo de explicitar e analisar a polêmica em torno dos conceitos de inclusão e exclusão social, abordando, ainda, a trajetória desses termos como tema de estudos sociológicos, nos quais eles são tratados como parte integrante da questão social. A seguir, serão analisadas as características do conceito no contexto atual, finalizando com a discussão das tendências que se vislumbram para o tema, mormente do ponto de vista da educação superior, e serão apresentadas algumas proposições a respeito do desenvolvimento da teoria e da pesquisa sobre a inclusão/exclusão social nesse nível de ensino.

## **1 Inclusão / exclusão social: conceitos polêmicos**

O elevado grau de imprecisão no uso dos conceitos de inclusão e exclusão social apontado por alguns autores pode ter sua explicação no fato de o mundo social ser um *objeto pré-construído* (BOURDIEU, 2000) que se traduz, ao mesmo tempo, no próprio objeto de estudo do sociólogo.

O pré-construído está em toda a parte. O sociólogo está literalmente cercado por ele, como o está qualquer pessoa. O sociólogo tem um objeto a conhe-

cer, o mundo social, de que ele próprio é produto e, deste modo, há todas as probabilidades de os problemas que põe a si mesmo acerca desse mundo, os conceitos [...] sejam produto deste mesmo objeto. Ora, isto contribui para lhes conferir uma evidência – a que resulta da coincidência entre as estruturas objetivas e as estruturas subjetivas – que as põe a coberto de serem postas em causa. (BOURDIEU, 2000, p.34).

Por essa razão, ao abordarem a inclusão/exclusão como questão social e como questão sociológica a ser construída, os estudiosos são tentados a considerar que trabalham com um tema cuja concepção já está explicitada, quando, na verdade, ela ainda se encontra em produção no campo acadêmico.

Os conceitos em questão trazem implícita a generalização de uma noção contemporânea de direitos humanos. Inclusão e exclusão são termos relacionais, no sentido de que um não existe sem o outro, há uma dialética entre eles e portam uma indiscutível carga valorativa positiva, no caso da inclusão, e negativa, no caso da exclusão.

Excluir significa tanto a ação de afastar como a de não deixar entrar, e o indivíduo excluído está sempre incluído em alguma outra condição social. Ferreira (2002) afirma que inclusão e exclusão são conceitos que designam ações, mas não relações. As ações que eles designam denunciam situações de injustiça, mas esses termos prescindem da análise da relação que levou as ações a se efetivarem. São,

portanto, conceitos que permitem descrever as situações que denunciam, mas não permitem compreender as relações que condicionam sua emergência, nem a complexidade das relações neles contida.

A problemática da exclusão/inclusão social tem sido alvo de diversas abordagens analíticas. Elas mudam de significado conforme a concepção epistemológica, a profundidade dos problemas em que a inclusão é objeto de análise e segundo o caráter e o propósito de quem emprega esses termos.

Na perspectiva marxista, a exclusão é inerente ao sistema capitalista. Em crítica feita às abordagens que vêm sendo aplicadas ao conceito, elaborada com base em *O Capital* de Karl Marx, Costa (2008) ressalta que, na análise que faz sobre a luta entre o trabalhador e a máquina, Marx descreve como o avanço tecnológico exclui definitivamente parte do proletariado da produção. Essa parte da classe trabalhadora que a maquinaria transforma em população supérflua e não mais imediatamente necessária à autoexpansão do capital, pode vir a sucumbir nessa luta desigual, ou, então, pode abarrotar o mercado de trabalho fazendo cair o preço da força de trabalho abaixo de seu valor. Nessas circunstâncias, a exclusão social deveria ser considerada como uma característica intrínseca ao capitalismo, um dado estrutural do capitalismo mundial agravado no cenário atual no qual ela se tornou elemento indissociável do processo de acumulação flexível, gerador de seres descartáveis em massa, os “novos excluídos”, para os quais não há mais possibilidade de

integração ou de reintegração no mundo do trabalho e da alta tecnologia. Assim, o termo exclusão social não expressa uma novidade conformada pela realidade social estabelecida pelas mudanças econômicas e políticas inspiradas no pensamento neoliberal. Ele apenas descreve a realidade do capitalismo que, *por definição, inexistem sem exclusão* (COSTA, 2008, p. 7).

Pino (2001) endossa esse posicionamento relacionando a exclusão social com o processo de reestruturação produtiva do capitalismo. Afirma que o aumento da produtividade não tem ocasionado uma expansão da produção que proporcione também expansão do emprego capaz de absorver, pelo menos, boa parte da mão de obra expulsa do sistema produtivo, pois, ao mesmo tempo em que ocorre um aumento substancial da produtividade, as transformações tecnológicas e organizacionais aceleram a dispensa de mão-de-obra.

Se a produtividade faz reduzir o trabalho necessário, não há uma correspondente liberação de tempo para a vida. A liberdade que existe é para expulsar um contingente enorme e cada vez maior de trabalhadores e trabalhadoras, trazendo como consequência exclusão e miséria. Sob o domínio do capital, o aumento da produtividade não tem um caráter social. Ao contrário, reverte exclusivamente para o capital. (PINO, 2001, p.68-69).

A miséria e a exclusão, segundo esse autor, seriam o resultado continuado e crescente dos desdobramentos do modo de produção capitalista. A dinâmica da exclusão social teria uma relação de

causa e efeito direta com a concentração de poder que se desenvolve na sociedade, enquanto as conquistas tecnológicas são apropriadas pelo grande capital não para que todos trabalhem menos, mas para que um grupo de privilegiados consuma, em detrimento das necessidades da maioria.

Martins (1997) também vincula o problema da exclusão às origens da sociedade capitalista. Para tanto, ele parte do raciocínio de que esta sociedade desenraizou os camponeses para que o capital pudesse dar à terra um uso capitalista, moderno, racional. Tornou-os assalariados, vendedores da mercadoria que é a sua força de trabalho para que trabalhassem no ritmo e na lógica próprios do capital. Nessa perspectiva, considera que não existe a exclusão, mas sim, a contradição capitalista e as vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes que expressam essa contradição. A exclusão não seria um estado, uma coisa fixa, como uma fixação irremediável e fatal, o resultado único, unilateral da dinâmica da sociedade atual. Ela é algo que leva à interpretação crítica e à reação da vítima no interior da sociedade que a exclui como representação da sua integração nessa sociedade. Evidencia, dessa forma, o conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas presentes numa inclusão precária e instável, marginal, característica dos que convivem no cenário da desigualdade social atual, produzida pelas grandes transformações econômicas e para os quais a sociedade reserva apenas lugares residuais. Nas palavras do autor, como a sociedade que exclui é a mesma que inclui e integra, o

uso do termo exclusão como conceito ou de excluído como categoria social implica abrir mão de qualquer perspectiva de superação da sociedade que produz essa situação. Diz Martins (1997, p.32): “É próprio dessa lógica de exclusão, a inclusão. A sociedade capitalista desenraíza, exclui, para incluir, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica”. Nesse sentido, concentrar o debate sobre a exclusão pode armar uma cilada para o estudioso, levando-o a discutir o que não está acontecendo em lugar de discutir o que, de fato, acontece: as formas pobres, insuficientes, às vezes indignas de inclusão.

Noutra perspectiva de análise, mas apresentando certa identidade com alguns aspectos da abordagem de Martins, Castel (2004) discute o conceito considerando seu valor analítico. Para este autor, o termo exclusão vem se impondo pouco a pouco como um *mot-valise*, isto é, como uma palavra de sentido amplo demais, capaz de definir todas as modalidades de miséria do mundo. Por esse motivo, considera ser necessário adotar um uso mais reservado para o termo, substituindo-o por uma noção que seja mais apropriada para nomear e analisar os riscos e as fraturas sociais atuais. A imprecisão presente no conceito ocultaria e traduziria, ao mesmo tempo, o estado atual da questão social, porque a heterogeneidade desses usos tanto designa grande número de diferentes situações quanto encobre a especificidade de cada uma, retirando da noção sua capacidade analítica e impedindo investigações precisas sobre os conteúdos que pretende

abranger. Ao atribuir ao fenômeno designação puramente negativa, o termo exclusão nomeia uma falta, sem dizer no que ela consiste nem de onde provém, ocultando, assim, a necessidade de proceder a uma análise positiva do conteúdo dessa ausência. A repetição dela faz com que a necessidade de analisar positivamente o caráter do problema permaneça oculta, dado que os traços constitutivos essenciais das situações de exclusão não se encontram nas situações em si mesmas.

Ainda questionando a capacidade explicativa do termo, Castel afirma que seu uso autonomiza situações-limite que, na verdade, só têm sentido se colocadas num processo, o que seria uma armadilha para a análise do fenômeno. Como a exclusão se dá, efetivamente, em consequência do estado de todos os que se encontram postos fora dos circuitos vivos das trocas sociais, o termo pode servir apenas para um primeiro reconhecimento dos problemas a serem analisados. Para o autor, a exclusão se refere a situações resultantes de trajetórias diferentes, dado que “não se nasce excluído, não se esteve sempre excluído, a não ser que se trate de um caso muito particular” (CASTEL, 2004, p.22). Assim, o termo designa, na maior parte dos casos, situações que traduzem a degradação relacionada ao posicionamento anterior do indivíduo.

Na análise de uma sociedade, o grau em que a relação de trabalho se encontra assegurada e da solidez da inscrição dos indivíduos em redes de sociabilidade determina, segundo Castel, a possibilidade de

se distinguir em zonas diferentes da vida social. Nessas zonas, a área mais periférica seria ocupada pelos excluídos, marcados pela perda do trabalho e pelo isolamento social. Observa, contudo, que os processos originados no centro e não na periferia da vida social atravessam o conjunto da sociedade e promovem uma oscilação cotidiana na precarização das relações de trabalho e nas vulnerabilidades sociais. Por essa razão, é, hoje, impossível traçar fronteiras nítidas entre aquelas zonas.

Na tentativa de aprofundar o alcance do conceito, Castel afirma que a situação de exclusão impõe aos indivíduos uma condição específica que repousa sobre regras, mobiliza aparelhos especializados e se completa por meio de rituais. Afirma que ela não é nem arbitrária, nem acidental, emana de uma ordem de razões proclamadas, sendo sempre um desfecho de procedimentos oficiais. Representa um verdadeiro status, uma forma de discriminação negativa que obedece a regras estritas de construção, pois, por definição, a exclusão é um processo que decorre da intervenção intencional daqueles que a geraram. Este autor alerta para o fato de que a maior parte do que é considerado como situações de exclusão resulta de outra lógica, mais propriamente associada à vulnerabilidade criada pela degradação das relações de trabalho e das proteções correlatas, casos em que considera ser mais adequado falar de precarização, vulnerabilização, marginalização e não de exclusão. Para ele, trata-se de duas lógicas heterogêneas, a da exclusão, que

procede por discriminações oficiais, e a da precarização, que promove processos de desestabilização resultantes da degradação das condições de trabalho ou da fragilização dos suportes de sociabilidade presentes na sociedade.

Sposati (2006), por seu turno, também critica o uso impreciso do conceito de exclusão social, por estar mais voltado para processos e transições do que para situações específicas; mais para grupos, comunidades e relações sociais do que para indivíduos; mais para as interações entre as diferentes dimensões da vulnerabilidade e da privação do que para esses aspectos separadamente. Tendo em vista a diversidade de concepções presente no fenômeno, considera ser possível afirmar que

[...] a exclusão social é relativa, cultural, histórica e gradual. Pode variar de país para país, em diferentes momentos de um mesmo país, como também variar em sua graduação em um mesmo momento. E embora esse conceito seja bipolar – isto é, a exclusão social opõe-se à inclusão –, não há um “estado puro” de exclusão, mas esta é sempre relativa a um dado padrão de inclusão. (SPOSATI, 2000, p.30).

O conceito perde força e significado, conforme esta autora, quando utilizado para substituir os conceitos de opressão, dominação, exploração, subordinação, entre outros termos derivados do exame crítico da luta de classes. Converte-se, nesses casos, apenas numa forma modernizada das definições de pobre, carente, necessitado, oprimido. Além disso, o confronto da

relação entre os dois conceitos indica que não se está tratando de uma condição de permanência, pois,

[...] ninguém é plenamente excluído ou permanentemente incluído. [...] A exclusão social é a apartação de uma inclusão pela presença da discriminação e do estigma. Em consequência, seu exame envolve o significado que tem para o sujeito ou para os sujeitos que a vivenciam. (SPOSATI, 2006, p.5).

Burchardt et alli (2002) consideram a exclusão social como característica inerente e necessária da desigualdade do capitalismo pós-industrial estruturado num mercado de trabalho flexível. Aqueles socialmente excluídos não seriam *underclass* permanentes, mas um exército de reserva de trabalho, continuamente mudando de postos com aqueles de mais baixo *status* e pondo em cheque o poder da classe trabalhadora. Observam ser comum, entre os autores americanos, o uso de termos como *guetização*, *marginalização* e *underclass* em lugar de exclusão social, embora esses conceitos não tenham o mesmo significado. Alguns autores têm aplicado o conceito de exclusão apenas como uma forma moderna de tratar a pobreza e outros fazem uso de uma concepção mais abrangente, focalizando os segmentos de baixa renda e também incluindo aspectos ligados à polarização, diferenciação e desigualdade. Há estudiosos, no entanto, que rejeitam qualquer identificação da exclusão social com classe ou desigualdade, por serem esses termos relacionados a uma posição no eixo vertical (*up* ou *down*), enquanto a exclusão diz respeito a uma relação

espacial, de quem está dentro ou fora de um círculo.

Como se pode observar desse registro de concepções dos termos inclusão/exclusão social, apesar da diversidade dos pontos de partida dos autores, há certa identidade quanto à compreensão de que se trata de conceitos de significado velado que não têm contribuído para elucidar as causas do problema por eles nomeado. Esses termos tanto são referidos a partir do ponto de vista dos indivíduos excluídos quanto da sociedade capitalista produtora da exclusão, divergindo as abordagens quanto à origem do problema: é um problema inerente à sociedade capitalista desde a sua constituição ou ele se configurou como consequência das mudanças que se processaram nessa sociedade, nas últimas décadas do século XX. Há, também, alguma identidade na compreensão de que se trata de um conceito no qual está implicada uma dialética e quanto à compreensão de que ele se caracteriza como um movimento, uma mudança de posição dos indivíduos na sociedade, em consequência de mudanças que ocorrem no sistema capitalista.

## **2 Inclusão e exclusão social: desenvolvimento da trajetória do conceito**

Na literatura sociológica, pode-se afirmar que o conceito de exclusão foi antecedido pela noção de marginalidade, introduzida por Park, em 1928, quando realizava estudos sobre a estrutura da personalidade marginal (RIOUX, 1998). A mudança social seria uma das condições

essenciais da marginalidade, tendo os estudos sociológicos tentado explicar o fenômeno também a partir das noções de desvio ou de controle social. Quando analisado nessa segunda perspectiva, esse conceito está relacionado a uma norma ou corresponde a uma situação percebida de forma negativa pelo indivíduo, grupo ou sociedade, e quando analisado na perspectiva da mudança social, ele é considerado como fator positivo conducente à mudança.

Inicialmente relacionado ao excesso de mão-de-obra que não pode ser absorvida nas sociedades industriais, o conceito de marginalidade passa, posteriormente, a designar as áreas externas às cidades com suas residências carentes em serviços urbanos e a designar também as populações que habitam essas áreas. Este termo está relacionado à dupla de conceitos centro-periferia, em que a margem está localizada a certa distância do centro e, também, à dupla normalidade-desvio, que é igualmente carregada de sentido social. Ao discutir o papel da marginalidade no processo de subdesenvolvimento, Stavenhagen atribui ao conceito o significado de integração numa estrutura de dominação:

Ao falar de marginalidade ou marginalização não se deve pensar que se trata de uma população que se encontra, por assim dizer, “fora do sistema”. Pelo contrário, é uma população integrada a um certo sistema econômico e a uma certa estrutura de poder, mas integrada nos níveis mais baixos e que sofre as forma mais agudas de dominação e exploração. (STAVENHAGEN, 1981, p.20; aspas do autor).

Assim, marginalidade diria respeito a algo ou alguém que faz parte do sistema social e está a ele integrado de forma marginal. A anterioridade que a elaboração desse conceito tem na sociologia sobre o de exclusão fica assim evidenciada.

Na literatura norte-americana, a exclusão segue essa tendência de análise, tratando o tema principalmente sob a perspectiva já mencionada dos *underclass*, dos marginalizados sociais. Termo cunhado na década de 1960 por Gunnar Myrdall, *underclass* é geralmente usado para referir-se a membros de minorias étnicas, que vivem em guetos e são destinatários de políticas sociais. Por estarem fora do *mainstream* da sociedade representam uma ameaça a ela. Nesses casos, a responsabilidade pela situação em que se encontram tende a ser atribuída, em primeiro lugar, aos próprios indivíduos e, em segundo lugar, ao sistema de benefícios existente, que encoraja a dependência e penaliza o trabalho. Nessas análises, são enfatizadas as dimensões pessoais, valorativas e comportamentais dos indivíduos, as quais exercem papel fundamental na produção da marginalização.

Outro enfoque usual do conceito nas pesquisas é proveniente dos organismos internacionais, os quais situam como elementos centrais do problema a ausência de direitos básicos e as dificuldades dos indivíduos de a eles terem acesso. Para a União Europeia, por exemplo, a exclusão é

[...] a impossibilidade de gozar dos direitos sociais sem ajuda, a imagem desvalorizada de si mesmo e da capacidade pessoal de fazer frente às

próprias obrigações, o risco de se ver relegado de forma permanente ao status de pessoa assistida e a estigmatização que traz para as pessoas, as cidades e bairros em que residem. (COMISIÓN..., 1992, p.9).

A linha de tratamento do tema que tem maior tradição nas análises sociológicas, porém, é a que tem origem na França, inicialmente fazendo uso do termo exclusão social para referir-se àqueles indivíduos que não integraram o sistema de seguro social bismarckiano. Nessas circunstâncias, ser socialmente excluído significava ter sido excluído administrativamente pelo Estado. Na década de 1970, o conceito passou a contemplar também os incapacitados, os idosos sós e os desempregados sem seguro, especialmente os adultos jovens. A intensificação dos problemas sociais nos estados periféricos levou à ampliação da definição, incluindo, também, jovens rebeldes e indivíduos isolados.

O termo começou a ser difundido, mais amplamente, a partir da publicação, em 1974, do livro *Les exclus, um français sur dix*, de René Lenoir. Esse autor definiu a exclusão como um processo multidimensional diferenciado da pobreza, por que referido aos velhos, às pessoas com necessidades especiais e aos inadaptados sociais. Na década de 1980, a combinação entre depressão econômica e desemprego fez com que o termo se tornasse tema de pesquisas sociológicas e passasse à categoria estruturante da crítica da sociedade contemporânea. Nesse sentido, deixa de ser tratado como efeito marginal, ao mes-

mo tempo em que provoca a solidariedade e a intervenção pública. A continuidade do processo de forte acumulação e do desemprego do último quartil do século XX, em contradição com o avanço científico-tecnológico do período, levou à proposição de um modelo de Estado de responsabilidades mínimas. Como resultado, o conceito de exclusão social adquire, nesse período, caráter de denúncia quanto ao rompimento com a noção de responsabilidade social do Estado que foi construída no pós-guerra, bem como com o rompimento da universalidade da cidadania conquistada.

Segundo Buchardt et alii (2002), a repercussão da formulação do conceito ter se dado de modo particular em países de tradição republicana, como a França, se deve ao fato de que, nesses países a coesão social é critério essencial para a manutenção do contrato com base no qual a sociedade se estrutura. Como a defesa da solidariedade entre os indivíduos se constitui princípio fundamental de organização nesses países, a existência de grupos que se sentem excluídos representa ameaça à unidade do Estado, razão pela qual o conceito encontrou, neles, campo mais propício para a difusão desses estudos.

Nessa direção, cabe fazer um questionamento sobre a origem do conceito de inclusão social como reconhecimento da existência de excluídos na sociedade e da necessidade de intervir para protegê-los. Mesmo tendo derivado de uma atitude de solidariedade, com a intenção de dar proteção aos carentes, sua origem não estaria situada também no interesse de proteger a sociedade? Os sistemas educativos mo-

dernos, por exemplo, foram criados com esses dois propósitos, tendo a Revolução Francesa sido usada como argumento para convencer aos opositores da necessidade de educar as massas para evitar maiores males e disciplinar os rebeldes. Do mesmo modo, não seria a inclusão social uma salvaguarda da sociedade, um modo de protegê-la e preservá-la? Nesse caso, além de representar uma injustiça, a exclusão seria também um perigo a ser enfrentado por meio de ações destinadas a integrar os cidadãos que se encontram nessas condições (CAMILIONI, 2008).

## **2.1 Inclusão / exclusão social e desenvolvimento econômico e social**

A relação entre a noção de exclusão social e o processo de desenvolvimento econômico e social se faz presente em vários estudos sobre o tema. Esta abordagem baliza a temática pelas transformações macroestruturais produzidas na sociedade e na economia pós-industrial, ao mesmo tempo em que a situa no marco das mudanças sociais e culturais, como a diversificação étnica, a alteração do padrão etário e a emergência de novas formas de convivência familiar. Essas novas configurações sociais conformam uma sociedade mais heterogênea, com novas demandas, novos sujeitos coletivos e eixos de desigualdade, rompendo com uma sociedade estabilizada em divisões de classe e polarizada de modo mais unidimensional e linear. Nessa perspectiva, enquanto problema social e objeto de políticas públicas, as características da exclusão aparecem

vinculadas fortemente ao cenário contemporâneo, pós-industrial, globalizado, constituído pela soma de várias situações de destituição e vulnerabilidade.

No período que vai do pós-guerra até a segunda metade do século XX, o modelo econômico capitalista proporcionou oportunidades para o funcionamento das sociedades ocidentais em condições de estabilidade e homogeneidade. O crescimento econômico se fez de modo rápido em grande número de países de centro e periferia do sistema, tendo o keynesianismo conduzido à constituição de sistemas de relações de trabalho altamente institucionalizados. Ao mesmo tempo, o Estado de Bem-Estar Social se expandiu, com diferentes modelos e graus de cobertura, caracterizando sociedades de traços fortemente inclusivos. O pleno emprego, a incorporação da classe trabalhadora à cidadania, a entrada das mulheres na vida pública e no mercado de trabalho são componentes de uma era de inclusão, afluência e conformismo caracterizada pela assimilação dos trabalhadores das classes populares, das mulheres, dos jovens e dos imigrantes. Essa assimilação implicou a conquista de direitos civis, políticos e sociais (moradia, trabalho, renda, educação, saúde) e garantiu a incorporação à economia de grande parte da população, apesar da existência de conflitos e contradições responsáveis pela criação de bolsões de extrema miséria e desigualdade (LAPLANE, 2006).

A noção de universalidade da condição de cidadania, concretizada na sociedade do pós-guerra com o mode-

lo do Estado de Bem-Estar Social, foi a alternativa capitalista de inclusão social e de responsabilidade social do Estado para com as necessidades de reprodução social. Contudo, “esta aparente igualdade capitalista não foi capaz de aniquilar com a exclusão inerente ao modo de produção capitalista, já que é cada vez mais evidente que o pleno emprego é incompatível com o processo de acumulação” (SPOSATI, 1998, p.1).

As mudanças culturais que caracterizaram a década de 1960 levaram ao incremento do individualismo, da diversidade e a desconstrução dos valores tradicionais, substituindo as certezas, então presentes, por um mundo de pluralismo, debate, controvérsia e ambiguidade. A esse cenário se seguiu a crise econômica dos anos de 1970, substituindo a certeza e a estabilidade pela instabilidade e a crise. As necessidades de expansão do grande capital transnacional entram em conflito com as regulações nacionais das relações de trabalho e de remessas de lucros, enquanto os Estados-nação perdem o controle sobre componentes fundamentais de suas políticas econômicas e o crescimento econômico se torna mais lento e mais desigual. O Estado do Bem-Estar Social entra em crise, sendo sua extensão reduzida em diversos países, nos quais se instauram as ideias neoliberais. Ao mesmo tempo, as relações de trabalho tornam-se pulverizadas e flexibilizadas, num contexto de alteração da correlação de forças entre capital e trabalho, no qual o capital é móvel, fluido e volátil, e o trabalho é lento, preso e represado (MORAES, 2004).

Essas transformações econômicas e sociopolíticas do capitalismo mundial combinam a marginalização e a condenação social e econômica dos pobres, com as segregações raciais, étnicas e espaciais no meio urbano, sendo seus componentes principais

1) desemprego em massa, persistente e crônico, representando para segmentos inteiros da classe trabalhadora a desproletarização que traz em seu rastro aguda privação material; 2) exílio em bairros decadentes, onde escasseiam os recursos públicos e privados à medida que a competição por eles aumenta devido à imigração; 3) crescente estigmatização na vida cotidiana e no discurso público, tudo isso ainda mais terrível por ocorrer em meio a uma escalada geral de desigualdade. (WACQUANT, 2001 apud COSTA, p. 5).

Nesse cenário, o mercado atua como vetor de um fenômeno antigo e multidimensional, a globalização. A novidade desse processo está na escala assumida em tempos recentes e nas possibilidades que abre com as inovações tecnológicas, combinando, de forma rara na História, a exploração com a exclusão social e levando ao aparecimento de setores sociais inteiros que perdem o trabalho ou trabalham cada vez mais por menos, sem proteção social, nem jurídica, nem política. Essa situação faz com que, a despeito da inconsistência teórica no tratamento da noção de exclusão e de ser apenas um dos efeitos mais visíveis da questão social, ela seja, hoje, objeto de um grande consenso.

“É a desagregação das proteções que foram progressivamente ligadas ao trabalho que explica a retomada da vulnerabilidade das massas e, no final do percurso, da ‘exclusão’” (CASTEL, 2004, p. 35, aspas do autor), de tal forma que a luta contra a exclusão passa a exigir a intervenção sobre as regulações e os sistemas de proteção ligados ao trabalho.

O consenso em torno da associação da noção de exclusão com o processo de desenvolvimento econômico e social se manifesta em diversos estudos. Feres e Zoninsein (2006) consideram que a noção de exclusão está referenciada a duas dimensões complementares do processo de desenvolvimento. Na primeira delas são identificados os processos sociais que discriminam certos grupos e indivíduos dificultando seu acesso aos frutos do desenvolvimento, tais como a participação no processo decisório, o acesso à educação e à saúde, ao emprego, aos bens materiais e às redes de proteção social; e/ou impedem sua integração à cultura dominante e que fornece os fundamentos da identidade nacional. Na segunda dimensão, a exclusão social tem a ver com a causalidade instrumental das diversas dimensões do desenvolvimento, em que seus frutos ou efeitos específicos estão interrelacionados. É o que ocorre, por exemplo, quando se considera que a maior renda individual facilita o acesso à educação e ao serviço de saúde público e privado, bem como garante maior participação dos indivíduos nas tomadas de decisão e no processo político, isto é, a posição do indivíduo nesta

dimensão determina suas possibilidades de inclusão social.

Abordando trabalhos que tratam de experiências de ações afirmativas sob a perspectiva étnica, esses autores analisam aquela relação sob diversos ângulos. Para a teoria política e econômica liberal, o crescimento econômico sustentável, o governo democrático e a igualdade de oportunidades para todos resultariam da separação entre incentivos capitalistas e de mercado e os processos políticos característicos das sociedades modernas. Nas teorias da modernização do desenvolvimento capitalista, Lipset, Rostow e Hoselitz, entre outros, postulam que a diferenciação social ocorre de forma espontânea à medida que a sociedade deixa de ser um conjunto de comunidades agrárias e se converte num sistema industrializado, urbanizado e baseado no interesse, processo no qual ocorre o rompimento de ligações tradicionais étnicas e familiares. Segundo essa perspectiva, a modernização seria um caminho linear, integrativo, histórico, em que o Estado-nação desempenha papel unificador. No modelo econômico neoclássico de discriminação, essa filosofia modernizadora é reproduzida num nível mais específico, com a defesa de que, no longo prazo, a competição de mercado por renda, trabalho, bens imóveis e capital eliminaria da sociedade o comportamento discriminatório.

Tese oposta a esta é a que responsabiliza os processos de globalização pelo colapso das políticas econômicas dos governos e pelo fim do modelo de crescimento sob o comando do Estado, vol-

tado para o mercado interno e usando programas de bem-estar deficitários para grupos menos privilegiados. Nessa tese, identidades raciais, étnicas, religiosas e culturais adquiriram proeminência na arena política, sendo que vários autores estabelecem relação causal entre globalização, desempenho econômico, desigualdade e a mobilização crescente de identidades étnicas. Esta relação é apresentada nos estudos, ora de forma mais incisiva, ora mais suavizada.

Os estudos que expõem esta relação de forma mais concisa apontam a incapacidade de os governos nacionais estabelecerem lei e ordem, prestarem serviços públicos e promoverem crescimento econômico, sendo as identidades étnicas a ampliação das disparidades regionais de renda e as desigualdades crescentes entre trabalhadores especializados e não especializados partes do processo gerador de descontentamento. Amin (1997 apud FERES e ZONINSEIN, 2006, p.17) observa que a globalização, além de promover a disseminação de técnicas de produção que tornam impossível a absorção de mão-de-obra disponível em países em desenvolvimento ou em transição e impede o crescimento econômico sustentado, tem como consequências inevitáveis a estagnação econômica – e o aumento de conflitos distributivos. Desse ponto de vista, Hofbauer (2006) considera a possibilidade de que, com o enfraquecimento do Estado nacional e de suas instituições representativas clássicas, cada vez mais as pessoas venham a se articular em grupos de pressão, uns competindo com

os outros, para obter certos benefícios antes percebidos como garantias sociais do cidadão. Isso explicaria a intensidade das reivindicações de movimentos sociais por benefícios destinados a determinados grupos da sociedade.

Mingione (1998) é outro autor que também relaciona a exclusão com o cenário globalizado, situando-a no processo mais geral de risco crescente de um déficit de integração e marginalização. Razões ligadas ao meio, à origem social ou a trajetórias de empobrecimento mais grave e cumulativo tornam parte da população marginalizada vítima de segregação, vivendo em estado de penúria que coincide com uma verdadeira discriminação institucional sem perspectivas de retorno à normalidade, que impõem condições de vida e formas de comportamento estigmatizadas pelo restante da população. O emprego precário e o trabalho informal são reflexos diretos de as condições de trabalho estarem abaixo do padrão geral de vida socialmente necessário para que o indivíduo se integre normalmente na comunidade a que pertence. A persistência crônica dessas condições torna muito difícil que os indivíduos se atenham aos horizontes, valores, perspectivas e comportamentos típicos das comunidades a que pertencem e, nesse sentido, a transformação dos regimes de emprego cria mais do que tensões no sistema de regulação, pois

[...] a acumulação de desvantagens nos planos social e do emprego que se observa em determinados grupos da população – minorias, imigrantes recentes, moradores de bairros pobres

e de certas áreas metropolitanas das regiões mais atingidas pela desindustrialização, ou caracterizadas por formas mais débeis e dependentes da industrialização – torna-se verdadeira síndrome de exclusão social em massa, interpretada como uma forma crônica e institucionalizada de impedir o acesso às possibilidades e aos recursos que garantem o padrão de vida da maioria da população nos países industriais avançados. (MINGIONE, 1998, p. 9).

O impacto da globalização se faz presente, de forma mais suavizada, no trabalho *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy* (WORLD BANK, 2002) produzido pelo Banco Mundial. Nesse estudo, esse fenômeno seria filtrado pelo sistema político e intensificaria a diversidade cultural e étnica, sendo os efeitos gerados para o crescimento econômico tanto positivos quanto negativos. Isto é, ao mesmo tempo em que a diversidade étnica trazida pela globalização dificulta a confiança mútua e o uso de códigos gerais de comportamento, uma sociedade mais diversa tem a vantagem de produzir maior variedade de informação e redes empresariais mais dinâmicas. O equilíbrio entre esses efeitos seria determinado pela natureza do sistema político.

A trajetória dos termos inclusão e exclusão social mostra que sua abordagem ganhou, progressivamente, espaço nos estudos sociológicos, em associação com as políticas formuladas e implementadas nos diversos países. A maior intensidade que

o fenômeno adquiriu no final do século XX, em decorrência das transformações verificadas no sistema capitalista, de certa forma tem sido responsável por essa maior intensidade da presença nos estudos, até mesmo como resultado da divulgação mais ampla produzida pela expansão e maior alcance dos meios de comunicação.

### **3 O conceito de inclusão social hoje**

Territórios, etnias, migração, cidadania são novos ingredientes das manifestações de exclusão social, mais voltadas para o acesso às políticas públicas, principalmente as sociais. Essas manifestações transformaram-se em *locus* do exercício do poder social e político, de tal forma que as políticas sociais adquiriram crescente papel nas lutas entre sociedade e Estado. A globalização do trabalho expõe as diferenças sociais, constituindo o que Sposati (2006) denominou de exclusão ao sul do Equador, demarcada pela ausência de um pacto de universalização da cidadania. Na visão de Oliveira (1998), a exclusão seria o efeito mais perverso dos processos de inclusão subordinada dos países latino-americanos nos núcleos globalizados do capitalismo mundial que, para isso, abrem mão da integração de uma parcela significativa de sua população.

O prazo curto em que a exclusão era, anteriormente, seguida pela inclusão, foi substituído, hoje, por um espaço de tempo maior que transcorre entre os dois processos. Isso fez com que houvesse uma percepção mais aguda da exclusão, pois o tempo que o indivíduo fica desemprega-

do é mais longo e, muitas vezes, o modo como se dá a inclusão implica degradação. Assim, afirma Martins,

[...] a sociedade moderna está criando uma grande massa de população sobran-te, que tem pouca chance de ser de fato reincluída nos padrões atuais de desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o período da passagem do momento da exclusão para o momento da inclusão está se transformando num modo de vida, está se tornando mais do que um período transitório. (MARTINS, 1997, p.33).

Em consequência desse processo estabeleceram-se sociedades includentes do ponto de vista econômico e excludentes do ponto de vista social, moral e até político. A inclusão precária e instável, marginal, é característica das políticas econômicas neoliberais, de tal forma que elas “não são, propriamente, políticas de exclusão. São políticas de inclusão das pessoas nos processos econômicos, na produção e circulação de bens e serviços, estritamente em termos daquilo que é racionalmente conveniente e necessário à mais eficiente (e barata) reprodução do capital” (MARTINS, 1997, p. 20).

Como a massa de população excluída que está sendo criada na sociedade moderna tem pouca chance de ser, de fato, reincluída, dados os padrões atuais do desenvolvimento econômico, as formas de inclusão vêm se manifestando cada vez mais degradadas. Assim, o que está sendo chamado de exclusão seria, na verdade, a extensão, no tempo e no espaço, de for-

mas cada vez mais precárias de inclusão. Nesse sentido, a lógica excludente inerente à produção capitalista torna-se uma questão social, cultural e ética, que atribui nova rigidez ao processo de superação da exclusão pela inclusão, em que os muros dos guetos não são físicos e sim aqueles construídos no cotidiano das relações que se dão na escola, no trabalho, no clube. A pós-modernidade não produziu uma identidade coletiva, “o sentido dessa identidade não foi mais percebido nem pela cultura nem por uma ideologia de legitimação associada ao poder e a uma comunidade política. Para a pós-modernidade, a ordem social implicou a superação de uma dinâmica de oposição de classes mediante a criação de uma nova estrutura de castas: de um lado, os incluídos, de outro, os excluídos de todos os tipos” (DUPAS, 2005, p.34).

### 3.1 Inclusão e exclusão social: ações afirmativas

O debate sobre o direito à diferença vem adquirindo grande relevância no contexto mundial, complementando-se a noção de igualdade pela de equidade. Isso exige mais do que o estabelecimento de um padrão homogêneo de acesso aos direitos sociais, pois faz com que a avaliação do patamar de exclusão social dos indivíduos passe a ser estabelecida por meio da análise das condições de igualdade, equidade e cidadania.

Moehlecke (2004) ressalta dois significados clássicos de justiça: o que a identifica com a legalidade e o que considera como justa uma ação que respeita

certa relação de igualdade, estando ambos os significados associados em diversos ordenamentos sociais contemporâneos. Apoiada em Norberto Bobbio, esta autora observa que a conotação positiva atribuída à enunciação de que todos os homens são ou nascem iguais não se deve à igualdade simplesmente. É a extensão da igualdade a todos, conforme os entes com os quais se está tratando e com relação a que eles são iguais, isto é, a igualdade em que e entre quem que assegura esse caráter à enunciação. Nesses termos, políticas universalistas seriam, hoje, consideradas insuficientes para promover a inclusão, pois a sua focalização em grupos específicos torna possível dar mais a quem mais precisa, compensando ou reparando perversas sequelas do passado. A equidade não seria, assim, uma suavização da igualdade. Ela estabelece uma dialética com a igualdade e a justiça, ou seja, entre o certo, o justo e o equitativo para a busca de um equilíbrio em que são consideradas tanto as diferenças individuais de mérito quanto as sociais, visando, sobretudo, eliminar discriminações.

As ações afirmativas se constituem num modo de focalização das políticas sociais voltadas para a promoção da inclusão social e dizem respeito a

[...] qualquer medida que aloca bens – tais como o ingresso em universidades, empregos, promoções, contratos públicos, empréstimos comerciais e o direito de comprar e vender terra – com base no pertencimento a um grupo específico, com o propósito de aumentar a proporção de membros

desse grupo na força de trabalho, na classe empresarial, na população estudantil universitária e nos demais setores nos quais esses grupos estejam atualmente sub-representados em razão de discriminações passadas ou recentes. (FERES e ZONINSEIN, 2006, p.21).

É em torno da década de 1960 que tem início a aplicação das políticas de ação afirmativa na educação superior. Conforme Feres (2006), a Índia é o país de mais longa experiência na história dessas políticas, implantadas ainda sob o domínio colonial inglês, tendo tido, por vezes, até mesmo o objetivo de dividir os colonizados e enfraquecê-los ante o domínio britânico. Após a independência, essas iniciativas foram ratificadas na Constituição de 1950. A base para sua implantação foi constituída por quatro princípios de justificação utilizados em momentos distintos: a) compensação ou reparação por injustiças cometidas no passado contra determinado grupo social; b) proteção dos segmentos mais fracos da comunidade; c) igualdade proporcional na distribuição das oportunidades de educação e emprego em relação ao tamanho relativo de cada grupo na sociedade; e d) justiça social, baseada no conceito de justiça distributiva, princípio que justifica a ação afirmativa simplesmente pela constatação de desigualdades passíveis de se tornarem objeto de políticas públicas.

Segundo D'Avila e Lesser (2008), nos Estados Unidos, os programas de ação afirmativa tiveram origens remotas no Decreto 8.802 de 1941, pelo qual o Presidente Franklin Roosevelt proibiu

as indústrias bélicas de discriminação contra os afro-americanos. Essa medida presidencial constituiu uma resposta à pressão organizada de trabalhadores afro-americanos contra os padrões desiguais de contratação, pagamento e promoção dos negros nas indústrias bélicas. Criou também um novo padrão, em que o Governo Federal se definiu como mediador em questões de inclusão racial, ao mesmo tempo em que gerou expectativa de que as indústrias deveriam fornecer evidências de que não estariam implicadas em práticas discriminatórias.

Quando as ações afirmativas na educação começaram a ser implantadas nos Estados Unidos, na primeira metade de 1960, os argumentos de justificação utilizados foram a reparação e a justiça social, embora estivesse também presente a ideia de igualdade substantiva, no sentido de que a igualdade não deveria ser apenas um direito formal, deveria ser um resultado e não um mero procedimento. Essa concepção de justiça social rompeu com a concepção liberal clássica de que é por meio do Estado e das leis que garantem direitos universais que os cidadãos se tornam verdadeiramente iguais. Uma igualdade formal perante direitos e deveres, sendo o mercado o lugar da desigualdade, regulado pelo mérito de cada um. O paradigma que predomina nessa nova concepção de justiça social é o do Estado do Bem-Estar Social, em que Estado e mercado não funcionam como esferas autônomas geridas por valores independentes de igualdade e mérito. Pelo contrário, o valor da igualdade pode adqui-

rir proeminência sobre o mérito, subtraindo do Estado recursos do mercado e os redistribuindo para promover maior igualdade, isto é, para promover a igualdade substantiva. As diferenças entre os indivíduos não seriam, assim, acidentes naturais, mas produtos das relações sociais, da maneira como a sociedade se organiza, passando as aptidões e qualidades exercitadas por indivíduos em processos competitivos como condições iniciais da competição, a serem objeto de legislação de políticas públicas. No modelo liberal, ao contrário, essas aptidões e qualidades estariam fora do alcance das leis (FERES, 2006).

O desmanche do *Welfare State* e a decretação, nos Estados Unidos, da inconstitucionalidade da política de cotas raciais, em 1978, modifica o argumento da justiça social. No início do século XXI, a raça, como critério de admissão na educação superior, passa a ser um instrumento para garantir a diversidade na sala de aula, convertendo-se num terceiro argumento de justificação das políticas de ação afirmativa, agora, no sentido de contribuir para a qualidade da experiência universitária na graduação e abrangendo também a diversidade de origem social, geográfica, aptidões, etc. Nesse contexto, o termo diversidade tornou-se central em discursos multiculturalistas e na justificação das políticas da identidade. Cabe observar, considerando os três argumentos justificadores, que a questão é agora tratada num nível distinto dos anteriores. Enquanto o argumento da reparação olha para o passado e o da justiça social focaliza sobre a desigualdade presente, a diversidade tem um registro temporal incerto, às

vezes sugerindo a produção de um tempo futuro, quando as diferenças puderem se expressar em todas as instâncias da sociedade. Em parte, a diversidade também atua contra o argumento da justiça social, pois a desigualdade e a discriminação se diluem numa valorização geral da diferença que, por seu turno, é definida em termos de cultura e etnia, conceitos mais vagos e de operacionalização mais difícil.

Não deve ser descartado aqui o alerta de Hofbauer (2006) de que a ideia de ações afirmativas surgiu para afirmar o acesso igual a direitos civis, buscando retificar injustiças históricas. Hoje, em diversos países, em lugar de contribuir para afirmar a crença nos direitos civis, elas servem para afirmar a crença nas comunidades étnicas e religiosas e no direito de cada uma delas determinar o seu próprio destino. Isso significa que os direitos civis e os direitos comunitários passaram a seguir lógicas diferentes e, até certo ponto, excludentes, pois enquanto os primeiros excluem estrangeiros, os direitos étnicos excluem aqueles considerados “não-étnicos” ou “semi-étnicos”, isto é, estabelecem uma distinção de grupos no interior de um grupo maior.

Tendo em vista o predomínio das ações afirmativas como metodologia para a promoção da inclusão, em especial quando aplicada à educação superior, quais seriam suas potencialidades efetivas nesse contexto? Ela poderia ser desenhada de modo a interagir com outras políticas públicas, principalmente aquelas voltadas ao desenvolvimento?

## **4 Inclusão e exclusão social: tendências e proposições**

### **4.1 Tendências**

Duas tendências podem ser identificadas no debate atual sobre os conceitos de inclusão e exclusão social. A primeira é de caráter político, com estímulo a que governos atuem na construção de nações inclusivas, onde impere o respeito do direito à diferença. A segunda, de caráter teórico, retoma a discussão da relação entre pobreza e exclusão social presente no processo inicial do debate sobre o tema, mas situada, agora, numa perspectiva que considera as características novas introduzidas no primeiro desses conceitos como princípios justificadores dessa retomada.

O objetivo de estabelecer democracias multiculturais é uma tendência atual das políticas de desenvolvimento, com o reconhecimento de que a discriminação baseada na identidade cultural – étnica, religiosa e linguística – constitui um obstáculo ao exercício da liberdade individual e ao desenvolvimento humano. O Relatório do Desenvolvimento Humano da ONU, de 2004, sustenta que, para tornarem-se mais inclusivos, os Estados-nação precisam adotar políticas que reconheçam explicitamente diferenças culturais. Essa formulação tem por princípio o entendimento de que a democracia, o crescimento econômico a favor dos pobres e a expansão socialmente igualitária de oportunidades constituem bases necessárias, porém insuficientes para o desenvolvimento, sendo fortes as evidências de que o crescimento economi-

co *per se* não promove automaticamente a superação das discriminações.

Nesse sentido, esse relatório propõe a execução de políticas multiculturais nacionais e globais. As políticas globais enfocariam a inclusão de povos indígenas, a regulação e a partilha de renda de indústrias extrativas e os direitos de propriedade intelectual do conhecimento tradicional; a regulação do comércio e do investimento internacional em bens e serviços culturais; a administração de fluxos de imigração. As políticas multiculturais nacionais visariam melhorar as estratégias de desenvolvimento em cinco áreas: ações para assegurar a participação política de diversos grupos culturais; políticas que tratem da religião e de práticas religiosas; políticas sobre leis consuetudinárias e pluralismo jurídico; políticas sobre o uso de múltiplas línguas; políticas que buscam reparação da exclusão socioeconômica.

As políticas de ações afirmativas na educação superior estão incluídas nesse último grupo. Quando projetadas e coordenadas com estratégias de desenvolvimento nacional nas áreas de educação, emprego, concorrência pública e acesso a financiamento, estudos apontam que seu potencial para o desenvolvimento chega a ser superior aos ganhos obtidos quando grupos discriminados são incorporados às camadas superiores das classes médias e das elites dos Estados-nação.

Compreendidas na perspectiva do direito à diferença, nessas políticas se mesclam questões de gênero com as de etnia, idade, origem, religião e deficiência, entre outras. Nesse sentido, afirma Cury (2005), a

presença de imigrantes, provindos em boa parte de ex-colônias ou de outros países, repõe, no âmbito dos espaços nacionais, não só o tema da desterritorialização e dos fluxos migratórios, como provoca o retorno de temas como tolerância e multiculturalismo perante minorias. Cabe considerar ainda que se as diferenças são visíveis, sensíveis e imediatamente perceptíveis, especialmente no caso das pessoas com necessidades especiais, o mesmo não ocorre com o princípio da igualdade. Ao contrário da desigualdade, fortemente perceptível no âmbito social, a igualdade não é visível a olho nu. Se as políticas inclusivas têm como meta combater todas e quaisquer formas de discriminação que impeçam o acesso a maior igualdade de oportunidades e de condições, elas devem corrigir as fragilidades de uma universalidade focalizada em todo e em cada indivíduo e que, em uma sociedade de classes, apresenta graus consideráveis de desigualdade.

Outra tendência das análises do conceito de exclusão social que vem sendo elaborada por vários autores com referenciais analíticos diversos reside na retomada da relação entre pobreza e exclusão social que esteve presente nos primórdios do debate dessa questão, agora discutida sob perspectivas distintas. Para alguns autores, como Sposati (1998), pobreza e exclusão social são fenômenos distintos, pois enquanto a exclusão contém elementos éticos e culturais referidos também à discriminação e à estigmatização, a pobreza se refere a uma situação que é ou absoluta ou relativa. A primeira es-

tenderia, portanto, a noção de capacidade aquisitiva relacionada à pobreza a outras condições atitudinais e comportamentais que não se referem apenas à capacidade de retenção de bens, pois alcança valores culturais, discriminações, abandono, perda de vínculos, esgarçamento das relações de convívio que não necessariamente se verificam com a pobreza. Isso supõe a necessidade de estabelecer um padrão de vida de inclusão de costumes, valores, qualidade de vida, desenvolvimento humano, autonomia e equidade. Nessa perspectiva, para medir a exclusão social, deveriam ser identificados não apenas os desprovidos de recursos, mas também aqueles cuja não-participação se mostra de formas variadas, como pela discriminação, doença crônica, localização geográfica, identificação cultural. Embora não esgote todas as possibilidades, a falta de recursos materiais poderia ser considerada uma causa central e importante de não-participação dos indivíduos.

Outros autores, contudo, como Costa e Carneiro (2004), consideram que os conceitos de pobreza e de exclusão social poderiam ser sobrepostos um ao outro, permitindo certa aproximação de significados, desde que a concepção de pobreza utilizada não tivesse única e/ou prioritariamente a dimensão econômica como fator explicativo. A utilização de uma concepção ampliada e multidimensional de pobreza ressaltaria a existência da multiplicidade de dimensões que se sobrepõem para a produção, manutenção e transmissão intergeracional desse fenômeno, dimensões essas que interagem, reforçando-se

mutuamente e gerando situações de difícil solução, dada a natureza complexa e multideterminada da exclusão.

Nessa concepção ampliada, as dimensões materiais seriam as faces mais visíveis da pobreza, enquanto a exclusão extrapola o limite dessas dimensões. Por isso, ela exige que o foco seja posto também nas diversas maneiras pelas quais, em diferentes situações e contextos, os vetores da destituição se relacionam e se interpenetram. Em grande medida, é nessas condições que as desigualdades tendem a se sobrepor e se reforçar mutuamente, levando à reprodução da pobreza e da exclusão social. É o que acontece, por exemplo, com a escolaridade da mãe, fortemente associada às chances futuras dos filhos na escola e às taxas de mortalidade infantil. Ou o que ocorre com as associações entre fracasso escolar, inserção precária no mercado de trabalho e relações de gênero.

Nessa perspectiva, pobreza e exclusão poderiam ser considerados termos intercambiáveis, sendo a concepção de exclusão um fenômeno dinâmico e com múltiplas dimensões. Dado que a situação de pobreza inclui também aspectos menos tangíveis ligados a atitudes, a valores e a condutas dos setores pobres da população, não é suficiente fazer a provisão de bens e serviços, porque a carência material persistente é geralmente acompanhada por atitudes e relações sociais – inclusive e, talvez, principalmente com os não pobres – que limitam fortemente a capacidade desses indivíduos se apropriarem e fazerem uso dos recursos, bens e serviços disponibiliza-

dos pelo Poder Público. Frequentemente, à situação de intensa vulnerabilidade estão associadas baixas expectativas dos indivíduos quanto às possibilidades e condições presentes e futuras de seus filhos, baixa autoestima, resignação, ressentimento e subalternidade em relação a outros etc. Esses sentimentos ou atitudes, por sua vez, estão enraizados nas relações que esses grupos mantêm com seu entorno e com setores não pobres da sociedade, sendo as atitudes individuais moldadas a partir das experiências cotidianas nos grupos familiares, de vizinhos e nas relações com os outros setores sociais com os quais interagem.

Castel (2004) admite a relação entre esses dois conceitos, ressaltando que se trata de uma pobreza de novo tipo, que denomina de “nova pobreza”, conforme expressão cunhada em meados da década de 1980. A crítica marxista, por sua vez, nega essa novidade, por considerar não ter sentido pensar em nova pobreza ou em exclusão social como elementos de uma nova questão social. Para ela, não existe essa nova questão social, ela não se distingue da permanência das velhas questões do capitalismo, sendo apenas a nova expressão da questão social na ordem do capital (COSTA, 2008).

A “nova pobreza”, segundo a perspectiva de Castel (2004), entretanto, não consiste numa “pobreza residual, de alguma forma intemporal, mas de uma novidade que exige análises novas, porque representa o que há de inédito na conjuntura social” (CASTEL, 2004, p. 22). Segundo ele, a pobreza teria mudado de forma, de

âmbito e de consequências, compreendendo mais do que privação econômica, ela tem certa dimensão moral. Enquanto a “velha pobreza” oferecia ao pobre perspectiva de ascensão social com base em economias feitas ao longo da vida ou por meio da escolarização de filhos e netos, a nova pobreza não proporciona mais essa alternativa.

A distinção entre os dois tipos de pobreza é reforçada por Raczynski (1995), para quem esse fato tem um perfil diferente do de 20 anos atrás e tornou-se um fenômeno acentuadamente urbano. Se, por um lado, a qualidade de vida melhorou, como os indicadores de expectativa de vida ao nascer, alfabetização e nível de escolarização e acesso a serviços de saúde, água, saneamento e eletricidade, por outro lado, em muitos países, essa qualidade se tornou mais heterogênea e, naqueles países com tradição de política social, os pobres foram beneficiados de forma parcial e desigual pelo Estado. Alguns tiveram acesso aos benefícios da seguridade social, outros aos de habitação, educação e saúde, outros tiveram possibilidade de mobilidade social ascendente, enquanto outros, ainda, puderam proporcionar isso a seus filhos. Segundo a autora, qualquer que seja o indicador utilizado, o nível, a escala e a evolução da pobreza que predomina em um país é influenciado pela política social, bem como pela situação e políticas relacionadas à economia, trabalho, renda, custo de vida e subsídios, infraestrutura e atividades públicas. Aspectos culturais e sociais (atitudes, comportamento, recursos) dos setores pobres, característicos do

sistema político e das instituições públicas e privadas equipadas para atender às necessidades básicas são também determinantes da pobreza. Desse modo, uma estratégia de combate à pobreza efetiva precisa estar integrada a um conjunto de estratégias de desenvolvimento.

Em sintonia com essa abordagem, Pochmann et alli (2004) analisaram o tema da exclusão no Brasil, destacando a existência de uma “velha” e de uma “nova” exclusão social. A primeira seria a

[...] forma de marginalização dos frutos do crescimento econômico e da cidadania expressa pelos baixos níveis de renda e escolaridade, incidindo mais freqüentemente sobre os migrantes, analfabetos, mulheres, famílias numerosas e a população negra. (POCHMANN et alii, 2004, p. 43).

Na sua grande maioria, ela resultou de pressão da mão de obra do campo nas cidades, ocasionando a expansão da miséria nos centros urbanos. A nova exclusão social, por sua vez, seria um

[...] fenômeno de ampliação de parcelas significativas da população em situação de vulnerabilidade social, e também as diferentes formas de manifestação da exclusão, abarcando as esferas cultural, econômica e política. (POCHMANN et alii, 2004, p.49).

Ela atinge segmentos sociais antes preservados, como jovens com alta escolaridade, indivíduos com mais de 40 anos, etc. As novas fontes de geração da exclusão para esses autores seriam o desemprego e a precarização das formas de

inserção do cidadão no mercado de trabalho, tendo como subprodutos o aumento da violência urbana e a vulnerabilidade juvenil intensificadas pela maior flexibilidade ocupacional e dos níveis de renda.

Duas tendências, portanto, se fazem presentes no encaminhamento das questões relacionadas à análise da temática da inclusão social. De um lado, no campo das políticas, a ênfase nas características multiculturais das sociedades, buscando o respeito a identidades culturais étnicas, religiosas e linguísticas e o combate à discriminação a essas características. De outro lado, no campo das análises sociológicas, a retomada da relação anteriormente estabelecida entre pobreza e exclusão social, compreendendo o debate sobre os limites da existência dessa relação.

#### **4.2 Inclusão e exclusão social: proposições**

As políticas inclusivas estão baseadas em princípios morais e políticos estabelecidos em documentos nacionais e internacionais e na legislação, tanto de países desenvolvidos como dos em desenvolvimento. O acesso à educação de qualidade é hoje um direito humano inquestionável e diversos países têm formulado políticas e leis que, aparentemente, visam garantir esse direito como o caminho mais curto para estender a todos o conceito de cidadania. O processo educativo no contexto atual exige sua vinculação ao princípio da equidade, ou seja, a orientação para a construção de uma sociedade que respeite a diversidade e saiba conviver com as diferenças. Nesse sentido, a reivindicação

de universalização dos padrões básicos de dignidade humana é parte do padrão de justiça social que a sociedade reconhece como desejável. Cabe a ela exigir garantias de seu cumprimento e, ao Estado, consolidar e regular seu funcionamento.

O debate e a polêmica em torno do conceito de inclusão social, aqui delineado, mostram a dificuldade para formular e implementar políticas voltadas para equacionar essa problemática. Um ponto de partida para isso talvez possa ser encontrado em Sposati (1998) que, diante da ausência de referências universais para estabelecer um padrão de inclusão social, sintetizou em quatro utopias os elementos indispensáveis para concretização desse padrão: autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade. A autonomia diz respeito à capacidade e possibilidade de o cidadão suprir suas necessidades vitais, especiais, culturais, políticas e sociais, inclusive a capacidade de usufruir segurança social e pessoal. A qualidade de vida se refere à possibilidade de obter uma melhor redistribuição e usufruto da riqueza social e tecnológica pelos cidadãos de uma comunidade, bem como à garantia de um ambiente de desenvolvimento ecológico e participativo de respeito ao homem e à natureza com menor grau de degradação e precariedade. O desenvolvimento humano compreende a possibilidade de todos os cidadãos de uma sociedade se desenvolverem com o menor grau possível de privação e sofrimento, enquanto a equidade está relacionada à possibilidade de manifestação e de respeito às diferenças, sem discriminação

ou restrição do acesso aos direitos e sem estigmatização das diferenças.

O enfrentamento eficaz do problema da exclusão exige a aplicação de políticas flexíveis, de modo a abarcar as características específicas com que ela se apresenta e se reproduz, tendo em vista que, sob o rótulo genérico de exclusão encontram-se situações muito distintas, com condicionantes e nexos causais diversos. A execução de políticas com foco na autonomia poderá ressaltar as potencialidades e alternativas presentes nos contextos de exclusão, identificando e enfatizando as ideias e capacidades presentes nos grupos de excluídos, de modo a criar e consolidar, neles, o capital social.

É necessário alertar para a tendência das políticas inclusivas de atribuir caráter de permanência a uma ação que deveria ser provisória. Nesse caso, em lugar de assegurar um algo mais para aqueles que têm menos, como compete às políticas de discriminação positiva, elas acabam por se transformar em políticas de discriminação negativa, pela recusa em intervir sobre o processo global responsável pelas situações de inutilidade social. Assim, para que os programas realizados com o objetivo de promover a inclusão não sejam apenas de caráter compensatório, voltados para o suprimento imediato de carências materiais mais extremas, é preciso que eles atuem sobre os mecanismos de reprodução da destituição.

Para tanto, é preciso implementar políticas intersetoriais voltadas para o desenvolvimento de ações integradas nas diversas áreas sociais: educação, saúde,

habitação, assistência social, bem como buscar a integração de objetivos, metas e procedimentos. Essas ações devem ser orientadas para prevenir ou reduzir o risco da entrada em uma situação de exclusão; para promover a saída ou a transição da situação de exclusão para maior inclusão; para proteger diante da ocorrência de determinados eventos, evitando que uma situação que é transitória se deteriore em uma exclusão ainda mais consolidada; e para impulsionar os indivíduos ou grupos no sentido de saída da exclusão, favorecendo trajetórias mais inclusivas e de não retorno à exclusão. Essas ações devem ser, a um só tempo, compensatórias e redistributivas, emergenciais e estratégicas, exercendo intervenções também sobre as condições não tangíveis da exclusão. Isto é, que além de prover bens e serviços para assegurar a sobrevivência, elas devem contribuir para e sustentar a melhoria da autoestima, da autonomia e da construção de alternativas e estratégias de vida.

Como mecanismo de políticas destinadas a atingir um patamar adequado de inclusão social, a educação superior deve se orientar para a realização das utopias mencionadas, tendo em vista as possibilidades que esse nível de ensino proporciona de mobilidade social, principalmente quando se trata da primeira geração de indivíduos que a ele tem acesso. Conforme Chauí (2001), a universidade é uma instituição social que realiza e exprime, de modo determinado, a sociedade de que é e faz parte. Ela "não é uma realidade separada e sim uma expressão historicamente determinada de uma sociedade determina-

da" (CHAUÍ, 2001, p.35), o que justifica seu compromisso com a promoção da inclusão social. Moehlecke (2004) ressalta, contudo, que a implementação de políticas sociais apenas na educação superior nem sempre é suficiente para resolver uma situação de desigualdade. Como raça e classe social se relacionam de modo complexo em diversos países, gerando uma combinação de discriminação racial e social, torna-se necessário aplicar medidas complementares às políticas de ação afirmativa. Entre essas medidas, esta autora destaca a expansão e melhoria de qualidade da educação básica, pois a democratização do acesso e a maior equidade na oferta na educação superior dependem também da associação entre a elevação da escolarização da população e a melhoria da qualidade da educação oferecida.

É preciso clareza, no entanto, quanto ao potencial efetivo que a educação possui para contribuir com este objetivo. A complexidade da problemática aqui abordada mostra que as intervenções devem se fazer por meio de uma atuação concertada sobre o conjunto de fatores causadores da exclusão, não só para que as políticas de discriminação positiva não se convertam em discriminação negativa, mas, também, para que cada componente desse processo contribua, na medida exata das suas possibilidades, para a concretização do objetivo maior que se pretende atingir.

Desse ponto de vista, analisando o caso brasileiro, Zoninsein (2006) considera que as implicações políticas, econômicas e desenvolvimentistas decorrentes da elaboração das políticas de inclusão por

meio de ações afirmativas têm sido subestimadas, porque elas têm sido objeto de uma concepção equivocada, como um mero processo burocrático de realocação dos recursos disponíveis. Por essa razão, resultados das oportunidades educacionais e realizações acadêmicas são percebidos como se ocorressem de forma automática e com baixo custo de investimentos. Têm sido também dispensadas a análise da gestão das instituições e a proposição de mecanismos institucionais específicos destinados a maximizar os benefícios dessas ações para seus beneficiários e para a sociedade.

A análise de Russell (2006) sobre as políticas de ação afirmativa nos Estados Unidos ilustra ações desenvolvidas de forma mais abrangente. Naquele país, diversos programas foram proporcionados aos estudantes favorecidos pelas ações afirmativas, no sentido não só de assegurar a permanência, como também o sucesso no ensino superior. Entre eles, encontram-se programas de auxílio financeiro governamental, de apoio acadêmico destinados a fornecer apoio adicional a estudantes promissores no sentido de superar barreiras de classes, sociais e culturais, tais como serviços de aconselhamento, aulas particulares e de reforço. Foram criados, também, programas de acesso de minorias a carreiras de pesquisa, além de outros, destinados a promover informação sobre as condições e possibilidades oferecidas pelo ensino superior, com o objetivo de atrair estudantes de minorias das instituições de ensino fundamental.

O retorno obtido com investimentos desse tipo depende da habilidade dos

beneficiários das ações afirmativas em aproveitar eficazmente as oportunidades educacionais criadas para poderem desempenhar bem suas atividades acadêmicas e, eventualmente, dos trabalhos de elevada produtividade e do valor dos salários que conseguem alcançar após a graduação. O investimento numa quantidade significativa de recursos em atividades múltiplas, como os destinados a lidar com a qualificação acadêmica incompleta, com processo de seleção e aconselhamento, bem como com o auxílio financeiro aos estudantes, entre outros, é parte integrante do nível de sucesso atingido. A maximização dos benefícios das ações afirmativas é tanto maior quanto maiores forem a magnitude da prioridade dada aos grupos que são alvos desses programas; a extensão de suas desvantagens socioeconômicas e educacionais; o grau de resistência das comunidades acadêmicas a essas políticas; o volume do investimento que o governo e a sociedade civil querem e são capazes de mobilizar; e a natureza dos procedimentos institucionais disponibilizados para implementá-las.

Finalmente, é preciso considerar também as incertezas quanto ao sucesso da implantação de projetos políticos de ação afirmativa na educação superior, como aquelas presentes na aplicação de cotas para o ingresso, por exemplo. Hofbauer considera que, por constituírem um desafio para o processo de inclusão social na educação superior, seus riscos precisam ser problematizados e avaliados. Segundo ele,

Ninguém pode prever os desdobramentos que a implementação de programas de ação afirmativa acarretará (por exemplo, se irá fortalecer uma tendência de sensibilização e de conscientização [...] para com a problemática da discriminação e/ou se ocorrerá uma “contra-reação” que poderá impulsionar um acirramento de atos discriminatórios). (HOFBAUER, 2006, p. 50).

A aplicação de ações afirmativas na educação superior constitui-se, hoje, uma questão geradora de polêmicas e é preciso levar em conta toda a diversidade de questões que se fazem presentes nessas polêmicas. No estado atual do conhecimento sobre a inclusão social neste nível de ensino, e por se constituírem na alternativa preferencial de intervenção na educação superior, as ações afirmativas devem ser objeto de análises sistemáticas. A existência de medidas destinadas a assegurar que os indivíduos sejam bem sucedidos não só em ingressar como em concluírem os estudos e, também, em encontrarem condições e oportunidades adequadas no mercado de trabalho são partes constituintes dessa dimensão do problema da inclusão na educação superior. Elas devem ser consideradas na abordagem do conceito, tanto do ponto de vista das políticas, quanto do ponto de vista acadêmico.

## Conclusão

A análise apresentada neste texto permite observar que a ênfase nos estudos sobre o conceito de inclusão social tem sido posta, de forma mais acentuada, sobre a negação da ação, ou seja, o foco vem sendo posto sobre o conceito de exclusão social, pouco contribuindo para a compreensão do fenômeno. Os debates em torno do significado desse termo, bem como as análises sobre situações de exclusão que têm sido produzidas em quantidade razoável, revelam, ainda, a existência de uma polêmica que, com a continuidade dos debates, tem potencial para aportar contribuições significativas ao tema. Revelam, também, serem deles ainda desconhecidas aspectos de abordagem mais recente e que estão assumindo grande relevância para o processo de inclusão na educação superior, como é o caso das experiências de integração internacional que estão sendo construídas nesse nível de ensino, a exemplo de universidades brasileiras voltadas para a integração na América Latina e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Mesmo assim, é possível afirmar que a problemática, até o momento, tem sido situada de modo satisfatório, considerando-se as divergências existentes sobre os termos, a exposição das concepções orientadoras das diversas abordagens e as percepções sobre os mecanismos a serem adotados para intervir nesse processo. Com a realização de análises mais sistemáticas das práticas de inclusão que vêm sendo produzidas nas diversas sociedades e a

sinalização de que deve ocorrer maior diversificação e intensificação dessas práticas, em futuro próximo o estágio do conhecimento sobre o tema tende a se apresentar de forma mais robusta. Na etapa atual, tanto um conceito como o outro são percebidos pelos estudiosos como pouco esclarecedores sobre o fenômeno que eles designam, não permitindo perceber adequadamente o que eles encobrem e as formas mais adequadas para enfrentar os desafios propostos pelo fenômeno.

O problema em questão demanda uma abordagem abrangente, envolvendo a multiplicidade e complexidade de aspectos que dele fazem parte. Desse ponto de vista, a educação superior é apenas um dos elos dessa corrente. As análises permitem perceber que esse nível de ensino pode desempenhar papel relevante no processo de inclusão social, mas que as possibilidades de êxito no cumprimento desse papel dependem, também, de uma grande diversidade de ações a serem realizadas nos demais níveis de ensino. Do mesmo modo, o alcance da educação em geral, nesse processo, embora importante, é de cunho restrito e depende da sua associação com uma série de outras ações da sociedade destinadas a promover condições de desenvolvimento econômico e social que proporcionem maior igualdade e justiça social. Entre essas ações ressalta a maior abertura do mercado de trabalho para receber profissionais de nível superior favorecidos por ações afirmativas em sistemas de ensino superior que estão sendo submetidos a processos de ampliação e democratização.

As novas perspectivas de integração internacional que vêm sendo propostas para a educação superior levam a considerar, também, o impacto que elas podem vir a produzir para a escolha, pelo estudante, das melhores universidades onde buscar programas de estudos e de mobilidade estudantil, bem como os melhores programas entre os que estão sendo nelas oferecidos. Se, no plano nacional, o capital social e cultural do indivíduo desempenha papel importante na escolha da instituição e do curso superior, no plano internacional globalizado o papel desse capital não pode deixar de ser considerado.

Algumas perguntas para as quais o estado da arte ainda não contempla a possibilidade de respostas satisfatórias

devem ser formuladas. Em que medida procedimentos de políticas ditas inclusivas que estão sendo postas em prática estão, de fato, promovendo a inclusão social dos indivíduos? Qual o alcance do termo inclusão como parâmetro para avaliar os resultados dessas políticas? A concordar com a crítica marxista, a inclusão social somente seria obtida com a superação da sociedade capitalista? Com a evolução das políticas e das práticas inclusivas seria possível obter o padrão de inclusão desejável, mesmo na sociedade capitalista? As análises apresentadas nesse estudo não dão conta de oferecer respostas suficientemente esclarecedoras para essas perguntas. Resta ainda um campo aberto e bastante sedutor para o aprofundamento dessa questão.

## Referências

- AMIN, Samir. *Capitalism in the Age of Globalization: the Management of Contemporary Society*. London: Verso, 1997.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BURCHARDT, Tania; LE GRAND, Julian; PIACHAUD, David. Introduction. In: HILLS, John; LE GRAND, Julian; PIACHAUD, David (Eds.). *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- CAMILLONI, Alicia R. W. El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones. *Políticas Educativas*, Campinas, v. 2, n. 1, p. 1 -12, dez. 2008.
- CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEY, Mariângela B.; BÓGUS, Lúcia; YASBEK, Maria Carmelita (Orgs.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 2004.
- CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Hacia una Europa de la solidaridad*. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y la promoción de la integración. Bruxelas: COM, 1992.
- COSTA, Bruno L.; CARNEIRO, Carla B. L. *Implicações do enfoque da exclusão social sobre as políticas públicas: desafios para o desempenho governamental*. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, texto para discussão n. 08, maio de 2004.

COSTA, Ricardo. *Usos e abusos da exclusão social como conceito explicativo das novas desigualdades: uma crítica marxista*. Comunicação apresentada no III Congresso Internacional Karl Marx, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, novembro 2008.

CURY, Carlos R. J. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2005.

D'AVILA, Jerry; LESSER, Jeffrey. As cotas através de um espelho distorcido, acertos e desacertos das ações afirmativas no discurso da educação no Brasil. In: PEIXOTO, Maria do Carmo L; ARANHA, Antônia V. (Orgs.). *Universidade pública e inclusão social: experiência e imaginação*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 121-138.

DUPAS, Gilberto. Tensões contemporâneas entre público e privado. *Cadernos de Pesquisa* (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, v. 35, p. 33-42, 2005.

FERES Jr, João; ZONISEIN, Jonas. Introdução: ação afirmativa e desenvolvimento. In: FERES Jr, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). *Ação afirmativa e universidade, experiências nacionais comparadas*. Brasília: Ed. UnB, 2006. p. 9-45.

FERREIRA, Mônica D. P. *As armadilhas da exclusão: um desafio para a análise*. Trabalho apresentado na 25ª Reunião Anual da Anped, Caxambu, setembro de 2002.

HOFBAUER, Andreas. Ações afirmativas e o debate sobre o racismo no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 68, p. 9-56, 2006.

LAPLANE, Adriana. Uma análise das condições para a implementação de políticas de educação inclusiva no Brasil e na Inglaterra. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 689-716, número especial, 2006.

LENOIR, René. *Les Exclus. Un Français sur dix*. Paris: Le Seuil, 1974.

MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

\_\_\_\_\_. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis: Vozes, 2003.

MINGIONE, Enzo. Fragmentação e exclusão: a questão social na fase atual de transição das cidades nas sociedades industriais avançadas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, p. 673-700, 1998.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, especial, p. 757-776, out. 2004.

MORAES, Reginaldo C. Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do Estado nacional? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 309-333, maio/ago. 2004.

PINO, Mauro Del. Política educacional, emprego e exclusão social. In: GENTILLI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 65-88.

POCHMANN, Márcio; CAMPOS, André; AMORIM, Ricardo; SILVA, Ronnie (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004. v. 2: Dinâmica e manifestação territorial.

- \_\_\_\_\_. *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004. v. 3: Os ricos no Brasil.
- RACZYNSKI, Dagmar (Ed.). *Strategies to combat poverty in Latin America*. New York: BIRD/The Johns Hopkins University Press, 1995.
- RIoux, Liliane. Les dimensions spatiale et culturelle de la marginalité. Une approche psychosociologique. In: GUILLAUD, Dominique; SEYSSET, Maorie; WALTER, Annie (Orgs.). *À Joël Bonnemaison, Le voyage inachevé...* Paris: Orstom/Prodig, 1998. p.635-640.
- RUSSELL, Paulette G. Ação afirmativa e iniciativas de promoção da diversidade na educação superior americana: o envolvimento das instituições na criação de ambientes inclusivos de aprendizado. In: FERES Jr, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). *Ação afirmativa e universidade, experiências nacionais comparadas*. Brasília: Ed. UnB, 2006. p. 202-226.
- SPOSATI, Aldaíza. *Exclusão social abaixo da linha do Equador*, exposição apresentada no seminário Exclusão Social, realizado na PUCSP em 23 de abril de 1998.
- \_\_\_\_\_. A fluidez da inclusão/exclusão social. *Ciência e Cultura*, São Paulo, ano 58, n. 4, p. 4-5, out/nov./dez. 2006.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. *Sociología y Subdesarrollo*. México: Nuestro Tiempo, 1981.
- WORLD BANK. *Globalization, Growth and Poverty: building na inclusive world economy*. New York: Oxford University Press, 2002.
- WACQUANT, Loïc. *Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2001.

Recebido em outubro de 2010.

Aprovado para publicação em novembro de 2010.

# **As políticas de expansão da educação superior no Brasil e a produção do conhecimento**

## *Policies for expansion of higher education in Brazil and the production of knowledge*

Afrânio Mendes Catani\*

João Ferreira de Oliveira\*\*

Regina Maria Michelotto\*\*\*

\* Doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), professor titular na Faculdade de Educação da USP e pesquisador do CNPq. E-mail: amcatani@usp.br.

\*\* Doutor em Educação pela USP, professor associado da Universidade Federal de Goiás (UFG) e pesquisador do CNPq. E-mail: joão.jferreira@gmail.com.

\*\*\* Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e professora adjunta da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: mmiche@uol.com.br.

### **Resumo**

O artigo analisa a produção do conhecimento no contexto das políticas de expansão da educação superior no Brasil, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1990, considerando suas interfaces com o campo científico, em geral, uma vez que a pós-graduação e a pesquisa no Brasil se estruturam por áreas específicas ou por grandes áreas de conhecimento. São examinados três aspectos fundamentais: a expansão e privatização da graduação e o crescimento e pragmatismo da pós-graduação, a produção do conhecimento acadêmico-científico marcado pela expansão, investimento e pragmatismo, e a natureza e o caráter do conhecimento.

### **Palavras-chave**

Educação superior. Produção do conhecimento. Políticas públicas.

### **Abstract**

The article discusses the production of knowledge in the context of policies of higher education expansion in Brazil, especially from the second half of the 1990s, considering its interfaces with the scientific field, in general, once the post-graduate studies and research in Brazil are structured for specific areas or large areas of knowledge. Are examined three fundamental aspects: the expansion and privatization of undergraduate and growth and pragmatism of postgraduate, the production of academic scientific-knowledge, marked by expansion, investment and pragmatism, and the nature and character of knowledge.

## Key-words

Higher education. Knowledge production. Public policies.

O presente artigo busca analisar a “produção do conhecimento no contexto das políticas de expansão da educação superior no Brasil”, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1990, tendo em vista compreender as modificações que vêm ocorrendo nessa área. Busca-se ainda examinar as orientações políticas, os indicadores acadêmico-científicos e as tendências em curso, objetivando compreender a natureza e o caráter da produção do conhecimento, considerando as tendências crescentes de subordinação da produção científica às demandas do capital produtivo. Tal compreensão situa-se no campo das políticas de educação superior, levando em consideração suas interfaces com o campo científico (BOURDIEU, 1983, 2001, 2004) em geral, uma vez que a pós-graduação e a pesquisa no Brasil se estruturam por áreas específicas e/ou grandes áreas de conhecimento.

A reforma da educação superior iniciada a partir da segunda metade dos anos 1990, assim como as mudanças nas políticas de investimento em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), vêm impactando de maneira decisiva a produção do conhecimento, sobretudo nas universidades públicas que atuam mais fortemente na pós-graduação e na pesquisa. É preciso, no entanto, investigar que áreas ou temáticas vêm sendo privilegiadas pelas agências de financiamento; quais as exigências estabelecidas para os docentes pesquisadores

obterem financiamento para suas investigações; que vinculações se estabelecem entre a produção do conhecimento e o setor produtivo; que razões são apresentadas para justificar o processo de produção do conhecimento; que alterações estão ocorrendo nos periódicos e nos eventos científicos com vistas a favorecer essa maior produção de conhecimento; qual o volume de recursos aplicados em CT&I; o que pode ser constatado acerca do crescimento da pós-graduação e da pesquisa nas diferentes áreas de conhecimento; como tem se dado o debate em torno da questão da qualidade da produção do conhecimento. Todavia, no limite desse artigo, não será possível tratar de todos estes aspectos, embora sejam relevantes e fundamentais para a compreensão geral do tema. Vai se buscar, no entanto, apresentar e analisar alguns indicadores que realçam tendências em curso na área, que permitam problematizar partes dos aspectos apontados.

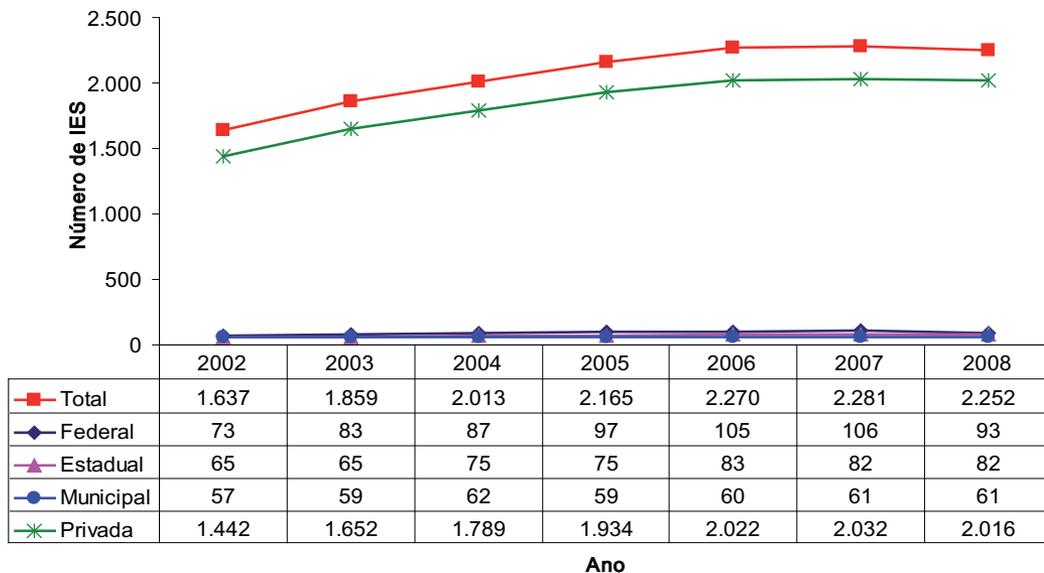
### **A expansão e privatização da graduação e o crescimento e pragmatismo da pós-graduação**

A educação superior no Brasil vem se expandindo de modo acelerado, desde a segunda metade da década de 1990, sobretudo por meio de IES privadas. Em lugar da indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa e da universidade como

referência para a expansão do sistema, adotaram-se os princípios da diversificação e da diferenciação, assim como a criação e o fortalecimento da instituição não-universitária voltada exclusivamente para o ensino (CATANI, 2008, 2009; RISTOFF;

GIOLO, 2006; OLIVEIRA, 2000). Conforme dados do Censo da Educação Superior (BRASIL.MEC.Inep, 2009), o país, em 2008, contabilizou 2.252 IES, sendo quase 90% no setor privado (Tabela 1)<sup>1</sup>.

**Tabela 1:** Evolução do número de instituições, segundo a categoria administrativa - Brasil - 2002 a 2008



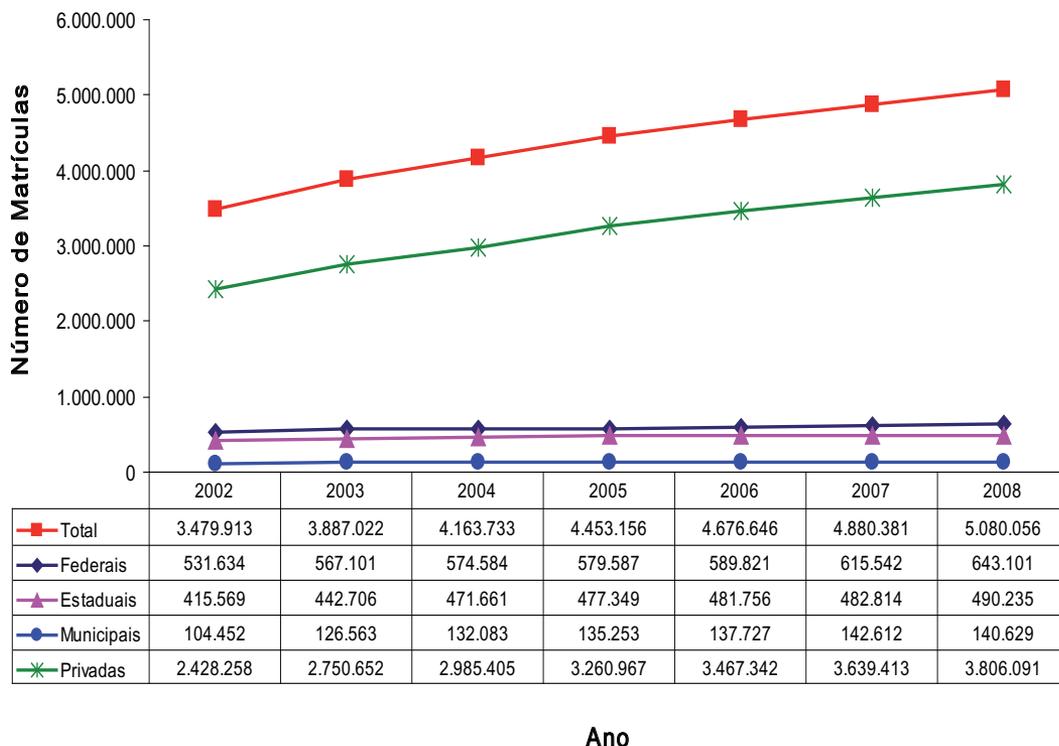
Fonte: Censo da Educação Superior (BRASIL.MEC.Inep, 2009).

As matrículas em cursos de graduação chegaram a 5.080.056 milhões, sendo cerca de 75% no setor privado (Tabela 2), em que pese o crescimento constante das

matrículas nas IES públicas, sobretudo nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

<sup>1</sup> A queda no número de Instituições Federais de Ensino Superior, de 2007 para 2008, é explicada pela criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia a partir da fusão de Centros Federais de Educação Tecnológica, em muitos casos.

**Tabela 2:** Evolução do número de matrículas – graduação presencial por categoria administrativa - Brasil – 2002-2008



Fonte: Censo da Educação Superior (BRASILMEC. Inep, 2009).

A pós-graduação brasileira também cresceu consideravelmente nas últimas décadas. De 1998 a 2008, ocorreu um crescimento de 104% no número de programas de pós-graduação (PG) no País. O crescimento foi constante ao longo desse período, sendo que os mestrados acadêmicos experimentaram um incremento da ordem de 122%, enquanto os cursos de doutorado, 50%. O aumento

dos mestrados/doutorados foi de 71,4%, contabilizando 1.284 programas. No entanto, o maior crescimento se deu com os mestrados profissionais, que surgiram em 1999 e registram um incremento de 5.350% até 2008. Nesse mesmo ano já havia 218 mestrados profissionais, correspondendo a 8,5% do total de cursos/programas (Tabela 3).

**Tabela 3:** Programas de pós-graduação no Brasil - 1998 a 2008

Ano	Mestrado	Doutorado	Mestrado/Doutorado	Mestrado/Profissional	Mestr/Mestr Profis.	Mestr/Dout/Mest. Profis.	Total
<b>1998</b>	464	24	749	0	3	19	<b>1.259</b>
<b>1999</b>	554	25	756	4	5	19	<b>1.363</b>
<b>2000</b>	613	28	766	9	5	19	<b>1.440</b>
<b>2001</b>	561	29	883	29	5	44	<b>1.551</b>
<b>2002</b>	661	32	891	51	5	44	<b>1.684</b>
<b>2003</b>	765	35	907	62	6	44	<b>1.819</b>
<b>2004</b>	760	32	1.022	116	0	1	<b>1.931</b>
<b>2005</b>	830	33	1.063	132	0	0	<b>2.058</b>
<b>2006</b>	924	39	1.146	157	0	0	<b>2.266</b>
<b>2007</b>	981	37	1.207	184	0	0	<b>2.409</b>
<b>2008</b>	1.030	36	1.284	218	0	0	<b>2.568</b>
<b>1998/2008(%)</b>	<b>122,0</b>	<b>50,0</b>	<b>71,4</b>	<b>5350,0</b>	<b>-100,0</b>	<b>-100,0</b>	<b>104,0</b>

Fonte: Brasil. MEC. Capes. GeoCapes (2010).

Comparando o número de programas de pós-graduação das redes públicas e privadas com o número de matrículas em cursos de graduação, vemos que enquanto o setor público tem maior presença na pós-graduação (82% dos programas), as IES privadas respondem por 75% das matrículas em cursos de graduação. Além disso, das dez maiores universidades brasileiras (Tabela 4), em termos de alunos na graduação, oito são privadas. Isso indica

que as universidades privadas pouco se interessam pela oferta de cursos de mestrado e doutorado, sobretudo acadêmicos, provavelmente porque não dão o lucro esperado. Mostra, também, que as universidades privadas trabalham com número mínimo de programas exigidos pela legislação federal para manterem a nomenclatura de universidade, constituindo-se efetivamente como “universidades de ensino”.

**Tabela 4:** Relação das dez primeiras Instituições de Ensino Superior, por ordem decrescente no número de matrículas na graduação - Brasil - 2008

Universidade	Organização Acadêmica	Matrículas
Universidade Paulista – UNIP-SP	Privada	166.601
Universidade Estácio de Sá – UNESA-RJ	Privada	115.916
Universidade Nove de Julho – UNINOVE-SP	Privada	93.520
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC-MG	Privada	55.686
Universidade Bandeirante de São Paulo – UNIBAN-SP	Privada	55.674
Universidade de São Paulo – USP-SP	<b>Pública</b>	50.508
Universidade Salgado de Oliveira – UNIVERSO-RJ	Privada	43.437
Universidade Luterana do Brasil – ULBRA-RS	Privada	39.305
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG	Privada	34.017
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP-SP	<b>Pública</b>	31.974

Fonte: Censo da Educação Superior (BRASILMEC. Inep, 2009).

As matrículas na pós-graduação também aumentaram consideravelmente, ou seja, 97,3% no período entre 1998 e 2008. O maior crescimento ocorreu nos mestrados profissionais (1.440,4%), seguido do doutorado (97,6%) e do mestrado acadêmico (78,8%). Observa-se que as

matrículas no doutorado quase dobraram ao longo desse período, mas foi o mestrado profissional que surgiu e ganhou o maior impulso como nova modalidade de pós-graduação. Ao todo, havia 150.118 alunos matriculados em mestrados e doutorados em 2008 (Tabela 5).

**Tabela 5:** Alunos matriculados em programas de pós-graduação -1998 a 2008

Ano	Mestrado	Doutorado	Mestrado Profissional	Total
<b>1998</b>	49.387	26.697	0	76.084
<b>1999</b>	54.792	29.895	589	85.276
<b>2000</b>	60.425	32.900	1.131	94.456
<b>2001</b>	62.353	35.134	2.956	100.443
<b>2002</b>	63.990	37.728	4.350	106.068
<b>2003</b>	66.951	40.213	5.065	112.229
<b>2004</b>	69.190	41.261	5.809	116.260
<b>2005</b>	73.805	43.942	6.301	124.048
<b>2006</b>	79.050	46.572	6.798	132.420
<b>2007</b>	84.356	49.667	7.638	141.661
<b>2008</b>	88.295	52.750	9.073	150.118
<b>1998/2008(%)</b>	<b>78,8</b>	<b>97,6</b>	<b>1.440,4</b>	<b>97,3</b>

Fonte: Brasil. MEC. Capes. GeoCapes (2010).

Conforme a Tabela 6, a área de ciências humanas é a que possui maior número de alunos matriculados, seguida de engenharias, ciências da saúde e ciências sociais aplicadas. No entanto, as áreas

que mais cresceram percentualmente, no período 2005/2008, foram: multidisciplinar (50,3%), ciências agrárias (29,5%) e ciências da saúde (26%).

**Tabela 6:** Alunos matriculados em programas de pós-graduação por área de conhecimento, em 2008

Áreas de conhecimento	Número de alunos matriculados	Crescimento Variação 2005/2008
Ciências humanas	25.512	18%
Engenharias	22.256	16,3%
Ciências da saúde	21.660	26%
Ciências sociais aplicadas	18.973	12,8%
Ciências exatas e da terra	14.460	20,4%
Ciências agrárias	14.167	29,5%
Multidisciplinares	11.973	50,3%
Ciências biológicas	11.435	16,7%
Linguística, letras e artes	9.682	16,2%

Fonte: Brasil. MEC. Capes. GeoCapes (2010).

### **A produção do conhecimento acadêmico-científico: expansão, investimento e pragmatismo**

Nesse contexto de expansão da educação superior, a produção do conhecimento também vem passando por alterações significativas (BIANCHETTI; SGUISSARDI, 2009; CRUZ, 2003). A ênfase tem recaído na pesquisa tecnológica, na inovação, na articulação e nas parcerias entre universidades e empresas por meio de incentivos financeiros, bem como na maior subordinação da produção intelectual e dos programas de pós-graduação *stricto sensu* às demandas produtivas e aos interesses dos governos (MANCERO; SILVA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2008).

Estatísticas recentes mostram que

vem crescendo paulatinamente o investimento das agências governamentais, acompanhado de maior exigência na produção dos docentes e discentes dos programas de pós-graduação, o que tem resultado em maior produtividade do Brasil no *ranking da produção científica mundial*.

O Brasil ampliou em 56% o número de artigos em publicações científicas de alto padrão, entre 2007 e 2008, e passou da 15ª para a 13ª posição no ranking das nações com maior volume de produção acadêmica. Assim, passou a responder por 2,12% da produção internacional.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> A esse respeito consultar *Jornal da Ciência*: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detailhe.jsp?id=64181>>. Acesso em: 28 jan. 2010.

Para alcançar esse percentual,

[...] o Brasil teve 30.451 artigos publicados em revistas científicas em 2008, contra 19.436 publicações em 2007. Os EUA lideram a lista, com 340 mil artigos publicados, seguidos da China (112,8 mil), Alemanha (87 mil) e Japão (79 mil). Completam, junto com a Índia, o ranking dos 10 melhores, Inglaterra (78 mil), França (64 mil), Canadá (53 mil), Itália (50 mil) e Espanha (41,9 mil).<sup>3</sup>

Esse resultado é atribuído pelo governo a uma série de fatores, envolvendo a atuação de centros de pesquisas, universidades, agências de fomento, ministérios (MCT e MEC)<sup>4</sup>. O desafio, segundo

autoridades governamentais, é transformar esse conhecimento científico em produção tecnológica, bem como aumentar o número de patentes e o impacto dessa produção no cenário nacional e internacional.

Nos dados a seguir sobre a estimativa dos investimentos das instituições com cursos de pós-graduação *stricto sensu* indicando investimentos em pesquisa e desenvolvimento das IES, 2000-2007, percebe-se que o crescimento também tem sido constante ao longo dos anos em todas as dependências administrativas (Tabela 7). Os investimentos federais representam 53,6%, enquanto os estaduais 38,8%, e os particulares, 7,6%.

**Tabela 7:** Brasil: estimativa dos investimentos das instituições com cursos de pós-graduação *stricto sensu* reconhecidos pela Capes/MEC como aproximação dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento das instituições de ensino superior, 2000-2007

Dependência administrativa	Federais	Estaduais	Particulares	Total
2000	1.524.189.500,18	1.544.396.683,25	143.591.050,89	3.212.177.234,32
2001	1.589.309.549,57	1.758.923.385,92	179.301.340,80	3.527.534.276,29
2002	1.852.965.524,82	1.971.284.126,71	241.886.597,63	4.066.136.249,15
2003	2.159.589.773,08	2.098.393.638,09	321.033.460,86	4.579.016.872,03
2004	2.719.310.838,43	1.849.671.938,32	359.604.468,81	4.928.587.245,56
2005	3.006.693.610,10	1.965.270.113,13	413.607.823,29	5.385.571.546,52
2006	3.985.647.580,43	2.001.613.304,44	467.611.177,77	6.454.872.062,64
2007	4.310.868.864,80	3.022.872.744,52	670.675.324,82	8.004.416.934,14

Fonte: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/9044.html>. Acesso em: 16 jan. 2010

<sup>3</sup> Ver: <<http://www.blogtemposmodernos.com.br/2009/05/brasil-sobre-duas-posicoes-em-ranking.html>>. Acesso em: 28 jan. 2010.

<sup>4</sup> Ver: <<http://oglobo.globo.com/ciencia/mat/2009/05/06/brasil-ultrapassa-russia-holandae-13-do-mundo-no-ranking-da-ciencia-755719142.asp>>. Acesso em: 28 jan. 2010.

O percentual de investimentos em relação ao PIB, por sua vez, indica certa variação no período de 2000 a 2008. A média do período foi de 1%, sendo que, a partir de 2007, o país conseguiu ultrapassar e consolidar esse percentual de investimento, chegando em 2008 a 1,13% (Tabela 8).

**Tabela 8:** Brasil: percentual de investimentos em C&T em relação ao PIB

Setor	% em relação ao PIB								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	1,02	1,04	0,98	0,96	0,90	0,97	1,00	1,10	1,13

Fonte: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/9044.html>. Acesso em: 16 jan. 2010.

Tais investimentos tendem a se elevar se o crescimento econômico do País se mantiver num patamar próximo de 5% ao ano e se for efetivado o que o governo federal planejou por meio do documento "O Brasil em 2022: as Metas do Centenário" (BRASIL, 2010), produzido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) vinculada à Presidência da República. Segundo esse documento, o Brasil deve, no âmbito da Ciência e Tecnologia, atingir as seguintes metas:

- a) elevar o dispêndio em Pesquisa e Desenvolvimento ao patamar de 2,5% do PIB, sendo metade das empresas
- b) dobrar o número de bolsas/ano concedidas pelo CNPq e pela Capes
- c) ter 450 mil pesquisadores
- d) alcançar 5% da produção científica mundial
- e) triplicar o número de engenheiros formados
- f) dominar as tecnologias de microeletrônica e de produção de fármacos
- g) decuplicar o número de empresas inovadoras
- h) decuplicar o número de patentes
- i) assegurar independência na produção do combustível nuclear
- j) dominar as tecnologias de fabricação de satélites e veículos lançadores

As metas governamentais são bastante ousadas e retratam, por um lado, as ambições do País em termos de uma

inserção mais competitiva no mercado global e, por outro, um empreendimento no sentido de que o conhecimento esteja cada vez mais associado às necessidades de crescimento, inovação e competitividade das empresas. Trata-se, pois, de produzir um conhecimento engajado na globalização econômica, de formar profissionais de alto nível necessários a esse desenvolvimento, e de avançar em áreas de conhecimento consideradas estratégicas para o País.

Em certa medida, essas metas governamentais guardam similitudes com várias das propostas apresentadas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no documento "A indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor", entregue aos candidatos à Presidência da República, em 2010. Buscando a inovação como prioridade nacional para as indústrias, a CNI (2010, p.174-175) propõe, entre outras medidas:

- b) Rever o sistema de incentivos à inovação e aos gastos com P&D do setor privado, de forma a ampliar a efetividade desses incentivos e permitir que um número crescente de empresas possa se valer desses incentivos [...].
- c) Aumentar em 50% os recursos para subvenção à P&D do setor privado, de forma a se aproximar do patamar

médio ofertado pelos países desenvolvidos. [...].

d) Modificar a forma de apoio às empresas nos instrumentos de subvenção, para a modalidade de apoio aos planos de negócios das empresas e a sua competitividade, em lugar do simples apoio a projetos específicos [...].

h) Adotar normas, regulações e regras de estímulo à inovação nos diversos setores regulados pelo governo [...], e eliminar as regulações que gerem obstáculos à inovação e ao aumento de produtividade.

i) Estimular o desenvolvimento do subsistema financeiro de apoio à inovação, nas suas diversas dimensões (*venture, equity* e crédito), através da ação coordenada da FINEP, BNDES e CVM.

j) Implantar os mecanismos previstos na Lei de Inovação (encomenda, sociedade de propósitos específicos, direito de preferência nas compras governamentais), através da ação indutora das agências de governo (BNDES e FINEP) e da regulamentação desses instrumentos.

k) Viabilizar a aplicação plena dos recursos dos Fundos Setoriais e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, hoje sujeitos à prática do contingenciamento.

Como se vê, boa parte das propostas estão voltadas para uma política que favoreça a inovação com o uso de recursos do fundo público mediante incentivos, subvenções, diminuição dos obstáculos regulatórios, ampliação do financiamento etc. Tal agenda se complementa, ainda, com as propostas que a CNI (2010, p.164)

apresenta para a educação superior do País:

a) Substituir a gratuidade universal das universidades públicas por bolsas de estudo baseadas no nível de renda e no desempenho do aluno;

b) Distribuir recursos públicos para a educação superior com base no desempenho das instituições de ensino;

c) Flexibilizar a obrigatoriedade em educação, pesquisa e extensão. Permitir que as instituições de ensino superior se dediquem a funções mais ligadas a sua vocação, recurso e necessidade regionais;

d) Eliminar os entraves legais que dificultam a interação instituição pública de ensino-empresa;

e) Estimular a interação instituição pública de ensino-empresa;

f) Estimular a oferta de cursos de tecnologia de curta duração;

g) Estimular a oferta de cursos voltados para o mercado de trabalho;

h) Adequar os conteúdos programáticos aos requisitos da sociedade do conhecimento:

- Disseminação da cultura empreendedora.

- Formação de profissionais criativos e preparados para a prática da inovação.

- Equilíbrio entre os conteúdos teóricos e as aplicações práticas.

- Autonomia universitária com responsabilidade e cobrança social.

As propostas no âmbito da educação superior implicam fim da gratuidade nas IES públicas, distribuição dos recursos por desempenho institucional, dissociação entre ensino, pesquisa e extensão, estímulo

à parceria entre IES-empresas, ampliação da oferta de cursos voltados para o mercado de trabalho, sobretudo de tecnologia de curta duração e mudanças nos componentes curriculares que busquem atender às demandas da sociedade do conhecimento ou das próprias empresas em termos de empreendedorismo, inovação e aplicações práticas do conhecimento.

Nesse contexto, as agências de financiamento à produção do conhecimento vêm estimulando a produtividade docente por meio de editais que financiam a pesquisa, o intercâmbio de pesquisadores e uma espécie de complementação salarial por meio de bolsas. Assim, associa-se cada vez mais a produção do conhecimento aos salários dos docentes/pesquisadores e à prestação de serviços. Essa maior produtividade também é estimulada por meio da avaliação da pós-graduação, que associa a avaliação dos programas (mestrado e doutorado) à produção intelectual, sobretudo em periódicos de maior reconhecimento e prestígio acadêmico.

### **A natureza e o caráter da produção do conhecimento em questão**

Essas mudanças na expansão da pós-graduação, na pesquisa e na produção do conhecimento, em geral, precisam ser compreendidas no contexto de reestruturação produtiva do capitalismo global, que impõe uma nova realidade para o século XXI, qual seja, o conhecimento como elemento fundamental da produção e do acúmulo de vantagens diferenciais em um cenário capitalista de competição

globalizada. De um lado, formulam-se as bases de uma economia assentada na *acumulação flexível* (HARVEY, 1994) e, de outro, a constituição de uma *sociedade técnico-científica-informacional* ou *sociedade do conhecimento* (LOJKINE, 1995; RIFKIN, 1995) centrada na produção de novas tecnologias e na rearticulação e criação de processos organizacionais *inovadores*.

Essa nova realidade gera, muitas vezes, um processo de inserção dependente ou de exclusão tecnológica de países e regiões que não interessam ao sistema produtor de mercadorias do capitalismo mundializado – isso sem falar do crescimento assustador da valorização do capital por meio da esfera financeira, em que o dinheiro se reproduz sem passar pelo sistema produtivo. Trata-se de dinheiro gerando mais dinheiro. A concentração de capital tem levado as multinacionais e outros investidores a uma ação autodestrutiva, na medida em que não produzem valor por meio do emprego da força humana de trabalho. O capital produtivo já não se contenta com a exploração da força humana de trabalho na obtenção de mais-valia, buscando a autovalorização do capital.

A mundialização do espaço geográfico tem por base a ciência, a tecnologia e a informação que produzem uma ordem racional e uma natureza instrumentalizada de modo a regular o uso e o funcionamento do território de acordo com a lógica do capital (SANTOS, 1997). Nesse contexto, o conhecimento, o saber e a ciência adquirem papel de maior realce, tornando-se cada vez mais evidente que as transformações tecnológicas estão contribuindo

para a constituição de uma sociedade marcada pela técnica, pela informação e pelo conhecimento. Assim, essa sociedade caracterizada por um novo paradigma de produção e de desenvolvimento tem como um dos elementos básicos a centralidade do conhecimento e da educação. Não se trata, pois, de um conhecimento transformador da sociedade.

Essa centralidade ocorre porque *educação e conhecimento* passam a ser, do ponto de vista do capitalismo globalizado, *força motriz e eixos da transformação produtiva e do desenvolvimento econômico*. São, portanto, bens econômicos necessários à transformação da produção, que conservam o *status quo*, ao aumento do potencial científico-tecnológico e ao aumento do lucro e do poder de competição num mercado concorrencial globalizado. Torna-se clara, portanto, a conexão estabelecida entre educação-conhecimento e desenvolvimento-desempenho econômico. Nessa visão, a educação e o conhecimento passam a ser problemas econômicos, pois se tornam elementos centrais desse novo padrão de desenvolvimento.

A análise histórica e os dados recentes ressaltam o papel desempenhado pelas universidades públicas, federais e estaduais na formação de pesquisadores e na produção de conhecimento no país. Com as transformações produtivas, ocorridas sobretudo nas últimas décadas, verifica-se que a educação superior e a

educação tecnológica ganharam maior centralidade nas políticas implementadas pelo governo federal, tanto na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) como na de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Observam-se ainda alterações significativas na reconfiguração desses dois níveis/modalidades de educação e nos mecanismos e estratégias para sua expansão. As universidades públicas experimentam um processo de *metamorfose institucional* (OLIVEIRA, 2000; CHAUI, 2003), quase sempre se ajustando às novas políticas educacionais e demandas produtivas e sociais.

O estudo das alterações da produção do conhecimento, em suas interfaces com as transformações produtivas, institucionais e produção do trabalho acadêmico é, pois, fundamental para se compreender a natureza dessa expansão da educação superior e do tipo de conhecimento que vem sendo produzido. Além disso, é preciso analisar com maior profundidade as transformações que estão ocorrendo no papel, nas finalidades e na própria natureza das universidades públicas, considerando os constrangimentos atuais do mercado e do Estado à autonomia e à liberdade acadêmica. Além disso, é preciso compreender criticamente o grau de subordinação formal e real do conhecimento à lógica de mercantilização das IES públicas e da educação superior, em geral.

## Referências

- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: alguns tópicos para discussão. In: ANPED-GT ESTADO E POLÍTICA EDUCACIONAL, 23., 2000, Caxambu. *Anuário do Gt Estado e política educacional: políticas, gestão e financiamento da educação*. Caxambu: ANPEd, 2000. p. 15-36.
- BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARADI, Valdemar (Orgs.). *Dilemas da pós-graduação: gestão e avaliação*. Campinas/SP: Autores Associados, 2009.
- BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, R. (Org.). *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983. p. 122-155.
- \_\_\_\_\_. *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Seuil, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: EDUNESP, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Homo academicus*. Paris: Minuit, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Science de la science et réflexivité*. Paris: Raisons d'Agir, 2001.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Ensino Superior. *Resolução n. 1, de 27 de janeiro de 1999*. Dispõe sobre os cursos sequenciais de educação superior, nos termos do art. 44 da Lei n. 9.394/96. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0199.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Institui o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei n. 10.973, de 02 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 1º dez. 2007.
- \_\_\_\_\_. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Geo-Capes Dados Estatísticos*. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/component/content/article/44-avaliacao/2961->. Acesso em 15 de mar. 2010.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010*. Brasília: MEC/Capes, 2005.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Portaria normativa n. 17, de 28 de dezembro de 2009*. Dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes. Brasília, MEC, 2009.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Portaria n. 80, de 16 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre o reconhecimento dos mestrados profissionais e dá outras providências. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Reformulação do Sistema de Avaliação da Pós-Graduação: o modelo a ser implantado na avaliação de 1998*. Disponível em: <[www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br)>. Acesso em: 15 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Regulamento da avaliação trienal 2007a* (triênio: 2004-2006). Disponível em: <[www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br)>. Acesso em: 15 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório da avaliação trienal de 2007b*. Disponível em: <[www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br)>. Acesso em: 15 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira - INEP. *Censo da Educação Superior 2009*. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República Federativa do Brasil. *Decreto n. 6096, de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SEE). *O Brasil em 2022: as metas do centenário*. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

CATANI, A. M. Expansão do acesso à educação superior no Brasil: alguns desafios. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 178, p. 111-123, 2009.

\_\_\_\_\_. O papel da universidade pública hoje: concepções e função. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, UFPR, n. 4, p. 4-14, 2008.

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, n. 24, p. 5-15, set/dez. 2003.

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

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *A indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria (CNI), 2010. 240p.

CRUZ, C. H. de B. *A produção científica brasileira*. São Paulo: Unicamp, 2003.

CURY, Carlos R. J. Prefácio: Da crítica à avaliação à avaliação crítica. In: BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARDI, Valdemar (Orgs.). *Dilemas da pós-graduação: gestão e avaliação*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. p. IX a XIV.

DIAS, M. A. R. *Educação superior: bem público ou serviço comercial regulamentado pela OMC?* In: REUNIÃO DE REITORES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS IBERO-AMERICANAS – IIIa. CUMBRE IBEROAMERICANA DE RECTORES DE UNIVERSIDADES ESTATALES, 26 de abril de 2002. (versão provisória).

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2000.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? *Educação e Sociedade*, v. 29, n. 104, out. 2007.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança social*. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

HEY, A. P. *Esboço de uma sociologia do campo acadêmico: a educação superior no Brasil*. São Carlos: EdUFSCAR, 2008.

HORTA, J. S. B. Avaliação da pós-graduação: com a palavra o coordenador de programas. In: BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARADI, Valdemar (Orgs.). *Dilemas da pós-graduação: gestão e avaliação*. Campinas/SP: Autores Associados, 2009<sup>a</sup>. p. 101-131.

\_\_\_\_\_. Avaliação da pós-graduação: o impacto da dimensão regional. *Revista de Educação Pública* (UFMT), v. 18, p. 351-369, maio/ago. 2009b.

LOJKINE, J. *A revolução informacional*. São Paulo: Cortez, 1995.

MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J. dos R.; OLIVEIRA, J. F. (Orgs.). *Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil*. Campinas: Alínea, 2008.

MOREIRA, Antonio F. A cultura da performatividade e a avaliação da pós-graduação em Educação no Brasil. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v.25, n. 3, p. 23-42, dez. 2009.

OLIVEIRA, J. F. *A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás*. 2000. 190f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, João F. de; FONSECA, Marília (Orgs.). *Avaliação institucional: sinais e práticas*. Rio de Janeiro: Xamã, 2008.

OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M.; AMARAL, N. C. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. *Educar em Revista*, Curitiba, n.28, jul./dez. 2006.

RIFKIN, J. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis de emprego e a redução da força global de trabalho*. São Paulo: Makron, 1995.

RISTOFF, D.; GIOLO, J. A Educação Superior no Brasil: panorama geral. In: \_\_\_\_\_. *Educação Superior Brasileira, 1991 – 2004*. Brasília: INEP/MEC, 2006. p. 21-22.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SGUISSARDI, V.; SILVA JUNIOR, J. R. *Trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtividade acadêmica*. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2009.

SOARES, L. T. R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

SOCIEDADE Brasileira para o Progresso da Ciência. *Jornal da Ciência*. Disponível em: <<http://www.sbcnet.org.br/site/home/>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

Recebido em agosto de 2010.

Aprovado para publicação em setembro de 2010.



# **A produção do conhecimento e a Política Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)\***

## *Production of knowledge and the National Policy for Research and Development (P&D) and Science, Technology and Innovation (CT&I)*

Catarina de Almeida Santos\*\*

Karine Nunes de Moraes\*\*\*

\* Esse artigo apresenta dados parciais da pesquisa “A produção do conhecimento no contexto das políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB/1996”, sob coordenação do prof. Dr. Afrânio M. Catani e Profa. Dra. Regina M. Migelloto. Essa pesquisa conta com financiamento do CNPq.

\*\* Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo, professora adjunta da Faculdade de Educação da UnB. E-mail: cdealmeidasantos@gmail.com.

\*\*\* Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco e professora da Faculdade de Educação da UFG. E-mail: karine.ufg@gmail.com.

### **Resumo**

Este artigo tem como objetivo apresentar análises parciais do estudo sobre produção do conhecimento no contexto da política de expansão da educação superior pós-LDB. Buscamos discutir em que medida o ideário de “sociedade do conhecimento” tem influenciado as políticas nacionais voltadas para Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), bem como os principais desdobramentos da política nacional para esse setor e seus principais impactos na produção do conhecimento.

### **Palavras-chave**

Expansão da educação superior. Produção do conhecimento. Sociedade do conhecimento.

### **Abstract**

This paper aims to present partial analysis of the study on knowledge production in the context of the policy of higher education expansion post-LDB. We discuss on what extent the ideas of “knowledge society” is influencing national policies toward to research and development (P&D) and Science, Technology and Innovation (CT&I) and the main outcomes of the national policy for this sector and its major impact on knowledge production.

### **Key-words**

Higher education expansion. Knowledge production. Knowledge society.

## Introdução

Relatórios do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT)<sup>1</sup>, na última década, têm indicado um crescimento constante no investimento de recursos financeiros tanto em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) como em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Indicam ainda uma concentração de esforço do governo federal para a implementação de uma política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico articulada à política de desenvolvimento econômico. Índícios disso se refletem no crescimento contínuo de indicadores relativos à produção científica do país, tais como: número de pesquisadores, de artigos científicos indexados internacionalmente, de bolsas de iniciação científica, mestrado, doutorado e pós-doutorado, de patentes, apoio à realização de eventos científicos, crescimento do aporte de recursos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), entre outros.

---

<sup>1</sup> Hoje, o MCT conta com um sistema organizacional composto por quatro secretarias temáticas: Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (Seped); Secretaria de Política de Informática (Sepin); Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec); e Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (Secis). Conta também com duas agências (CNPq e Finep), com o CGEE, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e a Agência Espacial Brasileira (AEB), bem como com as 19 unidades de pesquisa científica e tecnológica e as quatro empresas estatais, as Indústrias Nucleares do Brasil (INB), Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep), Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec) e Alcantara Cyclone Space.

A política nacional de P&D e CT&I em curso, a partir de meados da década de 1990, tem contribuído para o redesenho desse setor ao privilegiar áreas consideradas estratégicas tanto para o desenvolvimento econômico do país como para sua competitividade em âmbito internacional. Os documentos relacionados a essa política estão permeados pelo discurso do Banco Mundial (BM) da existência de uma “sociedade da informação e do conhecimento”, de uma economia baseada no conhecimento e ainda de que informação e conhecimento constituem-se fatores-chave para o desenvolvimento econômico (BM, 1995, 2000, 2003, 2004). Desse modo, compreender as atuais feições da produção do conhecimento requer, primeiramente, a problematização das articulações, ações e justificativas da própria política para P&D e CT&I que traz em seu bojo a lógica de um modo de produção que se metamorfoseia e se rearticula constantemente.

Partimos do pressuposto de que o processo de expansão da produção do conhecimento está intimamente articulado à política nacional para P&D e CT&I e esta, por sua vez, guarda estreita relação com as políticas voltadas para a expansão do capital. À medida que o *conhecimento* deixa de ser considerado um bem necessário à vida social e cultural e se transforma em recurso essencial da economia ou ainda em principal fator de produção, o tipo de expansão preconizado passa a orientar-se pela tendência crescente de subordinação deste às demandas do setor produtivo-econômico, provocando mudanças subs-

tantivas tanto na agenda como no tipo de conhecimento produzido.

Em face do exposto, este artigo tem como objetivo apresentar as análises parciais do estudo sobre a expansão da produção do conhecimento no contexto da política de expansão da educação superior pós-LDB. E explicitar em que medida o ideário de “sociedade do conhecimento” vem influenciando as mudanças nas políticas voltadas para P&D e CT&I e impactando na produção do conhecimento e na subordinação dessa produção às demandas produtivas.

### **1 Desenvolvimento econômico e produção do conhecimento no âmbito da expansão da educação superior**

Em 1973, o sociólogo estadunidense Daniel Bell publicou o livro *O advento da sociedade pós-industrial*, no qual afirma que o eixo principal desta sociedade seria o conhecimento teórico, advertindo que os serviços baseados no conhecimento teriam de se converter na estrutura central da nova economia e de uma sociedade sustentada na informação, onde as ideologias seriam supérfluas. Contudo, é a partir dos anos 1990 que a questão do conhecimento, enquanto elemento-chave para o desenvolvimento da sociedade, ganha centralidade no âmbito dos fóruns de decisão dos grandes grupos econômicos do mundo.

Mudanças macro e microestruturais no mundo têm indicado que, mesmo com a resistência de alguns setores, os países aos poucos vêm cedendo e conformando-

se às exigências do mercado produtivo. As transformações mundiais intensificadas pelas mudanças na forma de produção e acumulação do capital têm alterado de forma significativa o cenário mundial. Nesse processo, alteram-se as formas de organização da vida em sociedade, o modo de regulação e de organização da força de trabalho, as formas de gestão caracterizadas, entre outras razões, por uma política de controle e gerência do trabalho, buscando a consolidação de um *novo* tipo de sociedade que atenda as necessidades emergentes da “nova” forma de produção e acumulação (HARVEY, 2000).

Associado a um discurso modernizador de desenvolvimento social, um conjunto de medidas passa a ser empregado visando ao atendimento e à absorção das demandas do mercado, bem como à sua justificativa político-ideológica. Essas medidas abrangem desde a utilização do próprio trabalho em si ao uso dos meios de comunicação, de formação de opinião e das diversas instituições formativas na construção de um ideário que visa à submissão de toda ação humana aos ditames do capital. São discursos recheados de termos como mundialização e globalização que funcionam, segundo Bourdieu (2001, p. 90), como uma

Máscara justificadora de uma política que visa universalizar os interesses e a tradição particulares das potências econômicas e politicamente dominantes, sobretudo os Estados Unidos, e estender ao conjunto do mundo o modelo econômico e cultural mais favorável a essas potências

apresentando-o ao mesmo tempo como norma, um *tem-que-ser* e um fatalismo, destino universal, de modo a obter a adesão, ou, pelo menos, resignação universais.

Esses discursos se traduzem em ações como o Acordo Geral do Comércio dos Serviços (AGCS), da Organização Mundial do Comércio (OMC), que promove a abertura de todas as atividades de serviço às leis do livre comércio, tornando possível a transformação, inclusive de direitos fundamentais, como educação e cultura, em mercadorias, em fonte de lucro. São acordos que limitam as ações da maioria dos países, especialmente os que detêm menor poder econômico e que impõem

[...] a submissão de todas as medidas nacionais, regulamentos internos, subvenções a estabelecimentos ou instituições, licenças etc., aos veredictos de uma organização que tenta conferir aspectos de norma universal às exigências das potências econômicas transnacionais. (BOURDIEU, 2001, p. 90).

Esses atores vêm, nas últimas décadas, construindo e disseminando o discurso da importância de uma “sociedade da informação”, “sociedade do conhecimento” e da “economia do conhecimento”, apontando-as como fatores definidores para que um país seja considerado, ou não, economicamente desenvolvido. e, também, indicando ações a serem implementadas para que aqueles países considerados em desenvolvimento adquiram condições para se inserirem nesse grupo. Segundo Stiglitz (2003, p. 33), “artigos de jornal e

especialistas proclamavam que havia uma Nova Economia, que as recessões eram coisa do passado e que a globalização traria prosperidade para o mundo”, sob o estilo do capitalismo americano difundido como modelo a ser seguido em âmbito mundial. E, de acordo com Santos (2008), essa vertente ganha tal centralidade que “sociedade da informação”, “sociedade do conhecimento”, “economia do conhecimento” se tornaram temas de publicações, seminários e conferências em âmbito global, especialmente, nas últimas décadas do século XX e nos primeiros anos do século XXI.

A ideia de sociedade do conhecimento é concebida, como sinaliza Chauí (2008), no âmbito do processo de transformação do capital em que a ciência deixou de ser teoria com aplicação prática, tornando-se um componente do próprio capital, ou seja, uma força produtiva inserida na lógica do modo de produção capitalista em que o fator mais importante é o uso intensivo e competitivo dos conhecimentos. Para a autora,

Ao se tornarem forças produtivas, o conhecimento e a informação passaram a compor o próprio capital, que passa a depender disso para sua acumulação e reprodução. Na medida em que, na forma atual do capitalismo, a hegemonia econômica pertence ao capital financeiro e não ao capital produtivo, a informação prevalece sobre o próprio conhecimento, uma vez que o capital financeiro opera com riquezas puramente virtuais, cuja existência se reduz à própria

informação. [...] Em outras palavras, a assim chamada *sociedade do conhecimento*, do ponto de vista da informação, é regida pela lógica do mercado (sobretudo o financeiro), de sorte que ela não é propícia nem favorável à ação política da sociedade civil e ao desenvolvimento efetivo de informações e conhecimentos necessários à vida social e cultural. (CHAUI, 2003, p. 4).

Ao analisar documentos de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, percebe-se como essa temática intensificou-se nas discussões e agendas em âmbito internacional, influenciando as ações nacionais voltadas para a produção do conhecimento e desenvolvimento de CT&I. Em meados da década de 1990, o então Presidente do Banco Mundial, Wolfensohn, no discurso *El portal de desarrollo global* disse que

O conhecimento é como a luz. É grávido e intangível, pode atravessar facilmente o mundo, iluminar a vida das gentes em todos os lados. E sem dúvida milhões de pessoas, todavia, vivem na escuridão da pobreza [...] Os países pobres e as gentes pobres não são diferentes dos ricos porque têm menos capital, se não porque têm menos conhecimento. (BM, 1996, p. 2).

Em 1995, o termo “sociedade da informação” foi incluído na agenda das reuniões do G7 (grupo dos sete países economicamente mais desenvolvidos) e passa a ser abordada em fóruns da Comunidade Europeia e da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico

(OCDE), época em que também passa a ser adotada pelo governo dos Estados Unidos, por várias agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo BM. A partir de 1998, essa expressão foi escolhida, primeiro na União Internacional de Telecomunicações (UIT) e depois na ONU, para nome da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), realizada nos anos de 2003, em Genebra e em 2005, em Tunes, capital da Tunísia (UTI, 2003).

No documento *El conocimiento al servicio del desarrollo*, o BM (1999) afirma que a distinção entre pobres – sejam pessoas ou países – e ricos, não é apenas o fato de terem menos capital, mas também menos conhecimento. Assim, aponta que há dois problemas que os países em desenvolvimento precisam resolver para superar a condição de países subdesenvolvidos: a criação e a disseminação do conhecimento.

As terminologias “sociedade do conhecimento” e “revolução do conhecimento” também são amplamente utilizadas pelo BM no documento *Educación superior en los países em desarrollo: peligro y promesas* (2000), no qual afirma que “assim como o conhecimento se tem convertido em um trampolim para o crescimento e desenvolvimento econômico, a promoção, a criação de uma cultura que fomenta sua criação e difusão se tem feito igualmente crucial” (BM, 2000, p. 38).

No documento *Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria* (2003), o BM põem em relevo o ideário da “sociedade” e da “economia do conhecimento”, destacando

que a capacidade de produzir, selecionar, adaptar e comercializar o conhecimento é crucial para que um país tenha crescimento econômico sustentável e possa melhorar as condições de vida da sua população, uma vez que,

O ritmo acelerado do desenvolvimento tecnológico tem transformado o conhecimento em um requisito crucial para participar da economia global. O impacto das novas tecnologias de informação e comunicação tem agilizado a produção, o uso e a divulgação do conhecimento, como demonstra o incremento das publicações científicas e das solicitações de patentes. Portanto, a capacidade de um país para beneficiar-se da economia do conhecimento depende da rapidez com que se possa ajustar a sua capacidade de gerar e distribuir conhecimento. (BM, 2003, p.16).

Este documento ainda destaca a importância do papel da educação superior na produção desse conhecimento. Na concepção do BM, o progresso social e econômico se alcança primordialmente mediante o desenvolvimento e aplicação do conhecimento e, neste sentido, a educação superior é essencial para criar, divulgar e aplicar o conhecimento de uma forma eficaz e para construir capacidade tanto técnica como profissional. Nesta mesma ótica, os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento correm risco de ficar cada vez mais distantes de uma economia mundial altamente competitiva pelo fato de os “seus sistemas de educação superior não estarem preparados o suficiente para

capitalizar a criação e utilização do conhecimento” (BM, 2003, p. XX).

Desse modo, os Estados teriam a responsabilidade de estabelecer um marco favorável que conduzisse as instituições de educação superior a serem mais inovadoras e a responderem melhor às necessidades de uma economia do conhecimento globalmente competitiva, assim como as novas exigências do mercado de trabalho em termos de capital humano avançado (BM, 2003). Nessa lógica, a educação superior, na sociedade do conhecimento, teria como função primordial: a qualificação de força de trabalho adaptável e de alto nível, que inclui técnicos, professores de educação básica e secundária, futuros governantes e empresários da sociedade civil; a geração de novos conhecimentos e a criação capacidade para absorver conhecimentos globais, bem como, adaptá-los ao local.

Burch (2005), ao discutir a construção política e ideológica do conceito de “sociedade da informação”, afirma que esse se desenvolveu no bojo da globalização neoliberal, tendo como meta primordial a aceleração e instauração de um mercado mundial aberto e “autorregulado”. Política que, segundo a autora,

[...] contou com a estreita colaboração de organismos multilaterais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para que os países pobres abandonem as regulamentações nacionais ou medidas protecionistas que “desencorajassem” o investimento; tudo isso com o conhecido resultado da escandalosa

intensificação dos abismos entre ricos e pobres no mundo. Na verdade, no final do século, quando a maioria dos países desenvolvidos já havia adotado políticas de desenvolvimento da infra-estrutura das TIC, ocorre o espetacular auge do mercado de ações da indústria das comunicações. Entretanto, os mercados do Norte começam a se saturar. Assim, intensificam-se as pressões com relação aos países em desenvolvimento para que deixem a via livre ao investimento das empresas de telecomunicações e informática em busca de novos mercados para absorver seus excedente de lucros. (BURCH, 2005, p. 65).

O ideário apresentado pelo BM em muito se pauta em estudos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) sobre os fatores determinantes para o desenvolvimento da economia mundial. O principal fator é que as taxas de crescimento a longo prazo, nos países-membros, dependem da manutenção e expansão das bases de conhecimento. Segundo dados da OCDE (2001), o crescimento real e o valor agregado registrados pelas indústrias baseadas no conhecimento<sup>2</sup> têm superado, sistematicamente, nas últimas décadas, as taxas globais de crescimento em muitos de seus países-membros.

---

<sup>2</sup> As indústrias baseadas no conhecimento, de acordo com a OCDE, são as indústrias de alta e média tecnologia, serviços de comunicação, finanças, seguros e outros serviços empresariais, assim como serviços comunitários, sociais e pessoais.

O crescimento do valor agregado durante o período de 1986-1994 foi de 3% nas indústrias do conhecimento em comparação com 2,3% no conjunto do setor empresarial. Entre 1985 e 1997 a proporção de indústrias baseadas no conhecimento no que diz respeito ao valor agregado total aumentou de 15 para 59% na Alemanha, de 45 para 51% no Reino Unido e de 34 para 42% na Finlândia. (OCDE, 2001, *apud* BM, 2003, p. 10).

Para o Banco Mundial (2003, p. 11),

Na atualidade, o crescimento econômico um processo de acumulação tanto de conhecimento como de capital. Nos países da OCDE, o investimento nos bens intangíveis que constituem a base de conhecimentos – investigação e desenvolvimento, e educação e software – equivale ou supera o investimento em equipes físicas. As empresas destinam pelo menos uma terça parte de seus investimentos na aquisição de bens intangíveis baseados no conhecimento, tais como capacitação, investigação e desenvolvimento, patentes, licenças, desenho e mercado. [...] Nas indústrias de alta tecnologia como a eletrônica e as de telecomunicações, a força motora das economias de alcance pode ser superior exercida pelas tradicionais economias de escala.

Para o BM, são notórias as desigualdades entre os países ricos e pobres em termos de investimento e capacidade científica e tecnológica. Dados do BM apontaram que, em 1996, 85% do total de investimento em pesquisa e desenvolvi-

mento era feito pelos países membros da OCDE, 11% pela China, Brasil e os novos países industrializados da Ásia Oriental, e 4% pelo restante do mundo. Já os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) indicaram que os países membros da OCDE, em 1998, investiram em pesquisa e desenvolvimento na área de tecnologia cerca de 520 milhões de dólares, quantia superior à soma do produto econômico dos 88 países mais pobres do mundo. Além disso, das 347 mil novas patentes emitidas naquele mesmo ano, 99% pertenciam a esses países (ONU, Pnud, 2001).

Contudo, é importante frisar que a tão propalada sociedade do conhecimento, como assevera Dias Sobrinho (2005), uma sociedade dos e para os que têm capacidade de produzir conhecimento e/ou dele obter os benefícios, uma vez que, “quem detém o conhecimento também tem o poder de criar e assegurar as normas e direitos que regem a posse, o valor e os usos desse capital. Assim como “também determinam o tipo de conhecimento que tem valor, por quem, como e quando deve ser produzido e consumido (DIAS SOBRI-NHO, 2005, p. 75).

Para Ianni (2003), essa lógica do conhecimento como mola propulsora do desenvolvimento econômico e de um modo de produção em constante modificação e acelerado processo de internacionalização lança luz e sombra, formas e movimentos, cores e som sobre muito do que encontra pela frente. Ainda, segundo o autor, “no curso da história da globalização do capitalismo, muito do que se encontra pelo

caminho, transfigura” (IANNI, 2003, p. 172). Também na contramão das concepções explicitados nos documentos do BM, Chauí (2003), ao analisar a chamada sociedade do conhecimento, aponta que, do ponto de vista da informação, ela é regida pela lógica do mercado, logo não é propícia nem favorável à ação política da sociedade civil e ao desenvolvimento efetivo de informações e conhecimentos necessários à vida social e cultural.

## **2 Política Nacional de P&D e CT&I e a sociedade do conhecimento**

A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico<sup>3</sup> (FNDCT), em 1969, somado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), na década de 1950, representou, no Brasil, um marco na política nacional para o desenvolvimento de CT&I. Segundo Sales Filho, Bonacelli e Valle (2002, p. 1), “esta atuação do Estado resultou em avanços para a ciência nacional, quintuplicando a produção científica e formando aproximadamente 5000 doutores a cada ano. Outro marco se refere à

---

<sup>3</sup> Criado em 1969 com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico e dar sequência ao Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT), o FNDCT foi criado pelo Decreto-Lei n. 719, de 31.07.1969, reestabelecido pela Lei n. 8.172, de 18.01.1991 e regulamentado pela Lei n. 11.540, de 12.11.2007.

criação do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), em 1985, quando o setor de P&D e C&T passou a contar com políticas mais claras e abrangentes e a ser visto cada vez mais como fator estratégico para o desenvolvimento econômico e social do país. Segundo o próprio MCT (BRASIL, 2010), não se tratava mais de se financiar, mas também de se estabelecerem metas com amplo escopo de alcance.

Nas décadas seguintes, metas estabelecidas para esse setor passaram a expressar a sintonia da política nacional com o que estava posto em âmbito internacional. Traduzindo, em larga medida, não só a lógica de transformação do conhecimento em fator de produção, mas, sobretudo, em fator de geração de riqueza. O que está posto nessa lógica é a ideia de que as atividades de maior agregação de valor, ou seja, aquelas que gerarão mais riqueza para os indivíduos e a sociedade serão aquelas geradas pela inovação.

Essa perspectiva de desenvolvimento econômico, sustentado na tríade ciência, tecnologia e inovação, passa a ser claramente assumida pelo governo brasileiro. No documento intitulado “Livro Branco: ciência, tecnologia e inovação (BRASIL, 2002), o MCT delimitou os objetivos propostos para a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Dentre eles estão: a) criar um ambiente favorável à inovação no País; b) ampliar a capacidade de inovação e expandir a base científica e tecnológica nacional; c) consolidar, aperfeiçoar e modernizar o aparato institucional de Ciência, Tecnologia e Inovação; d) integrar todas as

regiões ao esforço nacional de capacitação para Ciência, Tecnologia e Inovação; e) desenvolver uma base ampla de apoio e envolvimento da sociedade na Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; f) transformar CT&I em elemento estratégico da política de desenvolvimento nacional.

Articuladas a esses objetivos foram estabelecidas como diretrizes estratégicas para o setor: implantação de um efetivo Sistema Nacional de CT&I, promoção da inovação para aumentar a competitividade e a inserção internacional das empresas brasileiras, ampliação de forma sustentada dos investimentos em CT&I, expansão e modernização do sistema de formação de pessoal para CT&I, ampliação, diversificação e consolidação da capacidade de pesquisa no país; modernização e consolidação de instituições e procedimentos de gestão da política de CT&I e os mecanismos de articulação com as demais políticas públicas; educação para a sociedade do conhecimento; intensificação e exploração de novas oportunidades da cooperação internacional em CT&I, e ampliação da dimensão estratégica das atividades de CT&I (BRASIL, 2002).

A atual política para o desenvolvimento do setor, expressa no Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação - PACTI 2007-2010 (BRASIL, 2007), reafirma essa perspectiva ao assumir em suas premissas básicas que: a) existe uma forte correlação entre o grau de desenvolvimento de um país e seu esforço em CT&I expresso pelos investimentos em pesquisa e desenvolvimento e pela dimensão de sua

comunidade de pesquisa; b) os países com economias desenvolvidas têm forte atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação nas empresas financiadas por elas próprias e pelo governo; c) alguns países mudaram drasticamente seu padrão de desenvolvimento econômico por meio de políticas industriais articuladas com as políticas de CT&I; d) o Brasil encontra-se em situação “intermediária” no mundo, em termos de capacidade produtiva e acadêmica, mas dispõe de “massa crítica” para uma gradual aproximação aos níveis tecnológicos das economias desenvolvidas.

O Brasil assumiu, portanto, que Ciência, Tecnologia e Inovação são elementos fundamentais para o desenvolvimento de um país, uma vez que, por meio de seu incremento: a) amplia-se a habilidade de criação e comercialização de novos produtos e serviços; b) torna-se possível o progresso material; c) consolida-se o bem-estar social; e, d) melhora-se o nível educacional e técnico da mão-de-obra. Somam-se, ainda, “a formação de novas parcerias operacionais, fator que transcende o diálogo político para situar-se na esfera dos resultados práticos em termos de competitividade, comércio, investimentos, geração de empregos, ampliação da escala das economias e transferência de conhecimentos (BRASIL, 2010, p. 9).

### **3 Principais desdobramentos da Política Nacional de P&D e CT&I**

Relatórios de gestão do MCT têm indicado a recomposição e ampliação dos recursos financeiros destinados à P&D e

CT&I e que sua capacidade de investimento neste setor se processou, em larga medida, a partir da criação e regulamentação dos fundos setoriais/FNDCT. A ideia inicial da criação dos fundos setoriais surgiu durante o Governo Itamar como mecanismo para dar suporte aos centros de pesquisa das estatais que lhes permitissem sobreviver depois da privatização (PACHECO, 2002, p. 61). Contudo, a criação e regulamentação da grande maioria dos fundos setoriais ocorreram durante o Governo FHC, constituindo-se mecanismos de obtenção de receitas e de vinculação de recursos. Os fundos setoriais foram criados com o objetivo de contribuir para a construção de uma política nacional de CT&I de longo prazo, caracterizando-se, em última instância, como uma obra de *engenharia financeira*, reformulando a estrutura de financiamento de C&T (PACHECO, 2002) e engendrando, assim, uma nova modalidade de organização da política nacional de CT&I. A concepção e operacionalização desses fundos,

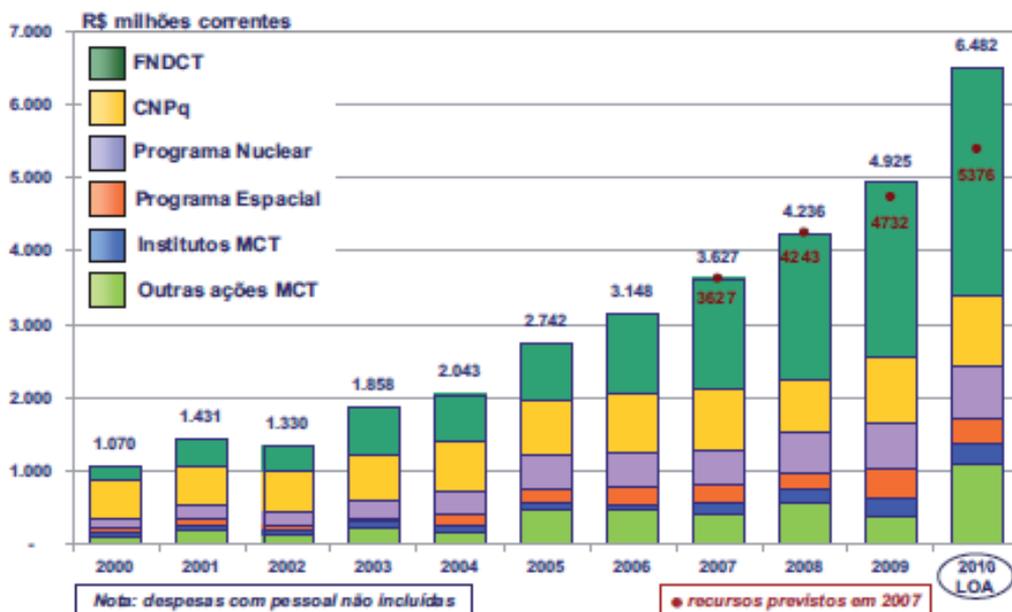
[...] procurou traçar alternativas ao equacionamento destes problemas, com o estabelecimento de um padrão de financiamento a longo prazo e o estímulo participação empresarial e sua interação com universidades e institutos de pesquisa. (SALLES FILHO; VALLE; BONACELLI, 2002, p. 1).

Segundo o MCT, a criação dos fundos visou, simultaneamente, ampliar e fortalecer grandes esforços da política de CT&I, tais como: garantir a expansão e a estabilidade financeira das atividades de CT&I; incentivar o desenvolvimento

tecnológico empresarial; fomentar maior participação da sociedade nas atividades de CT&I; oferecer um novo padrão de financiamento adequado às necessidades de investimentos em CT&I, gerando um novo modelo de gestão; constituir novas fontes de recursos financeiros; estabelecer estratégias de longo prazo para o todo o setor de

CT&I, bem como definir prioridades focadas em resultado (BRASIL, 2009; REZENDE e VEDOVELLO, 2006; VIDEIRA, 2010).

Como podemos observar na figura 1, o orçamento de custeio e capital no MCT, no período de 2000, quando ocorre a arrecadação do primeiro fundo setorial, a 2010, aumenta consideravelmente.



**Figura 1:** Evolução do orçamento de custeio e capital do MCT, em R\$ milhões correntes

Fonte: Brasil, 2010.

A criação dos fundos setoriais/ FNDCT, na última década, segundo o MCT (Brasil, 2010), representou um avanço tanto ao garantir maior aporte de recursos financeiros para a formação de recursos humanos e fomento à pesquisa, como ao definir como beneficiários dos recursos financeiros

instituições de ensino, pesquisa e/ou empresas. Também representou um avanço ao criar mecanismos voltados para a correção das desigualdades regionais, ao tornar obrigatória a aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos captados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com exceção do

Fundo Setorial do Petróleo e Gás Natural, cuja alíquota de 40% destinada às regiões Norte e Nordeste. Paulatinamente, os fundos setoriais passaram a assumir um papel importante nos marcos da política nacional de CT&I, consubstanciada no PACTI, período 2007-2010. A análise dos dados disponíveis, até o momento, nos permite inferir que a criação dos fundos setoriais tem contribuído de forma significativa para a área de P&D e CT&I no país, que ganhou um impulso sem precedentes. Talvez, hoje, eles constituam uma das principais fontes indutoras e de financiamento da produção do conhecimento. Estima-se que somente os fundos setoriais respondam por 27% dos recursos disponibilizados pelo PACTI até o ano de 2010 (BRASIL, 2009).

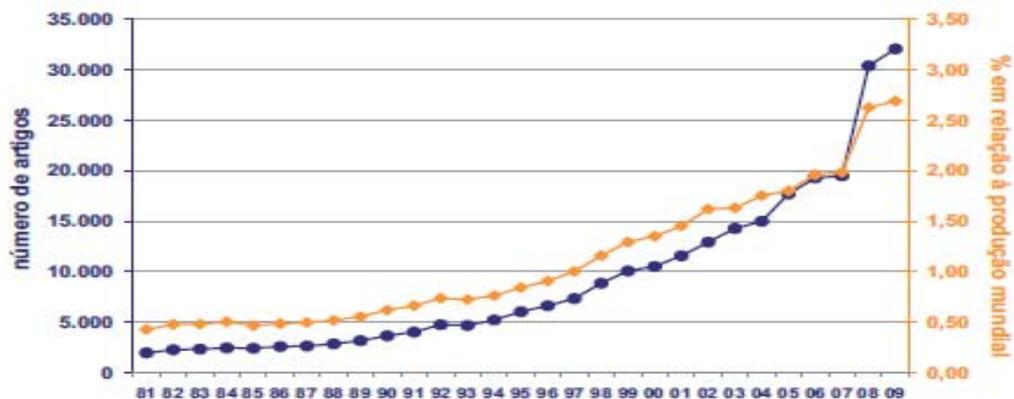
A partir desse novo quadro, o país ganhou um impulso que pode ser percebido não só na ampliação do aporte

de recursos do MCT, mas, também, em indicadores relativos à produção do conhecimento neste mesmo período. Podemos inferir que, quando comparado o grau de desenvolvimento de um país e o investimento feito em P&D, há uma correlação entre a riqueza do país e o investimento feito em pesquisa e desenvolvimento. E, também, entre a riqueza do país e o número de pesquisadores, quanto maior o investimento melhor é sua posição no ranking mundial<sup>4</sup>.

Segundo o MCT (BRASIL, 2010), atualmente o Brasil responde por 2,29% da produção científica mundial, sendo que essa participação dobrou entre os anos de 2000 e 2009. Nesse mesmo período, o número de publicações aumentou 205%, alcançando a marca de 32.100 artigos indexados no *Institute for Scientific Information (ISI)*, conforme expresso na figura 2.

---

<sup>4</sup> A esse respeito conferir o documento “Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento nacional – Plano de Ação 2007-2010”, do Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília, 2007.



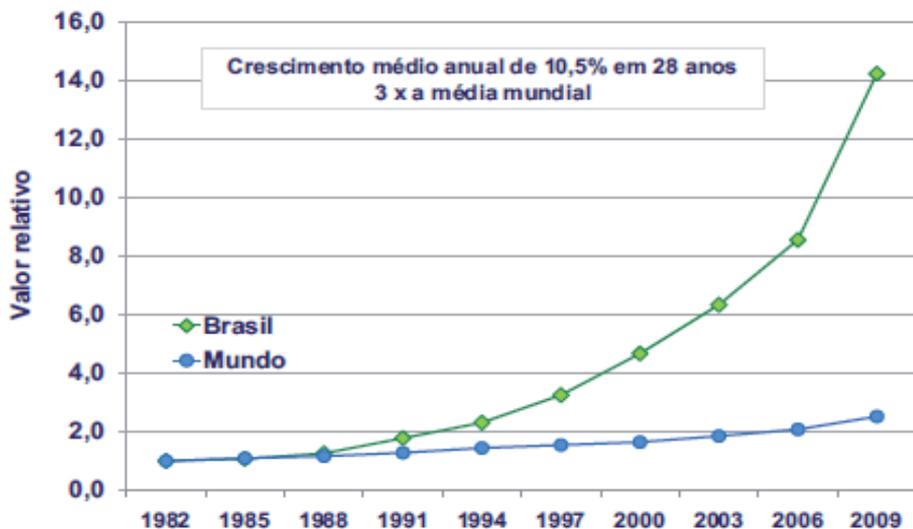
**Figura 2:** Artigos científicos do Brasil indexados no *Institute for Scientific Information* (ISI)

Fonte: Brasil, 2010.

Do total de artigos brasileiros publicados em revistas científicas internacionais indexadas no ISI, 18,8% são da área de Clínica Médica, 12,8% da Física, 12,3% da Química, 9,9% da Ciência em Animais/Plantas, 7,8% da Biologia e Bioquímica, 5,5% da Engenharia e 33% da outras áreas (BRASIL, 2010).

Sobre o crescimento relativo da produção científica no Brasil e no mundo, o documento *“Principais resultados e*

*Avanços do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional – período 2007-2009”* revela que a produção científica brasileira tem se mostrado mais expressiva do que a produção mundial. Conforme expresso na figura 3, a produção científica nacional teve um crescimento médio anual nos últimos 28 anos de 10,5%, o que representa três vezes a média mundial.

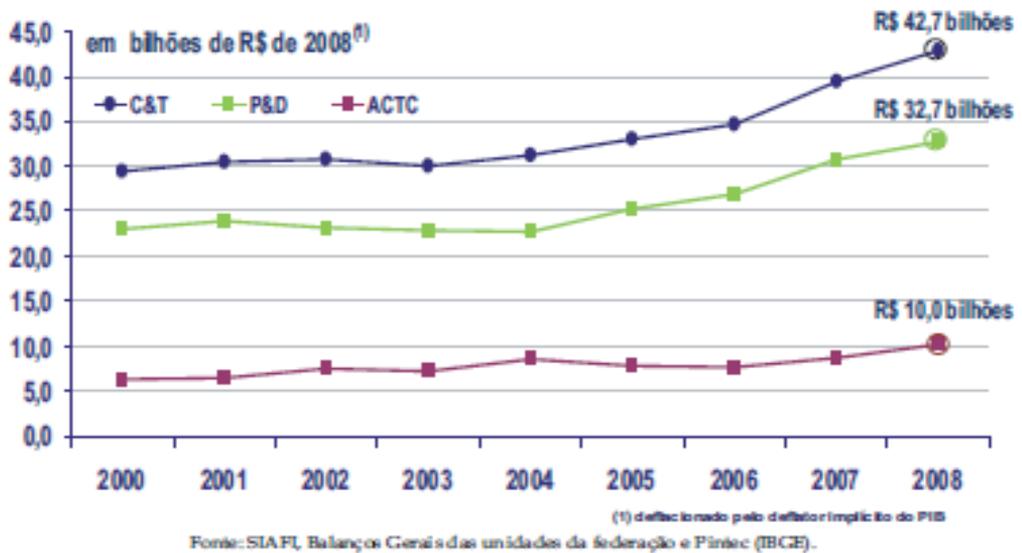


**Figura 3:** Crescimento relativo da produção científica no Brasil e no mundo, com referência a 1982

Fonte: Brasil, 2010.

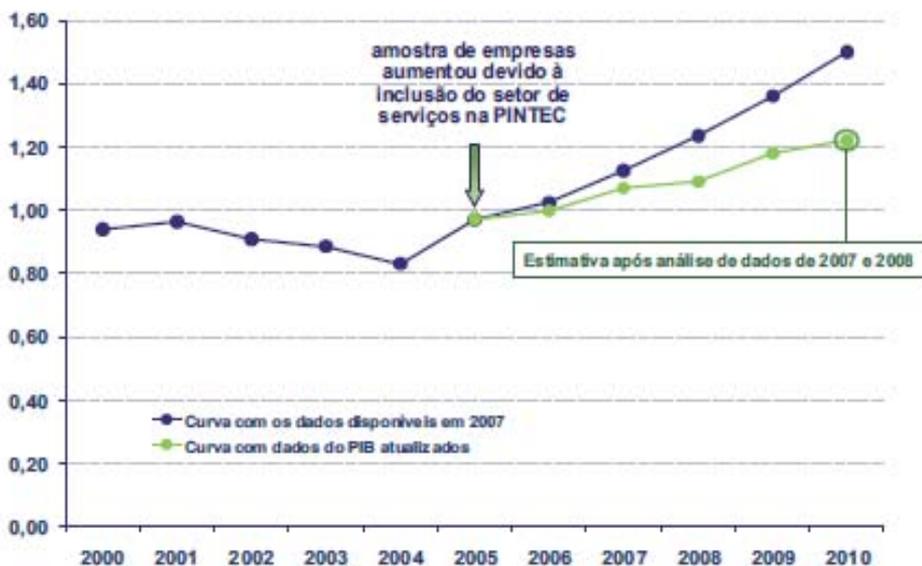
O crescimento relativo da produção científica do país estabelece interface direta com os recursos destinados a P&D e CT&I em geral e, em particular, a bolsas de fomento à pesquisa. Na figura 4 podemos

observar que, a partir de 2000, o dispêndio nacional neste setor, com exceção do ano de 2003, registra um crescimento constante, ampliando seu ritmo a partir de 2004.



**Figura 4:** Dispêndio nacional em CT&I, por modalidade de aplicação dos recursos, em R\$ bilhões de 2008

Contudo, não se pode esquecer que, quando comparado ao PIB, o dispêndio nacional em P&D apresenta um crescimento acentuado somente a partir de 2004, como indica a figura 5.



**Figura 5:** Dispêndio nacional em P&D como razão do PIB(%), 2000-2010

Fonte: Brasil, 2010.

Essa mesma tendência de crescimento pode ser observada no volume de recursos investidos em bolsas de pesquisa, tanto pelo CNPq quanto pela Capes, conforme a figura 9. No CNPq, o recurso investido em bolsas passou de R\$ 411 milhões para R\$ 806 milhões em 2010, o que representa um aumento de mais de 96,10%. Na Capes, o montante de recursos para bolsas passou de R\$ 403 milhões para R\$ 1.829 bilhões, o que representa um acréscimo de mais de 353,84%.

O CNPq, ao comparar o aporte de recursos em bolsas e no fomento à pesquisa, no período entre 2005 e 2008, afirma que houve um aumento de mais de 150% no volume total de recursos empenhados. Segundo ele, um dos fatores explicativos para o aumento do orçamento foi a crescente ampliação e consolidação dos vários

fundos setoriais em operação criados com a finalidade específica de aumentar o aporte de recursos para o financiamento da atividade científico-tecnológica nacional, em setores especialmente selecionados, em função de sua importância estratégica para o desenvolvimento do País (BRASIL, 2008, p. 12).

### Algumas considerações

Os dados analisados até o momento apontam que as políticas para P&D e CT&I, em que pese suas especificidades, guardam estreita relação com a lógica posta de que o conhecimento deve se converter em fator de geração de riquezas e vantagens competitivas. Devendo, ainda, servir para ampliar a capacidade de inovar, criar novos produtos e explorar novos mercados. Indi-

cam ainda que o discurso da “inovação” se faz presente na atual política nacional para P&D e CT&I, haja vista que todos os documentos oficiais para o setor, nessa década, apresentam a inovação como meta do conhecimento a ser produzido.

A inovação tem sido apontada como a área que mais gerará riquezas, tendo em vista a sua capacidade de usar o conhecimento agregado aos produtos e serviços, ocupando, assim, lugar proeminente na atual “economia baseada no conhecimento”. No caso do MCT – mais especificamente, em um de seus últimos documentos oficiais –, torna-se evidente a preocupação com inovação já na enumeração de suas prioridades estratégicas: expansão e consolidação do Sistema Nacional de

CT&I; promoção da inovação tecnológica nas empresas; pesquisa, desenvolvimento e inovação em áreas estratégicas; e CT&I para o Desenvolvimento Social.

Desse modo, a política implementada pelo governo brasileiro, voltada para a ampliação da base científica nacional, tem buscado, como sinaliza o próprio MCT, a intensificação da capacitação tecnológica “para geração, aquisição e transformação do conhecimento em inovações que permitam incrementar o valor agregado de seus produtos e sua presença nos mercados doméstico e internacional” (BRASIL, 2007, p 35), indicando que a chamada sociedade do conhecimento vem impactando as políticas para P&D e CT&I no país, na última década.

## Referências

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Trad. de Vera Ribeiro, revisão de trad. César Benjamim. 5. reimp. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2006.

BANCO MUNDIAL. *Educación Superior nel desarrollo de los países*. Washington, DC: Educación Desarrollo Humano, 1980. Disponível em: <[www.suc.unam.mx/riseu/hemeroteca/](http://www.suc.unam.mx/riseu/hemeroteca/)>. Acesso em: 17 jan. 2004

\_\_\_\_\_. *La enseñanza superior: lecciones derivadas de la experiencia* (1995). Washington DC. Disponible em: <[www.suc.unam.mx/riseu/hemeroteca/](http://www.suc.unam.mx/riseu/hemeroteca/)>.

\_\_\_\_\_. *Educación superior en los países en desarrollo: peligro y promesas*. Washington, DC: Grupo de Trabajo conjunto Banco Mundial-UNESCO sobre educación superior y sociedad, 2000. Disponível em: <[www.suc.unam.mx/riseu/hemeroteca/](http://www.suc.unam.mx/riseu/hemeroteca/)>. Acesso em: 2 out. 2003.

\_\_\_\_\_. *Construir sociedades del conocimiento: nuevos retos para la educación terciária*. Washington, DC: Banco Mundial, 2003. Disponível em: <[www.obancomundical.org.ar/](http://www.obancomundical.org.ar/)>.

BELL, D. *O advento da sociedade pós-industrial: uma tentativa de previsão social*. São Paulo: Cultrix, 1973.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. Trad. de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Fundos Setoriais: *Relatório de gestão – 2007-2009*. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento nacional*. Plano de Ação 2007-2010. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Plano plurianual de ciência e tecnologia do governo federal – PPA 1996-1999*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério de Ciência e Tecnologia. *25 anos de MCT: raízes históricas da criação de um ministério*. Rio de Janeiro: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Livro Branco: ciência, tecnologia e inovação*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

BURCH, Sally. Sociedad de la información/Sociedad del conocimiento. In: AMBROSI, Alain; PEUGEOT, Valérie; PIMIENTA, Daniel. *Palabras en juego: enfoques multiculturales sobre las sociedades de la información*. França: C & F Éditions, 2005. Disponível em: <<http://www.vecam.org/article697.html>>. Acesso em: mar. 2006.

CHAUÍ, Marilena. *A universidade pública sob nova perspectiva*. Conferência de abertura da Associação Nacional de Pesquisadores em Educação - ANPED. Poços de Caldas, 5 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2010.

DIAS SOBRINHO, José. *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

IANNI, Octavio. *Enigmas da modernidade-mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teorias da globalização*. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo, violência e terrorismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). *Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, Anexo 1b - Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*. Disponível em: <[www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/04-wto.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto.pdf)>. Acesso em: fev. 2007.

ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). *Informe sobre desarrollo humano 2001, Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. México: Ediciones Mundi-Prensa, 2001. Disponível em: <<http://www.pnud.org>>. Acesso em: set. 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO CIÊNCIA E CULTURA - UNESCO. *Tendências da educação superior para o século XXI: Conferência Mundial sobre o Ensino Superior*. *Anais...* Paris, 5-9 out. 1999.

\_\_\_\_\_. *Informe Mundial de la UNESCO: Hacia las sociedades del conocimiento*. Ediciones UNESCO, 2005. Disponível em: <<http://www.unesco.org/publications>>. Acesso em: mar. 2007.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO INTERNACIONAL DA UNESCO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE - IESALC. Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. *La metamorfosis de la educación superior*. Caracas, mayo de 2006.

\_\_\_\_\_. *Universidade na encruzilhada: anais do Seminário Universidade, Por que e Como Reformar?* Brasília, ago. 2003a. Disponível em: <[http://www.unesco.org.br/publicacoes/livros/univencruzilhada/mostra\\_documento](http://www.unesco.org.br/publicacoes/livros/univencruzilhada/mostra_documento)>. Acesso em: jun. 2007.

PACHECO, Américo Pacheco. Entrevista realizada em 23 de dezembro de 2002. In: CASTRO, Maria Helena Castro (Org.). *Universidade e Governo: professores da Unicamp no período FHC*. São Paulo: Escuta, 2003.

SANTOS, Catarina de Almeida. *A expansão da educação superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância no Brasil*, 2008. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-25092009-163728/pt-br.php>>. Acesso em: nov. 2010.

STIGLITZ, Joseph E. *Os exuberantes anos 90: uma nova interação da década mais próspera da história* Trad. de Sylvia Maria S. Cristóvão dos Santos, Dante Mendes Aldrighi, José Francisco de Lima Gonçalves e Roberto Mazzer Neto. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SALLES FILHO, Sergio. Política de Ciência e Tecnologia no I PND (1972/74) e no I PBDCT (1973/74). *Revista Brasileira de Inovação*, v. 1, n. 2, jul./dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Política de Ciência e Tecnologia no III PBDCT (1980/1985). *Revista Brasileira de Inovação*, v. 2, n. 2, jul./dez. 2003.

VIDEIRA, Antonio Augusto Passos. BRASIL. MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. *25 anos de MCT: raízes históricas da criação de um ministério*. Rio de Janeiro: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

Recebido em outubro de 2010.

Aprovado para publicação em novembro de 2010.



# Artigos

---



# **A qualidade da escola pública, na perspectiva democrática e popular**

## *Quality of public school in the democratic people's perspective*

Cristiano Amaral G. Di Giorgi\*  
Yoshie Ussami Ferrari Leite\*\*

\* Professor titular da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), campus de Presidente Prudente. E-mail: digiorg@fctunesp.

\*\* Professora assistente, doutora da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), campus de Presidente Prudente. E-mail: yoshie@fctunesp.br

### **Resumo**

Este texto tem por finalidade discutir a questão da qualidade do ensino na rede pública, trazendo elementos para sua defesa, numa perspectiva popular e democrática, com o uso polissêmico da expressão "qualidade da educação". Para isso, realizamos inicialmente uma análise das iniciativas educacionais no Brasil, desde o período colonial até o presente, para dar ênfase ao fato de que a expansão quantitativa de vagas e de alunos matriculados representou uma conquista para a maioria da população brasileira, gerando uma nova situação histórica. Em seguida, mostramos como a qualidade da educação pode ser reinterpretada, dentro dessa nova situação histórica, a partir do que novas perspectivas de respostas e de sentidos se fazem presentes em nossas reflexões e em nossas lutas, na mencionada perspectiva popular e democrática.

### **Palavras-chave**

Qualidade da educação. Interesses populares em educação. Expansão do ensino público.

### **Abstract**

This paper aims to discuss the issue of quality education in public schools, bringing elements of its defense, in a view popular and democratic view, in front of the polysemic use of the term "quality of education." To do this, we performed an initial analysis of educational initiatives in Brazil since the colonial period to the present, to emphasize the fact that the quantitative expansion of places and students enrolled represented a victory for the majority of the population, generating a new historical situation. Next, we show how the quality of education can be reinterpreted, in this new historical situation, from which new

possibilities for responses and directions are present in our thoughts and our struggles, in the popular and democratic perspective.

### **Key-words**

Quality of education. People's interests in education. Expansion of public education.

## **Introdução**

Discutir e refletir sobre a questão da qualidade na/da escola pública é um grande desafio, principalmente porque este tema tem ocupado espaços na fala dos professores, dos políticos, dos pais dos alunos, da imprensa e da sociedade em geral.

Quase sempre os comentários originados dos acontecimentos, fatos e resultados dos sistemas de avaliação do ensino mostram as precariedades da educação brasileira. Assumir uma atitude pessimista e negativa como educadores e professores é um empecilho à busca de uma educação emancipatória e de melhor qualidade.

Este texto tem por finalidade discutir a questão da qualidade do ensino na rede pública, espaço de trabalho do professor, trazendo elementos para a sua defesa, numa perspectiva popular e democrática, com o uso polissêmico da expressão “qualidade da educação”.

Na primeira parte, procuramos realizar uma análise das iniciativas educacionais que foram sendo assumidas no Brasil, desde o período colonial até o presente, com a finalidade de registrar o processo vivido, para dar ênfase ao fato de que a expansão quantitativa de vagas e de alunos matriculados representou realmente uma conquista importante para a maioria da população brasileira. Destacamos, assim,

a importância da análise histórica para a compreensão das questões educacionais, no sentido de identificar as origens de alguns problemas ainda hoje sentidos.

Na segunda parte do texto, com a ajuda de alguns autores, procuramos mostrar como a questão da qualidade da educação pode ser interpretada, nessa nova situação histórica, a partir da qual novas perspectivas de respostas e de sentidos se fazem presentes em nossas reflexões e em nossas lutas.

De fato, só é possível compreender a qualidade da educação na perspectiva popular e democrática a partir da problematização da histórica exclusão escolar dos setores populares, da sua luta pelo acesso à escola e da contextualização do momento atual em que o debate sobre a qualidade da educação para os setores populares ganha destaque como uma nova etapa dessa luta.

### **Elementos históricos para a contextualização da qualidade da escola pública**

#### **Da Colônia à Independência: primeiras iniciativas educacionais**

As primeiras iniciativas de educação em nosso país, implementadas pelos colonizadores portugueses, ocorreram

durante o período colonial e tiveram seu início com os primeiros padres jesuítas que chegaram a Salvador, na Bahia, em 1549, encarregados pela Coroa Portuguesa de cristianizar os indígenas e de difundir entre eles os padrões da civilização ocidental cristã. Buscava-se a conversão dos indígenas à fé católica através da catequese e da instrução, como atividade prioritária para o êxito da colonização. Os religiosos começaram a organizar classes de “ler e escrever” que se limitavam à alfabetização, cujo objetivo era a introdução da língua portuguesa para o ensino da catequese.

O sistema de ensino montado pela Companhia de Jesus foi se transformando, progressivamente, num sistema cada vez mais destinado às elites: preparar e formar religiosos e educar parte das elites para assegurar a continuidade do que já fora conquistado. As condições econômicas, sociais e políticas da Colônia não favoreciam o desenvolvimento de um sistema educativo, nem propiciavam interesse pela educação, uma vez que as atividades profissionais da época não exigiam qualquer preparo específico, nem sequer o domínio das técnicas de leitura e escrita.

Nesse sentido, a expulsão dos jesuítas pelo Marquês de Pombal, em 1759, embora tenha provocado a ruptura de toda a organização de ensino instalada na época colonial, afetou menos a educação popular que a educação das elites.

Inicia-se, assim, outro momento na história da educação brasileira, quando entra em cena o poder público estatal como agente responsável pela definição de novos rumos educacionais, o que não

se traduziu em fatos. Embora tenha sido criada a lei que regulava a cobrança do “subsídio literário” destinado ao pagamento das “aulas régias” e à manutenção do ensino elementar e secundário, na prática não chegaram a ocorrer iniciativas de instrução pública no Brasil durante o período pombalino.

A colônia não contava com um sistema arrecadador que lhe permitisse receber o imposto destinado à manutenção das “aulas régias”, nem havia como substituir de imediato as escolas jesuítas fechadas, ou encontrar professores que assumissem as classes. Dessa forma, o Brasil iniciava o século XIX com um sistema educacional quase inexistente.

Com a vinda da família real portuguesa para o país, em 1808, modificou-se o cenário educacional brasileiro. Segundo Paiva (1987, p.60),

[...] tornou-se necessária a organização de um sistema de ensino para atender a demanda educacional da aristocracia portuguesa e preparar quadros para as novas ocupações técnico-burocráticas. Dessa forma, foram criados cursos de caráter marcadamente utilitários, em nível superior, como o de Medicina, Agricultura, Economia Política, Química e Botânica, além das academias militares [...].

No entanto, não houve nenhum progresso em relação à educação elementar, uma vez que a elite a recebia em suas próprias casas, como ensino privado.

Assim, é desanimador o saldo das medidas educativas nos primeiros tempos da história do Brasil, com um ensino

elementar precaríssimo e o acesso à escola como privilégio de uma minoria, fato que, sem dúvida, vai marcar a sociedade brasileira.

## Educação no Império

É a partir do Império que o país começa a reconhecer a importância da educação escolar, manifestando-se essa tendência nos debates realizados no período. Após a independência, instalou-se uma Assembleia Constituinte que discutiu problemas referentes ao ensino, diante da situação precária da educação no país. A primeira Constituição do país foi outorgada em 1824 e, em seu artigo 179, alínea 32, estabelecia-se a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos.

Embora a primeira Lei Geral da Educação, de 15 de outubro de 1827, determinasse que “Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haveria as escolas de primeiras letras que fossem necessárias”, o cumprimento pleno dessa disposição não se concretizou. Porém, graças a essa legislação, algumas escolas foram fundadas nas províncias, promovendo um pequeno progresso no ensino elementar do país, em relação à situação anterior. O sistema educacional atendia apenas 107.500 alunos, em uma população de oito milhões de habitantes.

Sem dúvida, o Ato Adicional de 1834 foi o instrumento legal mais importante para a educação popular no país, com consequências que ainda hoje podem ser observadas. Eliminou qualquer interesse de uniformização do ensino elementar, ao promover a descentralização, atribuindo

aos Conselhos Provinciais a competência para legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios para promovê-la. Ao Governo Central coube a incumbência da educação das elites que compreendia, por exemplo, as faculdades de medicina, os cursos jurídicos e as academias. A lei propiciou uma atitude de isenção de responsabilidade por parte do Governo Central em relação ao ensino elementar, atribuindo-a às províncias, que, carentes de recursos, pouco puderam realizar em favor da educação popular, que se desenvolveu precariamente durante todo o Império. A educação do povo não era sentida como necessidade significativa para a estrutura social e econômica da época e, por isso, foi implantada de forma muito desigual no conjunto do país.

Para compreender a evolução da instrução popular, é preciso considerar o deslocamento do eixo econômico do país da região Nordeste para o Centro-Sul: ocorre um processo migratório do Nordeste, principalmente para São Paulo, e o deslocamento da população escrava para o Sul que, na época, necessitava de braços para a cultura do café. Com a extinção da escravatura tem início a imigração europeia, com o recrutamento de imigrantes e sua fixação no sistema de colonização no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Em São Paulo, eles se estabeleceram como assalariados.

Dessa forma, o deslocamento do eixo econômico para o Centro-Sul explica o desenvolvimento dos sistemas educacionais nessa região, assim como se percebe, nitidamente, a contribuição dos imigrantes.

Oriundos de países onde a educação escolar estava universalizada e preocupados com a instrução de seus filhos, desenvolveram seus próprios sistemas de ensino, exercendo pressão para o desenvolvimento da instrução popular.

O impulso do progresso não decorre apenas da agricultura. Os lucros do café passam a ser aplicados em novos empreendimentos industriais e comerciais, constroem-se estradas de ferro e rodovias e aparelham-se os portos marítimos. Crescem as rendas públicas, ampliam-se os quadros burocráticos, desenvolvem-se indústrias nos centros urbanos, criam-se novas necessidades dos sistemas de ensino elementar.

Nas duas últimas décadas do regime imperial, pôde-se observar um aumento das preocupações com o problema educacional do país, em decorrência das transformações da sociedade brasileira, bem como da influência das ideias liberais.

Conforme Vieira e Farias (2007), quando o período imperial chegou ao fim, apenas 10% da população tinham acesso à escola, que constituía privilégio da elite, situação essa que vai se alterar apenas a partir do século XX.

### **Educação popular e a República**

A passagem do regime monárquico para a República reflete as mudanças nas estruturas e na composição da sociedade brasileira. A República, proclamada no contexto do enfraquecimento das oligarquias agrárias tradicionais, tinha à frente os fazendeiros de café, o que iria caracterizar o quadro político da Primeira República. Os

ideais republicanos, liberais, favoreciam o crescimento, ainda que lento, da industrialização no país, que se beneficiou dos lucros da agricultura do café.

O período republicano que antecede a I Guerra Mundial representa a continuidade em relação ao Império, no terreno da educação popular. Para formação da elite e de parte das classes médias emergentes nos grandes centros urbanos, a União cuidava de reformar e ampliar as oportunidades educacionais no nível médio e superior. Quanto ao ensino elementar, tem-se um crescimento na região Centro-Sul, em razão do deslocamento do eixo econômico. No sul do país, a imigração atuou no sentido de difundir o ensino para garantir oportunidades educacionais aos filhos dos trabalhadores que lá se instalaram.

A Constituição de 1891 preservou a orientação contida no Ato Adicional de 1834, atribuindo aos Estados o desenvolvimento da instrução popular, seguindo o princípio do federalismo, na nova organização republicana. Ao Governo Federal cabia promover, no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências e criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados. Tal política trouxe como consequência a perpetuação da situação de precariedade do sistema de ensino elementar no país. Nas primeiras décadas republicanas pouco se fez por esse nível de ensino em nosso país, embora tenha se observado um ligeiro desenvolvimento no ensino secundário e superior.

Conforme Paiva (1987), os dados oficiais afirmavam que, em 1909, com uma população escolar calculada em 4.643.676

o país contava com 12.221 escolas primárias e 634.539 alunos matriculados, atendendo, portanto, 2,96% de sua população total (21.460.000 habitantes) e menos de 15% da população escolar. 31 anos após a proclamação da República, o Censo de 1920 mostra a existência de 1.030.752 de alunos matriculados, com frequência de 678.684, para uma população do país de quase 30 milhões de habitantes, o que significa que o nível de atendimento escolar era quase o mesmo que em 1909. Pouco se fez pela expansão do ensino elementar no início do período republicano.

A partir da I Guerra Mundial e das suas consequências na vida do país, as discussões sobre o problema educacional voltam à tona. Passa-se a atribuir à precária situação do ensino a responsabilidade por todos os problemas, iniciando-se uma campanha contra o analfabetismo da população e intensificando-se o movimento em favor da educação popular. Nesse momento, observam-se o fortalecimento do grupo industrial-urbano, a ampliação dos setores médios e do proletariado, o sentimento de nacionalismo provocado pela guerra e a consequente pressão para recompor o poder político conforme os padrões da democracia liberal republicana.

A partir de 1920, aparecem os primeiros “profissionais da educação”, introduzindo as ideias da Escola Nova e estimulando as preocupações com a qualidade do ensino. O sistema de ensino popular não atende satisfatoriamente a população, motivo relevante que levou a uma intensa mobilização.

O grupo industrial-urbano recebe estímulo para se expandir e se fortalecer, o que aumenta sua capacidade de disputa pela hegemonia política, até então sob o controle do grupo agrário-comercial. Essa confrontação dá origem à abertura que possibilita o ambiente de fermentação de novas ideias e no qual o nacionalismo serve como instrumento de luta dos que pretendem a recomposição do poder político.

O foco desses movimentos é São Paulo, onde a nascente burguesia industrial incentiva a efervescência no plano das ideias e da cultura, cujo primeiro reflexo se dá na reforma do sistema de ensino paulista, em 1920, ligada aos grupos nacionalistas. Com a industrialização, percebe-se a presença de novas forças sociais: o crescimento do proletariado urbano e a ampliação dos setores médios. Multiplicam-se os movimentos grevistas, surgem organizações de esquerda que incorporam algumas reivindicações educacionais. São os representantes do setor industrial os mais eloquentes defensores da expansão do ensino. Dessa forma, surgem os primeiros sistemas estaduais de ensino elementar.

Portanto, as alterações nas relações sociais provocadas no Brasil com a extinção da escravatura e o fato de o proletariado iniciar sua história no contexto brasileiro provocam a expansão do ensino elementar. Isso porque, na ótica da classe dominante, o ensino seria uma forma de controlar a população a favor dos interesses do capital.

A Revolução de 1930 ocorreu em meio a grande efervescência de ideias e

seu programa era o da Aliança Liberal: realização de eleições, elaboração de uma nova constituição, busca de soluções para a “questão social”, cuja existência passava a ser reconhecida, e, no plano educacional, a difusão do ensino técnico-profissional como meio de preparação de mão-de-obra qualificada para a indústria e o comércio, como afirma Paiva .

No período de 1930 a 1945, a esfera educacional sofre reflexos das mudanças do regime político. No primeiro momento, Vargas incluía em seu programa de “reconstrução nacional” a “difusão do ensino público, principalmente o técnico-profissional, estabelecendo para isso um sistema de estímulos e colaboração direta com os Estados” (PAIVA, 1987, p.113). O apoio à difusão do ensino primário se faz na forma de apelo aos Estados para que se esforcem em sua promoção. O auxílio da União aos Estados para a ampliação do ensino elementar, só se efetiva no final do Estado Novo e, apesar disso, a expansão dos sistemas estaduais como resultado do esforço local pode ser observada.

A Constituição de 1934, atendendo as reivindicações, além de fixar as bases para uma política nacional de educação, atribuiu à União a competência para fixar o plano nacional, compreendendo o ensino em todos os graus e ramos e reconheceu a educação como direito de todos, devendo ser o ensino primário gratuito e obrigatório e extensivo a adultos.

Em contraste com a Constituição de 1934, a Constituição Outorgada de 1937 omitiu os avanços em matéria educacional assumidos pela legislação anterior. O novo

texto legal tendia a considerar a educação como solução da “questão social” e forma de combate à subversão ideológica, no quadro estratégico governamental. Valoriza-se, dessa maneira, em cooperação com o empresariado (SENAI), a formação técnico-profissional como meio de preparação de mão-de-obra para as empresas, assim como a educação rural.

O sistema educativo passa a ser utilizado para difundir a ideologia do Estado Novo. A União volta, então, a colaborar financeiramente com os Estados para a criação e manutenção de escolas elementares. Cria-se, também, em 1938, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), com o objetivo de promover estudos e centralizar dados sobre a educação no país. Os primeiros trabalhos realizados pelo INEP mostram a precariedade do ensino elementar no país, conduzindo à realização da 1ª Conferência Nacional de Educação, em 1941, para discutir os problemas de educação escolar, entre os quais a difusão e elevação da qualidade do ensino primário. Institui-se, em 1942, o Fundo Nacional do Ensino Primário, destinado à ampliação e melhoria do sistema de escolas primárias em todo o Brasil. Com isso, ficam asseguradas melhores condições para a ampliação desse nível escolar, diminuindo, em parte, as preocupações relacionadas ao futuro do ensino elementar no país. No entanto, as medidas em favor de um auxílio mais efetivo da União aos Estados, de forma a permitir o crescimento significativo dos sistemas de ensino primário, só chegaram a partir de 1945.

Em seguida, com a aprovação da Lei Orgânica do Ensino Primário (Decreto nº. 8529, de 1946), foram estabelecidas as condições de organização e funcionamento do ensino elementar, como orientação, para todo o país, uniformizando o curso primário com a duração de quatro anos e um ano complementar, reafirmando a obrigatoriedade escolar e estabelecendo um currículo fixo.

Com a destinação de 70% dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário -FNEP- para a construção de prédios escolares, abriram-se novas possibilidades de expansão do ensino elementar em todo o Brasil. Em 1946, no início das atividades financiadas pelo Fundo, havia no país cerca de 28.300 prédios escolares destinados a esse nível, dos quais menos de 18% eram prédios públicos e, destes, apenas pouco mais de 3000 haviam sido construídos para finalidades escolares, como afirma Paiva (1987). Pelos cálculos do INEP, o país precisava construir 40.000 novos prédios escolares. Cerca de 360 municípios no país não contavam com escolas, e as existentes nos demais municípios funcionavam em instalações precárias. Dos 28.300 prédios escolares existentes em 1946, houve um salto para 134.409 em 1969, graças não somente aos recursos do FNEP, como também aos esforços estaduais e a programas de ajuda externa voltados para a educação.

### **A educação na democracia popular**

As insatisfações com a ditadura de Vargas começam a se avolumar. Começa a ganhar força o movimento a favor do

retorno das liberdades democráticas, com o aumento das pressões contra Vargas, que foi deposto em 2 de outubro de 1945.

O período entre a queda de Vargas e o início do regime militar de 1964 caracterizou-se pelo populismo, como apelo direto às participações das massas populares sob controle do governo, pela propaganda nacionalista e pelo projeto de industrialização promovido pelo Estado.

O país passa então por um momento de significativo crescimento da indústria nacional. O governo de Kubitschek é marcado por um discurso notadamente desenvolvimentista. Propõe um Plano Nacional de Desenvolvimento (Plano de Metas) privilegiando a indústria de base e os setores de alimentação, energia, transporte e educação. Apela ao investimento do capital estrangeiro na indústria nacional e na realização de grandes empreendimentos, como estradas e usinas hidrelétricas. Cria e constrói uma nova capital federal, Brasília, em 1960. Ao final de seu governo, são visíveis o crescimento econômico e a modernização do país.

Jânio Quadros sucede esse governo e inicia um mandato de apenas oito meses, porque renuncia em 1961, levando ao poder o vice-presidente João Goulart, pertencente a um partido de oposição. Inicia-se então uma fase conturbada. Sem o suporte dos segmentos políticos fortes e conservadores, Goulart busca apoio ao seu plano de governo na mobilização das massas trabalhadoras, acenando com reformas de base. O cenário político vai se radicalizando entre as manifestações

de esquerda e de direita e, em 1964, o presidente é deposto, dando início ao Regime Militar.

Enquanto esses eram os acontecimentos no âmbito político, no plano educacional, sob as determinações da Constituição Federal de 1946, aprovada e orientada por princípios liberais e democráticos, estabelecia-se a educação como direito de todos. O texto legal conferia à União a competência para “legislar sobre as diretrizes e bases de educação nacional” (art. 5º, XV), diferentemente das Constituições anteriores, que definiam como atribuição apenas “traçar diretrizes” ou “fixar as bases...”. Com essa nova incumbência, o Poder Executivo encaminha ao Congresso Nacional, em 1946, a tarefa de elaborar o projeto de lei que viria a configurar-se na Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional (LDB), a partir da qual os diferentes níveis e modalidades de educação escolar passam a estar reunidos em um único texto. Sua promulgação só vai ocorrer em 1961, após um longo processo de discussão, retratando as diferentes visões presentes na sociedade e os conflitos entre os defensores do ensino público e do ensino privado. A LDB, Lei n. 4.024/61, traduz a conciliação entre interesses tão divergentes e, como afirmam Vieira e Farias (2007), favorece mais a ideologia da escola privada do que o aprimoramento da escola pública. De qualquer modo, é preciso registrar que há apenas 49 anos o Brasil conta com uma legislação que aglutina, pela primeira vez, os diferentes níveis e modalidades de ensino em um único texto.

Passa-se a vivenciar uma política do ensino fundamental decorrente da pressão pela expansão da escolaridade em curso, desde os anos 1930. Essa política, nesse momento, também se encontra em sintonia com as demandas de uma sociedade em processo de grandes mudanças em seu perfil socioeconômico. O fortalecimento das camadas médias e do proletariado nos centros urbanos, o início do processo de industrialização e o crescimento de um setor de serviços apontam para um modelo que espera da educação um novo papel.

### Educação no regime militar

Após o Golpe de 1964, o país ingressa num novo período de fechamento da ordem política. Ajustou-se dessa forma o modelo político ao modelo econômico do país. Os militares assumem o poder e iniciam um ciclo de cinco governos de presidentes generais. Decretam-se atos institucionais, o Congresso Nacional é fechado e os partidos políticos são dissolvidos, deputados têm seus mandatos cassados, estabelecem-se eleições indiretas para presidentes e governadores, direitos políticos são suspensos e funcionários públicos, demitidos. Cria-se o Sistema Nacional de Informação. Com a nova Constituição de 1967, as leis de exceção são incorporadas e a ditadura é institucionalizada. Durante os governos militares avançam os processos de urbanização e de industrialização, o desenvolvimento econômico se fortalece e o país entra na fase do chamado “Milagre Econômico”. Como afirmam Vieira e Farias (2007), esse período, com o crescimento do PIB, impregna um certo estado de euforia

social e atrai investimentos internacionais para financiamento de grandes obras de infraestrutura, que vão configurando a face do Brasil moderno, em contraste com o Brasil agrícola das décadas anteriores.

No campo da educação, sob os ditames da nova Constituição, duas leis iriam definir os novos rumos educativos. A primeira, Lei n. 5.540/1968, regulamentou a reforma universitária e instituiu os princípios para a organização e o funcionamento do ensino superior. A segunda, Lei n. 5.692/1971, fixou as diretrizes e as bases para o ensino de 1º e 2º graus. A reforma universitária teve por objetivo oferecer resposta às demandas crescentes da população por ensino superior. Ao mesmo tempo, pretendeu formar quadros para dar substância ao crescimento econômico gerado pelo chamado milagre brasileiro. A reforma do ensino de 1º e 2º graus pretendeu atingir dois objetivos: conter, de um lado, a crescente demanda pelo ensino superior e, de outro, promover a profissionalização de nível médio.

A reforma universitária promoveu a expansão de oferta de matrículas no ensino superior, provocando um crescimento de quase 500% no número de vagas de 1968 (88.588) a 1978 (405.367). Esse crescimento acelerado ocorreu de forma desordenada, sem observância às exigências mínimas de qualidade. Houve aumento na quantidade de estabelecimentos isolados de ensino, de cursos de baixo custo, muitas vezes sem perspectivas de inserção de seus egressos no mercado de trabalho. A reforma do antigo ensino primário e ginásial procurou conter a de-

manda de alunos para o ensino superior, propondo a formação de quadros técnicos de nível médio. Esse esforço de profissionalização, contudo, ficou no papel, e as escolas passaram a oferecer habilitações de “faz de conta”.

## **O retorno ao Estado democrático e a educação**

Com a eleição de Tancredo Neves para a presidência da República, encerra-se o ciclo do poder militar. O retorno à democracia no Brasil configura uma conquista lenta, gestada no interior dos movimentos sociais que tiveram início no final da década de 1970, com as greves dos metalúrgicos no ABC paulista. A partir de 1985, ocorrem mudanças na ordem econômica, política, social e cultural do país.

A Constituição Federal de 1988 traz como elemento marcante a presença do povo e a valorização da cidadania e da soberania popular. Comparada às outras Constituições, apresenta o mais longo capítulo sobre educação. Consagra-a como direito público subjetivo e estabelece o princípio da gestão democrática do ensino público, o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças e o ensino fundamental obrigatório e gratuito para todos.

Sobre a política educacional no período compreendido entre 1985 e 2000, Vieira e Farias (2007) afirmam que, no início, houve certa “indefinição de rumos”. Percebe-se uma preocupação com a universalização da educação básica. A partir de 1996, é editado um conjunto de medi-

das responsável pelas alterações na fisio-  
nomia educacional brasileira. A primeira  
foi a Emenda Constitucional n. 14 de 1996,  
que modificava artigos do capítulo sobre  
educação, visando: permitir a intervenção  
da União nos Estados, caso não fossem  
aplicadas na área o percentual mínimo exi-  
gido por lei; rever a responsabilidade das  
unidades federativas na oferta do ensino  
fundamental; definir os responsáveis em  
relação à oferta do ensino; detalhar os  
recursos aplicados pela União na erradica-  
ção do analfabetismo; criar um fundo  
para a manutenção e desenvolvimento  
do ensino fundamental e a valorização  
do magistério.

Dois outros instrumentos foram  
aprovados em seguida: a Lei n. 9.394/96,  
que estabelece as Diretrizes de Bases da  
Educação Nacional (LDB), e a Lei n. 9.324,  
também de 1996, que dispunha sobre o  
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento  
do Ensino Fundamental e de Valorização  
do Magistério (FUNDEF). Com tais docu-  
mentos, o Governo Federal assume a defi-  
nição da política educacional como tarefa  
de sua competência, descentralizando sua  
execução para os estados e os municípios.  
O controle do sistema escolar passa a ser  
exercido por uma política de avaliação  
para todos os níveis de ensino como forma  
de melhorar a qualidade da educação.

Os indicadores sobre a expansão  
da oferta de ensino revelam finalmente  
grandes avanços no país. De 1991 a  
1998, a taxa de escolarização líquida da  
população de 7 a 14 anos saltou de 86%  
para 95,3%. Assim, do ponto de vista do de-  
senvolvimento econômico e do capital, foi

preciso ampliar oportunidades educacio-  
nais, mesmo que não significassem ver-  
dadeiramente um ensino de qualidade;  
porém, o fato concreto é que, pela primeira  
vez na história do Brasil, praticamente a  
totalidade da população passa a ser aten-  
dida na escola.

O crescimento do número de ma-  
trículas de alunos em todos os níveis e  
a expansão do acesso educacional a um  
maior número de cidadãos provocaram,  
segundo Beisiegel (2006), o processo  
de democratização de ensino. Afirma o  
autor que é necessário não emitir uma  
crítica radical ou conservadora de que  
atualmente a escola perdeu a qualidade,  
deteriorou-se, como se aquela seletiva e  
propedêutica do passado é que fosse boa,  
de qualidade. Para ele, não se pode falar de  
perda da qualidade quando a escolariza-  
ção se estendeu aos setores mais amplos  
da população. A escola mudou radical-  
mente porque mudou a população que a  
frequenta, tornou-se local de encontro de  
todos os setores da sociedade e campo  
de repercussão de todas as tensões que  
conturbam a vida coletiva moderna.

Beisiegel (2006) afirma que é preciso  
aceitar a escola como ela é, sobretudo,  
aceitar a qualidade da população que a  
ela teve acesso. Esse é o ponto de partida  
para se pensar uma escola que será ca-  
paz de dar a seus usuários algo mais do  
que recebem hoje. Para o autor, a escola  
“ganhou qualidade, uma vez que se abriu  
tendencialmente à totalidade da popula-  
ção” (BEISIEGEL, 2006, p. 121). É preciso  
pensar a qualidade de ensino em termos  
quantitativos, isto é, a melhoria qualitativa

ocorreu pelo fato de a escola se abrir a uma quantidade maior de alunos provenientes de segmentos antes excluídos. É preciso aceitar, sem reservas, com todas as suas consequências, a legitimidade da maciça presença de crianças e jovens das classes populares na escola. E essa aceitação implica examinar o caráter de classe das discussões sobre a qualidade do ensino.

### **A qualidade da escola pública na perspectiva democrática e popular**

É exatamente esse processo histórico que coloca hoje a questão da qualidade da educação básica como desafio central da educação brasileira. Oliveira e Araújo (2005, p. 7) afirmam:

Até a década de 1980, as demandas da sociedade pelo acesso à escola e a todos os *bens sociais e econômicos* que as oportunidades educacionais oferecem, bem como a satisfação dessas demandas pelo poder público, caracterizaram a ampliação quantitativa da escolarização. A demanda pela ampliação de vagas era muito mais forte do que a reflexão sobre a forma que deveria assumir o processo educativo e as condições necessárias para a oferta de um ensino de qualidade. Foi a incorporação quase completa de todos à etapa obrigatória de escolarização que fez emergir o problema da qualidade em uma configuração inteiramente nova (BEISIEGEL, 1981). É exatamente sobre a qualidade como um direito daqueles que foram incorporados à escola nas últimas décadas que pretendemos refletir.

O tema da qualidade da educação tem ganhado espaço no debate público no Brasil não apenas entre educadores, mas também entre políticos, jornalistas, empresários, representantes de movimentos sociais e na sociedade em geral. Sem dúvida, essa preocupação brasileira se insere num movimento internacional em torno da qualidade da educação.

No entanto, esse movimento está marcado por ambiguidades. De nossa parte, acreditamos que a principal razão pela qual o tema recebe essa marca é o fato de o debate educacional como um todo, e não apenas o tema da qualidade, estar marcado por duas posições *antagônicas*, como assinala agudamente Singer (1996, p. 5):

Vamos chamar a primeira posição de civil democrática, porque ela encara a educação em geral e a escolar em particular como processo de formação cidadã, tendo em vista o exercício de direitos e obrigações típicos da democracia. [...]

O que se contrapõe a essa visão é a que denominarei produtivista. Esta concebe a educação sobretudo escolar como preparação dos indivíduos para o ingresso, da melhor forma possível, na divisão social do trabalho. [...] Educar seria primordialmente isto: instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajoso possível.

Não é de estranhar, portanto, que o debate em torno da qualidade da educação também se encontre dividido de forma semelhante.

No tema da qualidade educacional, a posição que se identifica com a visão produtivista entende qualidade como o desempenho em testes padronizados e busca criar mecanismos de recompensa para as escolas que alcançam bons resultados e de punição para as que não os obtêm. O programa considerado hoje o grande modelo mundial desse tipo de proposta é a lei do Ensino Fundamental e Médio dos Estados Unidos (Elementary and Secondary Education Act), mais conhecida como “*No Child Left Behind*”, aprovada no Congresso em 2001 e ratificada pelo presidente George W. Bush, em janeiro de 2002. O que há de mais importante nessa lei é que as escolas que não atingirem as marcas de referência ficam sujeitas a uma série de processos de intervenção, que podem culminar com a passagem de sua administração a uma companhia privada. Não é o propósito aqui analisar o mecanismo de funcionamento do programa americano. O importante é que, tendo em vista a hegemonia mundial dos Estados Unidos, esse modelo tornou-se a maior referência para a avaliação de sistemas educativos e a busca da qualidade.

E quanto aos civis-democráticos? Que tipo de modelo para a obtenção da qualidade defendem? É preciso ressaltar que as iniciativas de fundo civil-democrático ainda são muito incipientes e não confirmam, nem de longe, projetos consolidados.

Oliveira (2007) afirma que a qualidade precisa ser pensada em suas três dimensões: insumos, processos e resultados. Procuramos, neste item, trazer alguns

elementos que se esboçam na defesa de uma concepção civil-democrática, em cada uma dessas dimensões, e, no final, uma pequena reflexão sobre seu sentido mais geral e a necessidade de propostas ousadas e inovadoras capazes de criar condições para que esse campo possa disputar realmente a hegemonia.

Em primeiro lugar, os insumos. Aqui, é preciso salientar que aos civis-democráticos cabe defender firmemente a prioridade real e não simplesmente retórica da educação, como ressalta Saviani:

Permito-me, pois, sugerir ao MEC um caminho distinto: que a linha mestra do PDE seja uma medida de impacto que permita imediatamente mudar a situação das escolas e levantar o ânimo dos professores, que passariam a desenvolver suas atividades com entusiasmo e dedicação. Para viabilizar essa mudança, propus, em 1997, para o Plano Nacional de Educação, que se dobrasse imediatamente o percentual do PIB investido em educação, passando, dos atuais cerca de 4%, para 8%. (SAVIANI, 2007, p. 1253).

É também necessário salientar que a maneira de pensar o investimento em educação deve ser transformada. Os civis-democráticos precisam difundir a ideia de que o investimento em educação deve se basear, sobretudo, nas necessidades reais para se alcançar uma educação de qualidade, e não nas considerações advindas da política econômica, em geral ligada ao ajuste macroeconômico neo-liberal. Para tanto, é necessário precisar quais são essas necessidades, inverter a lógica do investi-

mento em educação. É o que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação procura construir, através do conceito de custo-aluno-qualidade. É preciso

[...] uma inversão completa da lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no Brasil, marcado pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal. (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 22).

O livro sobre a proposta, elaborado como parte da articulação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ressalta em sua apresentação:

O Custo Aluno-Qualidade representa uma inversão completa da lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no Brasil, marcado pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal. A lógica vigente no Brasil estabelece que o valor médio gasto por aluno seja, quando muito, o resultado da divisão dos escassos recursos da vinculação constitucional – que muitas vezes não é cumprida – pelo número de estudantes matriculados, variando conforme as oscilações da arrecadação. (CARREIRA; PINTO, 2007, p.13).

É importantíssimo ressaltar essa dimensão da qualidade, a dos insumos, bem como a perspectiva dos civis-democráticos, porque uma educação de qualidade só se constituirá com o devido investimento.

Uma segunda dimensão é a dos processos. Tedesco (2004) nos alerta para

a necessidade de a escola se abrir para dimensões novas em seu trabalho, a fim exatamente de garantir a qualidade necessária para as novas camadas que a ela tiveram acesso e incrementar a equidade. É preciso, exatamente para construir a qualidade social, dar conta de novos desafios. Por exemplo, o de trabalhar outras dimensões dos alunos além da cognitiva:

La hipótesis de trabajo que deseamos postular consiste en sostener que – sin dejar de reconocer la importancia de mejorar los insumos materiales del aprendizaje – es fundamental prestar atención a la dimensión subjetiva de los actores del proceso pedagógico.

Sabemos, en todo caso, que la confianza y la modificación de representaciones pasa por dimensiones de la personalidad que van mucho más allá de la dimensión cognitiva. La información es necesaria, pero sólo si se trabaja con la afectividad será posible modificar estereotipos y prejuicios. (TEDESCO, 2004, p. 567).

Portanto, a qualidade civil-democrática deve dar conta de novos desafios educacionais e incorporar processos novos em sua pedagogia. Isto exige pesquisas sobre como os novos desafios, inerentes à construção da qualidade social, da qualidade civil-democrática, estão sendo enfrentados pelas escolas em seus processos pedagógicos.

Na dimensão dos resultados, não há dúvida sobre a hegemonia esmagadora da exclusividade dos testes padronizados sobre o que Oliveira (2006, p. 141) afirma:

O desempenho nos testes sistêmicos é o indicador que se generaliza, já fazendo parte dos objetivos de inúmeras instituições melhorar seu desempenho no ENADE, no ANRESC, no ENEM etc. A recente divulgação dos resultados do ANRESC, visibilizou “regiões com melhor desempenho”, “cidades com políticas interessantes” etc. Não está descartado, portanto, que em breve se instaure uma espécie de “competição”, entre cidades, redes por melhores pontuações na prova.

A proposição de uma alternativa a esse conjunto de iniciativas tem de enfrentar duas ordens de dificuldades: de um lado, a necessidade de um mecanismo de avaliação geral, de modo a permitir comparações e subsidiar a tomada de decisões político-administrativas e, ao mesmo tempo, de um mecanismo que dialogue com as especificidades locais.

Para enfrentar essas dificuldades, é interessante analisar o conceito, defendido por Freitas (2005), de “qualidade negociada”. Segundo ele, a qualidade é produto de um processo de avaliação institucional construído coletivamente, tendo como referência o projeto político-pedagógico da escola. O mais significativo processo em curso hoje no Brasil, que dá substância a esse conceito, é o “Indicadores de Qualidade na Educação”, implantado em várias escolas de diversos estados brasileiros:

O sistema de indicadores proposto abrange sete diferentes dimensões, entendidas como aspectos da qualidade da escola, traduzindo a ampla concepção de qualidade educativa

adotada pelo projeto: 1. Ambiente educativo; 2. Prática pedagógica; 3. Avaliação; 4. Gestão escolar democrática; 5. Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; 6. Ambiente físico escolar; 7. Acesso, permanência e sucesso na escola. Cada uma dessas dimensões está constituída por um grupo de indicadores que são avaliados por perguntas a serem respondidas coletivamente. As respostas permitem à comunidade escolar avaliar a qualidade da escola no que diz respeito àquele indicador, ou seja, se a situação é boa, média ou ruim. O instrumental procura levar a comunidade escolar a ter, de forma simples e acessível, um quadro claro de sinais que possibilitam a percepção dos problemas e virtudes da escola, de forma que todos os envolvidos possam ter conhecimento desse quadro e condições de discutir e decidir quais são as prioridades de ação para melhorá-lo. (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 239-240).

Portanto, além de conhecer os resultados dos indicadores, a comunidade escolar, coletivamente, deveria discutir e definir as medidas necessárias para melhorá-los, no espírito apresentado por João Barroso, abaixo citado. Barroso afirma a necessidade de uma nova esfera pública, necessária para dar suporte ao tipo de qualidade que estamos defendendo:

Nem o Estado, nem a sociedade civil constituem um contexto adequado para o exercício de uma cidadania activa e democrática, através da qual seja alcançada a justiça social. A rea-

firmação dos direitos dos cidadãos em educação parece exigir o desenvolvimento de uma nova esfera pública, algures entre o Estado e a sociedade civil mercantilizada, em que novas formas de associação colectiva possam ser desenvolvidas. O desafio reside em saber como sair de um processo de decisão atomizado, para o assumir de uma responsabilidade colectiva em educação, mas sem recriar um sistema de planificação supercentralizado [...].

- a recriação da escola como espaço público de decisão colectiva, baseada numa nova concepção de cidadania que, como diz Whitty, “vise criar a unidade sem negar a diversidade”;

- que o Estado continue a assegurar, como lhe compete, a “manutenção da escola num espaço de justificação política” (DEROUET, 2003), sem que isso signifique ser o Estado o detentor único da legitimidade dessa justificação. (BARROSO, 2005, p.745).

Nessa perspectiva, é imprescindível ressaltar a importância do papel do professor na educação de qualidade. Não existe educação de qualidade sem professor de qualidade. E, na perspectiva civil-democrática, professor de qualidade é profissional bem formado, motivado, com formação continuada baseada nos problemas da prática, realizada principalmente na própria escola, que participa ativamente do projeto político-pedagógico, que pensa a sua prática. É o professor intelectual, crítico-reflexivo. Para que haja tais professores, é necessário mudar a sua formação inicial, a sua formação continuada e, sobretudo,

a relação vertical, autoritária e desrespeitosa que caracteriza a forma de atuação da maioria das instâncias educacionais centrais com os professores.

Paul Singer (1996, p. 15) finaliza seu texto já citado, com as palavras proféticas:

Acredito que ensino público gratuito de acesso universal pode ser salvo da crise em que se encontra desde que seus defensores o submetam a uma autocrítica radical, a partir da qual sua reforma possa ser proposta. Uma parte dessa proposta terá, provavelmente, de ser a descentralização do sistema para que mil flores de experimentos possam florescer, dando espaço a muitas vocações educacionais que hoje não têm como se realizar. Esse é um aspecto positivo da proposta produtivista que os adversários deveriam incorporar. O grande debate sobre a crise educacional pode dar frutos, se os que defendem a tradição democrática e igualitária conseguirem passar à ofensiva, com propostas tão ousadas e imaginosas quanto seus oponentes. E sobretudo se conseguirem implementar essas propostas, abandonando uma postura meramente defensiva de conquistas pretéritas.

Infelizmente, é preciso reconhecer que “os que defendem a tradição democrática e igualitária” não têm conseguido passar à ofensiva. Na questão crucial da qualidade da educação, os “produtivistas” têm folgada hegemonia hoje. Este artigo procura resgatar elementos que apontam no sentido da reversão dessa hegemonia e, quem sabe, contribuir para que esta reversão ocorra.

## Considerações finais

Cabe aqui, para concluir, retomar os pontos essenciais deste artigo, problematizar algumas questões referentes a eles e fazer algumas indicações para ações nesta área.

Consideramos que a retomada dos fatos mais centrais da história da educação brasileira seja essencial para mostrar o caráter historicamente excludente da escola dos anos iniciais. É essencial também para descartar, na discussão da qualidade necessária da escola pública hoje, qualquer saudosismo da “boa” escola pública do passado. É preciso reiterar que a presença das classes populares na Escola hoje é um enorme avanço do ponto de vista de uma democratização efetiva do nosso país e que os dilemas que se colocam para os educadores diante dessa nova situação não podem ser resolvidos pela retomada de formas de organização escolar e trabalho pedagógico de uma pretensa escola pública de qualidade do passado. Os grandes desafios da escola pública hoje decorrem da sua necessária e desejável abertura a setores mais amplos da população.

Posto isto, mostramos, com Singer, que existem duas posições básicas no debate sobre a qualidade da escola pública hoje: a civil-democrática e a produtivista. Mostramos como essas duas posições antagônicas se colocam perante as três grandes dimensões a serem analisadas quando se discute qualidade da educação: insumos, processos e resultados.

Ressaltamos que, como respostas em gestação aos novos desafios colocados pela democratização quantitativa da educação básica, as propostas dos civis - democráticos são ainda incipientes se comparadas com as propostas produtivistas, que são produto do amplo movimento neo-liberal que hegemonizou o mundo nos últimos 20 a 30 anos.

Cabe aqui, mais com o objetivo de abrir espaço para reflexões a serem aprofundadas em novas pesquisas e artigos, problematizar duas questões. A primeira delas diz respeito às razões pelas quais os civis-democráticos não têm conseguido passar à ofensiva e por que a ideia de gestão democrática perdeu força junto aos governos estaduais. Aqui, é preciso lembrar inicialmente quão difícil tem sido nos últimos anos se contrapor à brutal hegemonia neo-liberal em todos os âmbitos da vida social. Disto decorre que é muito dura a luta para construir alternativas que ganhem espaço na sociedade. Posto isto, é necessário ponderar que, muitas vezes, os atores políticos e sociais da área educacional que lutam pelos ideais civis-democráticos possam ter cometido erros que pioram a situação. Como exemplo, podemos citar os sindicatos de professores que muitas vezes pensam de forma excessivamente corporativa, o que poderia dificultar a concretização da indispensável aliança com os pais dos alunos da escola pública. Também podemos citar o nosso próprio segmento, de professores universitários, que em geral temos sido incapazes de construir uma relação mais

orgânica e horizontal com os professores da educação básica.

A segunda questão diz respeito à temática da constituição de uma nova esfera pública, que dê suporte a uma educação dentro da perspectiva civil-democrática. Isto nos remete ao fato de que não pode haver avanços muito significativos no campo educacional que não estejam respaldados por avanços nos campos político e social.

O espaço para o avanço educacional depende essencialmente de uma radicalização da democracia, da criação de espaços de debate público no interior da sociedade civil com poder decisório, do crescimento do espaço da “ação comuni-

cativa” (HABERMAS, 1987). Os Conselhos Municipais de Educação, por exemplo, devem assumir seu papel, com respaldo social, e contar com maior representatividade e participação para dar suporte ao avanço da perspectiva civil-democrática.

Finalmente, cabe apontar um campo rico de ações e pesquisas nesta área. Trata-se da ação e investigação (para os quais algumas das perspectivas mais interessantes seriam a pesquisa-ação e a pesquisa colaborativa) em torno da questão: como as escolas têm se organizado para responder aos novos desafios a ela colocados. É crucial que tenhamos mais ações e mais investigações sobre esta questão essencial.

## Referências

- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.*, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.
- BEISIEGEL, Celso Rui. *A qualidade do ensino na escola pública*. Brasília: Liber Livro, 2006.
- CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global, 2007.
- FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educ. Soc.*, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.
- HABERMAS, Juergen. A nova intransparência. *Novos Estudos - Revista do CEBRAP*, São Paulo, n. 18, set. 1987.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Estado e política educacional no Brasil: desafios do Século XXI*. 2006. Tese (Livre docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Rev. Bras. Educ.*, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.
- PAIVA, Vanilda. *Educação popular e educação de adultos*. São Paulo: Loyola, 1987.
- RIBEIRO, Vera Masagão; RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMAO, Joana Buarque de. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. *Cad. Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 227-251, jan./abr. 2005.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SINGER, Paul. Poder, política e educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 1, n. 1, jan./abr. 1996

TEDESCO, Juan Carlos. Igualdad de oportunidades y política educativa. *Cad. Pesquisa*, v. 34, n. 123, p. 557-572, set./dez. 2004.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. de. *Política educacional no Brasil*. Introdução histórica. Brasília: Líber Livro, 2007.

Recebido em junho de 2010.

Aprovado para publicação em agosto de 2010.



# **Política de gestão da educação municipal: implicações para a direção escolar**

## *The policy for municipal management of education: implications for school directors*

Regina Tereza Cestari de Oliveira\*

Hildete da Silva Pereira Bolson\*\*

Luciana Cristina Lopes Dantas\*\*\*

\* Doutora em Educação pela Unicamp. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). E-mail: reginacestari@hotmail.com

\*\* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da UCDB. E-mail: hildesilva@yahoo.com.br

\*\*\* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da UCDB. E-mail: ludantas\_10@hotmail.com

### **Resumo**

Este artigo analisa a política de gestão da educação básica da Rede Municipal de Ensino (REME) de Campo Grande que instituiu, entre outros, o processo seletivo para provimento de cargo de direção escolar no ano de 2002, incluindo a Certificação Ocupacional, no contexto da parceria efetivada entre o governo municipal e o Instituto Ayrton Senna (IAS), no período de 2001 a 2004. A investigação baseia-se na legislação educacional e em documentos oriundos, principalmente, da Secretaria de Educação, relacionados ao tema. Considera-se na análise a configuração que a gestão educacional assume orientada por conteúdos do modelo de gestão gerencial.

### **Palavras-chave**

Política educacional. Parceria público/privada. Gestão escolar da educação básica.

### **Abstract**

The article in hand analyses the management of basic education in the Municipal Teaching Network (REME) of Campo Grande that instituted, among other procedures, the selective process for the appointment of school director in the year 2002, including the Occupational Certificate, in the context of a functioning partnership between the municipal government and the Ayrton Senna Institute (IAS), over the period of 2001 to 2004. The investigation is based on educational legislation and on documents related to the theme, originating mainly from the Department for Education. Also considered in the analysis is the configuration that educational management is undertaken being guided by contents from the administrative model of management.

### **Key-words**

Educational policy. Private/public partnership. School management of basic education.

## Introdução

Este artigo apresenta resultados de pesquisa<sup>1</sup> concernentes ao projeto denominado “Parcerias Público e Privado na Educação: implicações para a oferta e gestão educacional”. Seu objetivo é analisar a política de gestão da Educação Básica da Rede Municipal de Ensino (REME) de Campo Grande, a partir da alteração na legislação educacional que instituiu, entre outros, o processo seletivo para provimento de cargo de direção escolar no ano de 2002, incluindo a Certificação Ocupacional, no contexto da parceria efetivada entre a Prefeitura Municipal e o Instituto Ayrton Senna (IAS), no governo do prefeito André Puccinelli, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), no período de 2001 a 2004.

A pesquisa<sup>2</sup>, nesta fase, baseia-se na legislação educacional e em fontes documentais do referido município, constituídas por decretos, resoluções, termo de parceria, termos aditivos e contratos efetivados no

âmbito da referida parceria e após o seu encerramento, assim como se fundamenta na literatura pertinente ao tema.

## Contextualização

A Constituição Federal de 1988 representa um importante marco na história brasileira, na medida em que estabelece direitos políticos, civis e sociais. Esses direitos foram produzidos historicamente, por meio da organização da sociedade civil na luta pela consolidação das liberdades democráticas para todo o conjunto da sociedade brasileira. Em outras palavras, a intensa movimentação da sociedade civil no processo de luta pela democracia, de modo especial durante o processo Constituinte (1987-1988), fez com que muitas de suas reivindicações fossem incorporadas no texto constitucional.

Vale lembrar que a Carta constitucional integra os municípios como entes federativos, definindo que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos (Art. 18) e com responsabilidades próprias a serem cumpridas (BRASIL, 1988).

Assim, o atual ordenamento constitucional, ao reconhecer explicitamente a autonomia dos entes federativos, inclui os municípios como componentes da arquitetura da federação (FAREZENSA, 2006, p. 50). Conforme Arretche (2004), a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que eles adotem uma agenda própria, ou seja, inde-

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa, com o apoio da FUNDECT/MS está inserida no âmbito do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas e Gestão da Educação” do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da UCDB. Vincula-se, por sua vez, à pesquisa nacional denominada “Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional”, sob a coordenação da Profa. Dra. Theresa Adrião, da Unicamp, com o apoio do CNPq.

<sup>2</sup> A primeira versão deste artigo foi apresentada no VIII Seminário Internacional REd Estrado – UCH – CLACSO e II Seminário de Políticas Educativas em LationoAmerica – UCH, realizados em Lima – Peru, em 4, 5 e 6 de agosto de 2010.

pendente da agenda do Executivo federal. Em outras palavras, “Em tese, as garantias constitucionais permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Com autonomia política e fiscal expressa na capacidade de elaborar sua Lei Orgânica, o município assume atualmente a responsabilidade de ordenar o seu desenvolvimento social, assim como garantir o bem estar de seus habitantes, mediante execução de políticas públicas que visam à consolidação democrática do Estado.

Dessa forma, o aperfeiçoamento da máquina administrativa, a redefinição de obrigações e encargos, bem como o estabelecimento de políticas específicas passaram a ser preocupação constante do gestor público municipal. (OLIVEIRA, 2009, p. 21).

Além disso, a Carta constitucional estabelece que o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo (Art. 208) e que a oferta de matrículas no ensino fundamental obrigatório<sup>3</sup> deve ser universal e oferecida preferencialmente pelos governos municipais. Além disso, dispõe que os governos estaduais e municipais deveriam gastar, no mínimo, por ano, 25% da sua receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

---

<sup>3</sup> De acordo com redação dada pela Lei n. 11.274 de 2006 ao Art. 32 da LDB “O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão” (BRASIL, 2006).

De acordo com o Art. 206 da referida Constituição, o ensino será ministrado com base em princípios, entre outros: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; gestão democrática do ensino público na forma da lei e a garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

Em síntese, utilizando as palavras de Cury (2008, p. 216), na Constituição Federal,

[...] a educação torna-se o primeiro dos direitos sociais (art. 6º), o ensino fundamental, gratuito e obrigatório, ganha a condição de direito público subjetivo, os sistemas de ensino passam a coexistir em regime de colaboração recíproca, a gestão democrática torna-se princípio dos sistemas públicos de ensino e a gratuidade, em nível nacional e para todos os níveis e etapas da escolarização pública, se torna princípio de toda a educação nacional. O texto constitucional reconhece o direito à diferença de etnia, de idade, de sexo e situações peculiares de deficiência.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9.394/1996 reafirma os princípios estabelecidos na Constituição Federal e dispõe a gestão democrática como princípio do ensino da seguinte forma: “gestão democrática do ensino público na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Inciso VIII). O Art. 14, porém, define que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas

peculiaridades e conforme os seguintes elementos: I. “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”; II. “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996).

Na divisão das responsabilidades entre as esferas públicas (União, estados, Distrito Federal e municípios) a LDBEN atribui aos municípios o oferecimento da educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental (Art. 11, Inciso V) (BRASIL, 1996).

Os municípios brasileiros passaram, portanto, a assumir, progressivamente, a oferta do ensino fundamental tendo em vista o cumprimento das normas legais prescritas na Constituição Federal de 1988 e na LDBEN e a responder às demandas por acesso e qualidade.

Como pondera Azevedo (2002),

De fato, foram os municípios que realizaram 66,6% do total das matrículas efetivadas na educação infantil em 2001 e na Região

Nordeste, a mais pobre do país, elas aumentaram de 58,6% para 67,0% entre os anos de 1997 e 2001 [...]. Embora em nível nacional sejam as redes estaduais que continuam a predominar na oferta da educação de jovens e adultos, nos cinco anos aqui considerados houve um significativo crescimento da atuação das municipalidades [...].

[...] No ano de 1996 as redes municipais efetuaram 33% das matrículas neste nível e em 2001 este porcentual aumentou para 48,6%. Nesse mesmo

período, a oferta das redes estaduais diminuiu de 55,7% para 42,3%. (AZEVEDO, 2002, p. 51-53).

Desse modo, os dados relativos ao ensino fundamental são reveladores, de forma mais concreta, do processo de municipalização do ensino. No entanto, como acentua a autora,

Esse crescimento quantitativo das oportunidades de acesso à escola pública, na medida mesmo em que possibilitou que significativos contingentes de alunos das camadas populares a freqüentem, trouxe, como problemática fundamental, a questão da precariedade da qualidade do ensino ministrado e, por conseguinte, da impropriedade das políticas educativas que têm sido implementadas para equacionar os problemas da repetência, da evasão e do desempenho – enfim, da garantia de processos efetivos de escolarização que combatam as desigualdades educacionais [...]. (AZEVEDO, 2002, p.52-53).

Diante disso, muitos municípios buscaram realizar parcerias com instituições que integram o terceiro setor (organizações não-governamentais [ONGs], instituições filantrópicas e comunitárias e outras associações similares), para execução de políticas educacionais, no sentido de superar os problemas educacionais e, principalmente, modernizar a gestão escolar (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 768-770).

Ressalta-se que a política de indução a parcerias de tal natureza já estava indicada no Plano Diretor da Reforma

do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) elaborado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), que define como estratégias para superar a forma de administração do Estado a privatização, a terceirização e a publicização. Essa última, pela transferência para o setor público não-estatal da produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRASIL, 1995).

Segundo essa concepção,

[...] as políticas sociais são materializadas a partir de sua focalização (caracteriza as políticas sociais destinadas a grupos vitimados pela pobreza, portanto, vulneráveis e que podem colocar em risco a coesão do projeto societário hegemônico), descentralização administrativa e financeira e requer da sociedade uma forma de participação solidária, filantrópica e voluntária [...]. (OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 66).

Além disso, o mencionado Plano Diretor aponta a necessidade de alterar o modelo de gestão pública, ou seja, substituir a administração pública burocrática pela administração gerencial apresentada como solução para os problemas de clientelismo, gerencialismo e patrimonialismo (BRASIL, 1995).

O modelo gerencial, ao diferir do modelo burocrático, fundamenta-se em uma concepção democrática e plural de Estado e de sociedade, considerando a existência de conflitos, a cooperação, a incerteza e

o papel dos cidadãos na defesa de seus interesses (AZEVEDO, 2002, p. 58-59).

Entre as suas principais características pode-se destacar, segundo Castro (2008, p. 389), a busca da eficiência; a redução e o controle dos gastos públicos; a demanda por melhor qualidade dos serviços públicos; os modelos de avaliação de desempenho; as novas formas de controlar o orçamento e os serviços públicos e a descentralização administrativa que propicia maior autonomia às agências e aos departamentos.

A autora acrescenta que a ênfase nos resultados e nos indicadores de desempenho constitui um fator crucial de modernização da gestão educativa. A partir da década de 1990, com o fortalecimento dessa concepção “Em todo o setor público passa-se a admitir o modelo de gestão descentralizada com participação dos usuários/clientes que vão influenciar a formulação de propostas para o desenvolvimento da gestão educacional” (CASTRO, 2008, p. 392).

Segundo essa lógica, a gestão gerencial

[...] tomou como imperativo a persecução da administração por objetivos, em escala organizacional, com fortes componentes de divisão de trabalho, de racionalidade instrumental e hierarquia estrutural, com vistas à qualidade total do setor educacional. (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 772).

Nesse contexto, o processo de implantação de parcerias entre a esfera

pública, aqui entendida como estatal, e a privada<sup>4</sup> acentuou-se, principalmente, a partir da aprovação da Lei Federal 9.790, de 23 de março de 1999, que criou e regulamentou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e instituiu o “termo de parceria” (BRASIL, 1999).

Em relação a essa forma de parceria, Peroni (2008 p. 114) assevera que,

A sociedade é chamada, então, a agir onde principalmente o Estado deixou de atuar - Como no caso dos países avançados que tiveram seus direitos sociais universais - ou onde a sociedade estaria dando os primeiros passos para dialogar com o Estado, para que ele começasse a atuar em termos de políticas sociais mais universais, como é o caso dos países da América Latina e em particular o Brasil. Esse processo acaba gerando um vazio, que passa então a ser ocupado pelo terceiro setor.

Nessa direção, destacam-se as parcerias efetivadas entre as redes públicas de ensino e o Instituto Ayrton Senna (IAS).

## **A parceria entre o Governo Municipal de Campo Grande e o Instituto Ayrton Senna (IAS)**

O Instituto Ayrton Senna, uma organização não-governamental (ONG) criada pela família do piloto, em 1994, e presidida por sua irmã, Viviane Senna, desenvolve parcerias com municípios de vários estados da federação, com o objetivo de superar os problemas que afetam as redes públicas de ensino no Brasil e expõem sua ineficiência, como: analfabetismo, distorção idade-série, reprovação, repetência, abandono, entre outros (Disponível em: <[www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna](http://www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna)>. Acesso em: 8 maio 2006).

O *site* do IAS, ao apresentar os programas desenvolvidos pelo Instituto como soluções educacionais criadas, implementadas, avaliadas, sistematizadas e difundidas por todo o Brasil, afirma que,

Por meio da disseminação dessas soluções, o Instituto transcende as ações de atendimento direto, transferindo conhecimentos e práticas a outras organizações e, ainda, transformando seus programas em políticas públicas de municípios e estados inteiros. (Disponível em: <[www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna](http://www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna)>. Acesso em: 8 jun. 2006).

O governo municipal de Campo Grande<sup>5</sup>, entre outros, adere à parceria com

---

<sup>4</sup> Adota-se, aqui, para caracterizar os termos público e privado, uma perspectiva jurídico-administrativa em que o público é identificado por ser mantido e ou gerido pelo poder governamental ou por entidades de direito público e o privado é definido pela gerência e propriedade de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. (DOURADO e BUENO, 1999, p.82).

---

<sup>5</sup> Campo Grande foi criado pela Resolução n. 225, de 26 de agosto de 1899. Com a divisão do Estado de Mato Grosso, em 11 de outubro de 1977 e a instalação do governo estadual de Mato Grosso do

o IAS para o desenvolvimento do Programa Escola Campeã, na segunda gestão do prefeito André Puccinelli, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), mediante assinatura do Termo de Parceria, em 24 de janeiro de 2001, acompanhado de três termos aditivos para o período de 2001 a 2004.

O Termo de Parceria estabelece que:

- 1.2 - Os Parceiros, desde logo, declaram que as estratégias para implementação do Programa terão como metas indispensáveis: a. Estruturação da Secretaria Municipal de Educação para gerenciamento de uma rede de escolas autônomas e integradas; b. articulação e otimização das redes de ensino, tanto em nível municipal, como quando possível, em nível estadual, com a integração entre escolas urbanas e rurais; c. Viabilização da autonomia das escolas, através do fornecimento dos recursos necessários e suficientes; d. implementação de políticas de correção de fluxo escolar para o ensino fundamental; e. Manutenção de programas regulares de triagem alfabetização para novo alunos; f. implementação e manutenção de sistema de avaliação para evidenciar a melhoria do desempenho escolar dos alunos.

---

Sul, em primeiro de janeiro de 1979, a cidade localizada geograficamente na região central de Mato Grosso do Sul tornou-se a capital do novo estado. Com uma área de 8.096 Km<sup>2</sup>, ocupando 2,26% da área total do estado, sua população atingiu, em 2007, um total de 724.524 habitantes (Disponível em [www.ibge.br](http://www.ibge.br). Acesso em jun. 2008).

Para a total realização do Programa, a Prefeitura se compromete, entre outros, a:

- a – desenvolver uma política prioritária em educação, centrada no ensino fundamental e na promoção da autonomia e integração das escolas da rede pública municipal;
- b – elaborar Plano Municipal de Educação que esteja em consonância com os princípios indicados na Cláusula 1.2 e com o Programa;
- c – promover e/ou dar início à reforma legislativa necessária para a autonomia das escolas que compõem a rede pública municipal (CAMPO GRANDE, 2001, p.2).

Em consonância com o termo de parceria, o governo municipal procede, no período correspondente ao convênio, alterações na legislação educacional podendo ser mencionados: a Resolução SEMED n. 41, de 15 de março de 2001 que instituiu a concessão de prêmios aos participantes do Programa de Avaliação Externa/SEMED (CAMPO GRANDE (2003b); o Decreto n. 8.490, de 8 de julho de 2002 que regulamentou a autonomia da escola (CAMPO GRANDE, 2003c); o Decreto n. 8.508, de 7 de agosto de 2002, que dispôs sobre o provimento do cargo em comissão de Direção de Escola (CAMPO GRANDE, 2003d); e a Resolução SEMED n. 50, de 7 de agosto de 2002 que instituiu o processo seletivo para dirigentes das escolas municipais, (CAMPO GRANDE, 2003e).

## **O processo seletivo para diretores das escolas municipais de Campo Grande/MS**

O segundo termo aditivo ao termo de parceria define, entre outras responsabilidades, que a Prefeitura Municipal deve “viabilizar a seleção meritória dos diretores da rede pública de ensino, promovendo uma prova de competência técnica para a avaliação dos candidatos” (CAMPO GRANDE, 2003a).

No mesmo ano, o Decreto n. 8508, de 7 de agosto de 2002, dispõe sobre o provimento do cargo de direção escolar de livre nomeação e exoneração do Poder Executivo (art. 1º), delegando à Secretaria Municipal de Educação o estabelecimento de normas e procedimentos para a operacionalização do processo seletivo (Art. 3º).

A Resolução SEMED n. 50, de 7 de agosto de 2002, por sua vez, ao instituir o processo seletivo para dirigentes das escolas municipais “com a finalidade de melhorar a gestão das unidades escolares, mediante a indicação de servidor que evidencie conhecimentos e habilidades próprias para o desempenho do cargo” (Art. 1º) estabelece requisitos básicos necessários para participação no processo seletivo: ser servidor estável detentor de cargo integrante do quadro permanente do pessoal do magistério da Prefeitura Municipal de Campo Grande; possuir habilitação com curso de graduação, licenciatura plena; possuir experiência de, no mínimo, três anos de efetivo exercício em função de magistério, na Rede Municipal de Ensino (Art. 3º). (CAMPO GRANDE, 2003e).

Além disso, estabelece que o processo seletivo ocorra em três etapas (Art. 4º):

I-Etapa I: Seleção Interna de Servidores, para escolha de dois participantes no processo seletivo no âmbito da escola, da SEMED e da entidade classista:

II - Etapa II: curso de capacitação em Gestão Escolar;

III – Etapa III: Certificação Ocupacional, mediante a realização de provas objetivas e descritivas de caráter eliminatório, a fim de avaliar conhecimentos específicos, comunicação e expressão da Língua Portuguesa e questões práticas de gestão escolar (CAMPO GRANDE, 2003e).

Como se vê, a Etapa III define a certificação ocupacional. Para sua realização, a Prefeitura Municipal contratou a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), parceira do Instituto Ayrton Senna (CAMPO GRANDE, 2003g). A Certificação Ocupacional nos termos da FLEM

[...] traz como benefícios para os profissionais que participam desse processo a clara definição do que é esperado deles, competências que devem desenvolver ou aperfeiçoar para o exercício eficaz de suas funções, bem como o estímulo à educação continuada, a fim de garantir a atualização das competências estratégicas e sistemas meritocráticos de reconhecimento pelo desempenho. (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES 2004, p. 1).

Ainda conforme a FLEM, o exame de certificação compõe-se de:

Teste de Conhecimentos Específicos, envolvendo desenvolvimento integral do aluno (foco no Aluno), implementação do currículo, gestão de pessoas, gestão de processos, liderança, legislação escolar e de recursos humanos; Teste de Comunicação e Expressão da Língua Portuguesa, com ênfase na redação de textos, na gramática e uso da língua portuguesa como instrumento de comunicação e expressão escrita; Teste de Questões Práticas, envolvendo questões como visão e planejamento estratégicos, foco nas partes interessadas e nos resultados da escola e gestão de processo pedagógico (FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES, 2004, p. 3).

Vale ressaltar que antes da parceria firmada entre a Prefeitura Municipal de Campo Grande e o IAS, o provimento do cargo de diretor escolar era efetivado por nomeação do Poder Executivo. A introdução da certificação ocupacional no processo seletivo não alterou essa determinação, considerando-se que, conforme a Resolução SEMED, n. 50 de 7 de agosto de 2002 (Art. 10), “a relação dos servidores aprovados no Exame de Certificação integrará um banco de candidatos à direção escolar, para posterior indicação ao provimento de cargo pelo Poder Executivo” (CAMPO GRANDE, 2003e). Quer dizer, em última instância, a nomeação depende da anuência do chefe do Executivo.

Nesse período, a Secretaria Municipal de Educação expõe em documento como “condição essencial para se alcançar

uma **escola eficaz**<sup>6</sup>, o fortalecimento da gestão”, afirmando que “deve ocorrer tanto no órgão central como nas unidades escolares”. Esta afirmativa baseia-se no entendimento de que “O reordenamento da gestão da educação faz-se necessário na medida em que as práticas de gestão devem contribuir para melhoria dos indicadores de qualidade do ensino”. Para tanto, destaca a necessidade da implementação de algumas diretrizes, entre elas, a “seleção de dirigentes ressaltando a competência técnica, mérito, liderança, relacionamento interpessoal e preocupação com os resultados da escola” (CAMPO GRANDE, 2004a, p. 21).

O documento evidencia na pauta da Secretaria Municipal de Educação a preocupação com o desempenho das escolas e aponta como saída para garantir o sucesso escolar mudanças nas práticas de gestão, incluindo a seleção de dirigentes escolares com base em novos critérios. Segundo essa lógica, a gestão da escola adquire conteúdos gerenciais.

Nestes, a ênfase numa necessária reestruturação institucional das unidades escolares e dos órgãos gestores da educação pública assume a forma do aumento da ‘responsabilização’ das próprias escolas frente ao fracas-

---

<sup>6</sup> “Por eficácia entende-se o resultado obtido pela ação escolar ao alcançar os objetivos educacionais previamente definidos. Já a eficiência refere-se ao atendimento desses objetivos com maior economia de esforços e recursos possíveis. A produtividade da escola estaria, então, diretamente relacionada à existência de processos mais eficazes e mais eficientes” (ADRIÃO e GARCIA, 2008, p. 782).

so do sistema educacional público. (ADRIÃO, 2006, p. 62).

O primeiro exame de certificação ocupacional ocorreu em novembro de 2002, com 253 inscritos, dentre eles 80 diretores, 52 diretores-adjuntos e 121 selecionados. Durante o período de 2002 a 2004 foram aprovados no processo seletivo para dirigentes escolares 60 diretores, 33 diretores adjuntos e 107 selecionados. (JESUS, 2004, p.40,44)

Assinala-se que o terceiro termo aditivo, ao alterar, mais uma vez, a cláusula das responsabilidades da Prefeitura Municipal de Campo Grande, manteve o compromisso em relação à seleção de diretores em que a Prefeitura se compromete a:

Viabilizar a seleção meritória de todos os diretores da rede pública de ensino, promovendo uma prova de competência técnica para a avaliação e promoção/contratação dos candidatos. (CAMPO GRANDE, 2004b).

No governo seguinte, o prefeito Nelson Trad Filho (2005-2008), também do PMDB, não renovou a parceria com o IAS. Porém, instituiu na Rede Municipal de Ensino a quarta etapa do processo seletivo, ou seja, o acompanhamento sistemático do desempenho da direção escolar. O documento denominado "Política de Gestão Escolar da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande", assim apregoa:

Os candidatos certificados que forem nomeados passarão, anualmente, pela quarta etapa do Processo Seletivo, que é o **Acompanhamento Sistemático** do desenvolvimento das atribuições

da direção escolar, levando-se em consideração a concepção e as diretrizes de gestão escolar da Secretaria Municipal de Educação/SEMED, o termo de compromisso que assinaram, bem como a participação regular em programas de formação continuada. Essas observações serão registradas em um relatório anual, relativo a cada diretor escolar e diretor-adjunto, sobre cujo desempenho no cargo, será emitida uma avaliação, observados pontos relevantes, suas conquistas, suas dificuldades, as necessidades de aperfeiçoamento ou, ainda, a necessidade do afastamento do cargo ora ocupado (CAMPO GRANDE, 2007, p.39).

Conforme a citação acima, o gestor escolar é acompanhado sistematicamente, no sentido de "monitorar" o seu trabalho. Nesse processo, o diretor é avaliado por uma equipe da Secretaria Municipal de Educação, com o objetivo de "assegurar que se faça cumprir a missão da Secretaria Municipal de Educação estabelecida no termo de compromisso assinado pelos nomeados, com validade de um ano, a partir da assinatura, renovável, portanto, anualmente, de acordo com as necessidades das partes" (CAMPO GRANDE, 2007, p.40).

Pode-se dizer que o governo, no âmbito da autonomia do município, optou por incorporar à política educacional a gestão gerencial, cuja ênfase centra-se na busca dos resultados (eficiência e a eficácia)<sup>7</sup>, com implicações para o trabalho

---

<sup>7</sup> "Por eficácia entende-se o resultado obtido pela ação escolar ao alcançar os objetivos educacionais previamente definidos. Já a eficiência refere-se ao

do diretor escolar, na medida em que, além de ter que se submeter a provas, com vistas à certificação ocupacional, passou a ser acompanhado segundo regras definidas pelo órgão central e mediante assinatura de termo de compromisso, podendo conforme resultado de sua avaliação de desempenho, ser afastado do cargo.

Como assinala Peroni (2008, p. 124):

[...] Atualmente, a gestão democrática, que inclusive é princípio constitucional, está na prática, cada vez menos sendo construída. Muitas vezes, escutamos o termo como algo que ficou no passado, quando, na realidade, estava ainda dando os primeiros passos, já que a gestão educacional que tivemos historicamente teve grande influência do patrimonialismo, da burocracia, e como o parâmetro o mercado. Assim, o novo, historicamente a ser construído é a gestão democrática. O que temos vivenciado é que o novo passou a ser a gestão gerencial, e a gestão democrática ficou no passado.

Apesar de a democratização da escola não se reduzir à eleição para diretores, entende-se que a administração municipal não levou em consideração essa eleição como instrumento de gestão democrática instituída como princípio pela Constituição Federal de 1988.

---

atendimento desses objetivos com maior economia de esforços e recursos possíveis. A produtividade da escola estaria, então, diretamente relacionada à existência de processos mais eficazes e mais eficientes” (ADRIÃO e GARCIA, 2008, p. 782).

## Considerações Finais

Este artigo busca discutir as mudanças ocorridas na política de gestão da educação básica da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, a partir da parceria firmada entre o governo municipal, com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e o Instituto Ayrton Senna (IAS), uma entidade representativa do terceiro setor, apontando as alterações na legislação educacional do município, de modo específico à que instituiu, em 2002, o processo seletivo para professores, candidatos ao cargo de dirigentes municipais de educação, incluindo a Certificação Ocupacional entre suas etapas, no contexto da referida parceria.

O governo municipal subsequente, também no exercício de sua autonomia, embora não tenha renovado a parceria com o IAS, manteve o processo seletivo nos termos anteriores, acrescentando, porém, a quarta etapa, ou seja, o acompanhamento sistemático do desempenho dos diretores escolares certificados e nomeados para o cargo.

Nesse cenário, a configuração que a gestão educacional assume no município revela correspondência com conteúdos da gestão gerencial, distanciando-se da perspectiva democrático-participativa que prima pela gestão colegiada, pela autonomia, pelo diálogo e decisão coletiva (pais, alunos e professores), entre outros pilares que materializam a gestão democrática.

## Referências

ADRIÃO, T. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 101-110.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, set/dez. 2008.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, n. 18(2), p.17-26, 2004. Disponível em: <www.scielo.br>.

AZEVEDO, Janete M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação Municipal. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE, 1995.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 21 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.790 de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 24 mar. 1999.

CAMPO GRANDE. *Termo de parceria que entre si celebram o município de Campo Grande – MS, com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil*. Campo Grande, 2001.

\_\_\_\_\_. *Segundo termo aditivo ao termo de parceria que entre si celebram o município de Campo Grande – MS, com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil*. Campo Grande, 2003a.

\_\_\_\_\_. Resolução/SEMED n. 41, de 15 de março de 2001. Dispõe sobre a concessão de prêmios aos participantes do Programa de Avaliação Externa/SEMED e dá outras providências. In: *Legislação Educacional de Campo Grande*. Gestão 1997/ 2003. Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, v. II, ago. 2003b.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 8.490, de 8 de julho de 2002. Institui o regime de autonomia escolar na rede municipal de ensino de Campo Grande e dá outras providências. In: *Legislação Educacional de Campo Grande*. Gestão 1997/ 2003. Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, v. II, ago. 2003c.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 8508, de 7 de agosto de 2002. Dispõe sobre o provimento de cargo de Direção Escolar e das outras providências In: *Legislação Educacional de Campo Grande*. Gestão 1997/2003, Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, vol. II, ago. 2003d.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. Resolução n. 50, de 7 de agosto de 2002 - Institui o processo seletivo para dirigentes de escolas municipais e das outras providências. In: *Legislação Educacional de Campo Grande*. Gestão 1997/ 2003, Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, vol. II, ago. 2003e.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. Resolução n. 58, de 25 de abril de 2003 – Estabelece critérios para a transferência de recursos às unidades escolares da rede municipal de ensino. In: *Legislação Educacional de Campo Grande*. Gestão 1997/ 2003, Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, vol. II, ago. 2003f.

\_\_\_\_\_. *Contrato n. 99*, de 22 de julho de 2003 de prestação de serviços, que entre si a Prefeitura Municipal de Campo Grande – MS e a Fundação Luis Eduardo Magalhães – Centro de modernização da administração e desenvolvimento da administração pública. Campo Grande, 2003g.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. *Rede Municipal de Ensino: política educacional*. Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Terceiro termo aditivo ao termo de parceria que entre si celebram o município de Campo Grande – MS, com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil*. Campo Grande, 2004b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. *Política de gestão escolar da rede municipal de ensino de Campo Grande*. Campo Grande, julho de 2007.

CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 24, n. 3, p. 389-406, set/dez. 2008.

CURY, C. R. J. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. In: *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 48, p. 205-222, dez. 2008.

DOURADO, L. F.; BUENO, M. S. S. O público e o privado em educação. *O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília, n. 6, p. 77-91, 1999.

FARENZENA, N. Descentralização e federalismo: algumas implicações para as responsabilidades (inter) governamentais no financiamento da educação brasileira. In: PERONI, V; BAZZO, V; PEGORARO, L. (Org.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Ed da UFRGS, 2006. p. 49-58.

FUNDAÇÃO Luis Eduardo Magalhães. Agência de Certificação Ocupacional. *Proposta Técnica*. Salvador, 26 de abril de 2004.

JESUS, K. F. de. *Gestão escolar participativa: certificação dos diretores das escolas municipais de Campo Grande/MS*. 2004. Monografia (Curso de Pedagogia) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande-MS, 2004.

OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Educação: teoria e prática. *Revista do departamento de educação e do programa de pós-graduação do IB*, Rio Claro, UNESP, Instituto de Biociências, v. 1, n. 1, p. 57-72, 2009.

OLIVEIRA, D. A. Regulação e avaliação de políticas públicas educacionais. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009.

PERONI, V. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 111-127.

PERONI, V. M.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação brasileira. *Educação e sociedade: Revista de Ciência da Educação*, Campinas, CEDES, v. 30, n. 108, p. 761-778, 2009.

#### Sites:

[www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna](http://www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna).

[www.ibge.br](http://www.ibge.br)

Recebido em junho de 2010.

Aprovado para publicação em agosto de 2010.

# Tecnologia no cotidiano escolar: tensões na presença e na ausência\*

## *Technology in everyday school: tensions in the presence and the absence*

Luiz Fernando Gomes\*\*

\* Trabalho apresentado no XV Endipe, na UFMG, em abril/2010.

\*\* Professor titular do Programa de Mestrado em Educação da Uniso, coordenador do Centro de Educação e Tecnologia da Uniso e presidente da ABEHTE – Associação Brasileira de Estudos de Hipertexto e Tecnologias Educacionais. Endereço: Rua Benedito F. Telles, 790, Sorocaba-SP. E-mail: luiz.gomes@prof.uniso.br.

### **Resumo**

A tecnologia é líquida; permeia praticamente todas nossas práticas sociais. Ela é influenciadora, mesmo na sua ausência. Este trabalho discute algumas tensões provocadas pelas tecnologias da comunicação e da informação no contexto escolar. Tendo como base duas pesquisas realizadas em 2009 com alunos e professores universitários sobre o uso de tecnologias na educação e à luz das teorias sobre escrita multimodal e redes sociais de aprendizagem, procurou-se responder à questão: quais os usos que professores e alunos têm feito das tecnologias digitais no cotidiano escolar? As análises dos dados revelaram alguns pontos nevrálgicos que tensionam as certezas da escola e dos professores, tais como a desterritorialização da escola, o crescente uso das linguagens visuais e suas relações com o letramento digital e a exclusão tecnológica.

### **Palavras-chave**

Letramento digital. Pós-modernidade. Inclusão digital.

### **Abstract**

The technology is liquid; it permeates almost all our social practices. It influences our practices, even when it is absent. This paper discusses some tensions caused by the technologies of communication and information in the school context. Based on two surveys conducted in 2009, with students and faculty on the use of technology in education and in the light of theories of multimodal writing and learning in social networks, we tried to answer the question: what are the uses to which teachers and students have made of digital technologies in everyday school life? The analysis revealed some conflicts, such as the displacement of schools, the growing use of visual languages and their relation to computer literacy and technological exclusion.

### **Key-words**

Digital literacy. Post-modernity. Digital inclusion.

## Introdução

A metáfora da liquidez, utilizada por Bauman (2001) para caracterizar a sociedade atual em que tudo está em permanente estado de mudança, tudo parece provisório, é apropriada também para nos ajudar a entender as relações entre a tecnologia e o cotidiano escolar. A presença ubíqua da tecnologia ou de seu fantasma desfaz os contornos das certezas e do previsível e nos faz lembrar, com Maffesoli (1997), que habitamos territórios flutuantes, ou corpos sem órgãos, tais como ovos, na metáfora de Deleuze e Guatarri (1995-1997).

As tecnologias atuais de comunicação e de informação, notadamente os dispositivos de conexão móvel e fixa e a rede de computadores e todos os seus usos, também são líquidas e não possuem órgãos. Multiplicam-se com tamanha velocidade e em tamanha variedade que nos sugerem sempre estar num estágio inacabado. Com existência digital, flutuam pelo ciberespaço e se realizam em ambientes corporativos, escolares, pessoais e comunitários, sendo ressignificados em cada um desses espaços.

Conexões fixas e móveis reconfiguram constantemente os espaços de fluxo digital. Sua fugacidade é sempre um desafio, especialmente para a escola, que não consegue prender, represar e dar forma às tecnologias.

Os professores também acabam reféns dessa volúpia multiplicadora de possibilidades de incremento e melhoria, tornando-se, por vezes, vítimas de um oti-

mismo pedagógico tecnocrático que coloca as tecnologias e as chamadas ferramentas da web 2.0 como o caminho ideal a ser perseguido.

Nessa visão positivista de ganho e eficiência e até mesmo de melhor qualificação para o que se convencionou chamar de mercado de trabalho, não somente as tecnologias permeiam e impõem determinadas visões de mundo e de práticas pedagógicas como também inserem, muitas vezes, sorrateiramente, crenças e valores de uma sociedade que Costa (2008) chama de individualismo conectado.

Dessa forma, não é possível pensar na escola e na prática docente (e discente) alienada, alijada, isenta e longe da tecnologia. Mesmo quando ela não comparece às aulas trazidas pelo professor, ela insinua sua presença nas mãos dos alunos, em seus fones de ouvido e em seus repertórios de imagens e de saberes de um mundo visto e vivido virtualmente. Snyder (2008) diz que nossos alunos vivem preenchidos de mídias.

Mas os professores - alguns apenas fora da escola - também estão imersos num mundo midiaticizado. Outros tentam trazer, inventar, experimentar os tais recursos da web em suas aulas, mas nem sempre com bons resultados, afinal, a rede, que nasceu em ambiente universitário, para fins de pesquisa, acabou chegando às mãos dos alunos em carrinhos de supermercado e em *lan houses*. A escola veio depois. Os discursos não se afinam e o nomadismo e a reinvenção criativa e incessante do ciberespaço como lugar praticado causam tensões entre o certo, as

certezas, a transmissão de saberes consolidados, a formação para postos de trabalho previamente determinados, ditados pelo mercado e as mobilidades e hibridismos fugazes do mundo pós-moderno.

A escola se confunde propondo soluções modernas para um mundo pós-moderno, pensando soluções simples e isoladas para tratar de problemas complexos. Vê seus muros com grades e cercas elétricas, catracas e porteiros serem batidos pela permeabilidade da tecnologia, das linguagens e das práticas docentes.

Assim, nesse contexto, podem-se observar tensões entre a segurança do conhecimento acumulado, as certezas pedagógicas e didáticas dos docentes, testadas e experimentadas anos a fio em diferentes turmas e colégios e a fragilidade da escola que luta para manter sua reputação e importância, em meio a práticas sociais disseminadas pelas redes sociais potencializadas pelas tecnologias ligadas à internet.

A fim de conhecer melhor os usos das tecnologias digitais no cotidiano escolar e suas implicações na prática docente, foi elaborada a seguinte questão: quais os usos que professores e alunos têm feito das tecnologias digitais no cotidiano escolar?

## **Reflexões teóricas**

### **A escrita digital**

A escrita é uma tecnologia. Atualmente, a palavra está se libertando dos limites do papel e da corporeidade física da

tinta. Líquida, infiltra em novos espaços e mescla-se com linguagens visuais, sonoras e espaciais, propondo e criando novas relações de sentido. Imaterial e desencarnada, habita, frequenta e cria ambientes digitais. O verbo, descentralizado, numa nova orquestração de modos de expressão troca de lugar com as imagens estáticas ou em movimento na centralidade dos sentidos e das significações (KRESS, 2003). Novas sintaxes emergem e novos autores e leitores apropriam-se desse modo de escrever, de ler e de se comunicar.

Essas são as formas atuais de escrita e de leitura; em outras palavras, são os novos letramentos (NEW LONDON GROUP, 2000). Esses letramentos não são simplesmente diferentes das formas de escrita tradicionais; são outra escrita. Constituem-se num repertório de habilidades linguísticas e intelectuais, antes exigidas no meio impresso, que, com a chegada do computador e da internet, migram, incluindo novas necessidades.

Quando falamos em escrita, falamos também em leitura. Falando em leitura e escrita, pensamos em práticas difundidas pelos meios de comunicação e pela escola. As práticas de escrita baseadas no papel e na centralidade do texto verbal sempre foram ensinadas, difundidas e incentivadas pela escola. Porém, a crescente facilidade de acesso ao computador conectado tem alterado as práticas de uso da escrita de todos os segmentos da sociedade, alguns mais, outros menos. Desde as movimentações bancárias mais corriqueiras até a leitura de jornais, revistas e de vídeos sobre

praticamente qualquer assunto. Tudo isso disponível na web. Quase tudo isso fora da escola. Salvo em programas e projetos especiais ou a partir de iniciativas individuais, os novos letramentos ainda não foram devidamente incorporados ao currículo escolar. Podemos dizer que os alunos escrevem seus trabalhos em editores de textos e apresentam trabalhos em slides com imagens. Mas se os programas para apresentação de slides não viessem com modelos de *design*, sugestões de cores e de imagens de fundo, etc., sua utilização estaria limitada àqueles que conhecessem a gramática da linguagem visual e da escrita espacial, topográfica.

Essa prontidão para o uso, estrategicamente elaborada pelos fabricantes desses tipos de programas para induzir seu uso e sua aquisição, pode estar nos dando a sensação de que aprendendo a utilizar os programas, dominaremos a sintaxe da produção de textos multimodais, isto é, textos que combinam imagens (estáticas ou não), cores, fontes e tamanhos das letras; tudo isso numa disposição significativa no espaço dos slides e da tela do computador.

As pesquisas realizadas e que serão comentadas neste trabalho revelam que os novos modos e usos da escrita permanecem marginais na escola. Eles, de certo, estão presentes na escola, pois os alunos misturam os usos que fazem da escrita com os propostos e incentivados pela escola, às vezes com resultados criticados pelos professores, pois levam para a escrita marcas da oralidade – a outra metade da língua que ainda também não foi completamente incorporada ao currículo. Não

se pode negar que na escola a ênfase é dada à língua escrita e suas normas. O português falado aprende-se fora da escola, como, aliás, tem acontecido com as linguagens visual e audiovisual.

Outras vezes, porém, os trabalhos dos alunos são muito bons: eles combinam de forma coerente os elementos visuais e verbais, produzindo bons textos – lembrando que os textos não são exclusivamente verbais, como podemos ser levados a pensar, pois toda vez que se fala em leitura, interpretação e produção de textos propõe-se o trabalho com textos verbais. As imagens, as esculturas, a dança, a música instrumental, tudo é texto.

Com os alunos, mesmo quando os trabalhos são bons, o mérito, quase sempre, acaba sendo dado ao indivíduo, aluno esforçado e com “dons artísticos”; isso quando se trata de algumas habilidades de uso do computador e de certos programas, como algo “dessa geração”. Ou seja, numa sociedade neoliberal, o mérito é sempre individual. Calçados num falso determinismo etário, professores discursam sobre nativos digitais (PRENSKY, 2001), e a escola, a despeito de seus esforços e investimentos, vive numa tensão, pois incrementa o laboratório, mas não faz mudanças fundamentais. Como nos lembra Snyder (2008), não tem havido uma revolução tecnológica na educação. A escola e os professores costumam lidar melhor com o que já sabem. Para o novo, impõem regras proibitivas (e inócuas) como é o caso da proibição do uso do celular agora, mas que já foi da calculadora de bolso, dos fones de ouvido e do boné.

A prática de uso das linguagens verbal, audiovisual, gestual e espacial deve ser objeto dos currículos escolares desde as primeiras séries, pois elas já o são em contexto extraescolar. A criança traz para a escola, desde cedo, um amplo repertório de imagens, sons (verbais inclusive – lembremos que ela conhece o som das palavras, fala, conversa), cores, etc. Escrever e ler textos que orquestram diferentes códigos e linguagens não são habilidades artísticas, nem privilégio dos jovens ou de alguma geração. Essas novas práticas de escrita, esses novos letramentos são essenciais para todo sujeito e todo cidadão. Numa sociedade letrada como a nossa, o domínio dessas linguagens e das tecnologias que as possibilitam e veiculam é fundamental para o exercício pleno da cidadania e para a participação social. São, em última instância, esses letramentos que significam e realizam a inclusão no mundo digital e não o simples acesso às máquinas conectadas ou os usos homogêneos das culturas hegemônicas produtoras das tecnologias.

## Fronteiras

O saber não tem fronteiras nem domínios. O saber é líquido. A escola, porém, ergue-se nos bairros, como pequeno castelo em feudo sem vassalos. Cerca-se de muros e grades, isola-se dentro da comunidade em que está inserida e raramente suas conexões via internet são caminhos para o diálogo; ao contrário, reduzem-se a afazeres burocráticos ou ao consumo de informações, dificilmente para produção e

divulgação dos saberes construídos nas aulas.

A territorialidade pressupõe as noções de espaço e de lugar. Pressupõe ainda a ideia de ocupação de um lugar no espaço e de um entorno, ou seja, de outros espaços, circundantes, fronteiriços, ocupados e vividos. Costa (2008, p.31), num artigo em que defende um novo conceito de comunidade, nos lembra do sentido tradicional do termo, “em que os laços por proximidade local, parentesco e solidariedade de vizinhanças seriam a base dos relacionamentos consistentes.” O autor, porém, defende que a noção que temos de que as comunidades pré-industriais eram solidárias é errônea e que elas eram, de fato, hierárquicas e que se pensarmos nos laços sociais em vez de em pessoas vivendo em vizinhanças, podemos pensar na mutação do conceito de “comunidade” para o de “rede social”.

A relação entre o conceito de rede social e a desterritorialização da escola advém do fato de que as tecnologias móveis estão alterando os fatores distância e frequência de contatos, e que o estilo de vida móvel vem provocando uma reorganização na forma de as pessoas se encontrarem, trocarem e se comunicarem entre si. De fato, como também nos lembra o autor,

[...] até 1990, os lugares físicos ainda eram o principal contexto de interação da maior parte das pessoas. E também os tipos de laços eram, sobretudo, os de sua comunidade pessoal (parentes, colegas de trabalho, amigos, colegas em sindicatos, clubes, etc.)... Digamos que, anteriormente,

os indivíduos se deslocavam de um lugar a outro para interagir com sua rede pessoal, mas, atualmente, eles vivem uma dinâmica de relação em que saltam de uma pessoa a outra numa rede virtual de contatos. (COSTA, 2008, p.34).

Costa comenta sobre a importância do papel das instituições, pois estas “funcionavam como mediadoras da interação social, uma vez que propagavam valores de integração entre homens e mulheres. Escolas, empresas, clubes, igrejas, famílias ainda funcionavam como referência para as relações sociais, apesar de todas as crises que vêm enfrentando” (COSTA, 2008, p.36).

Ocorre que, a partir da década de 1990, com o surgimento de comunidades virtuais, as pessoas passaram a utilizar esses “lugares” não apenas para se encontrarem, mas para alcançar objetivos determinados. Hoje, conforme defende Costa (2008, p.34), vivemos um individualismo conectado, falamos e interagimos com desconhecidos e, por meio das redes sociais de prática, aprende-se com pessoas especializadas ou não, em *lan houses* ou em casa, em qualquer ritmo ou sequência, num currículo aberto focado nas necessidades do aprendiz. A assimetria dessas relações, porém, é transitória. Segundo Fisher e Adams (1994 apud MALINI, 2008), esses relacionamentos se dão por descontinuidade, recorrência, sincronia, reciprocidade, intensidade, intimidade, confiança e compromisso. Mas não são duradouros; não saem da rede para o “real” e não se espera

que todas as pessoas das diferentes redes se inter-relacionem.

Essas redes trazem um jeito diferente de aprender. Isso é, portanto, outra escola; às vezes anárquica, como o próprio conceito da web, rede sem centro e sem dono. Por isso, até as fronteiras entre a educação presencial e a distância ficam cada vez mais nebulosas. Em breve, talvez só exista o termo “educação”.

Vivemos a cultura da convergência (JENKINS, 2008). Incorporamos as experiências de cada um ao currículo de todos. Lévy (2002 apud COSTA, 2008, p.45) afirma que “as comunidades virtuais são uma nova forma de se fazer sociedade. Essa nova forma é rizomática, transitória, desprendida de tempo e espaço, baseada muito mais na cooperação e nas trocas objetivas do que na permanência de laços.”

Dessa forma, o espaço da escola está deixando de ser local privilegiado para as relações sociais e para relações de aprendizagem. Ao contrário, ele acaba sendo um lugar de proibições, anacronismos, de currículos lineares e desconectados e de práticas pedagógicas calcadas quase exclusivamente na linguagem verbal, no giz e lousa, gerando uma tensão divergente entre as formas de ensinar e as de aprender, de onde ensinar e aprender e de quem ensina e quem aprende.

## **Metodologia**

A fim de conhecer os usos da tecnologia no cotidiano escolar no contexto da IES em que o pesquisador leciona, foram realizadas duas pesquisas: uma,

através de um questionário *online* aberto a todos os professores da casa, com duas perguntas abertas. A primeira questionava se o professor utilizava tecnologias em suas práticas pedagógicas e pedia que, em caso afirmativo, eles apontassem quais tecnologias (ferramentas) utilizavam. A segunda pergunta era sobre a relevância da utilização das tecnologias em suas aulas. Participaram da pesquisa 103 professores.

A outra pesquisa foi realizada com 73 alunos universitários, através da distribuição de um questionário com 17 perguntas sobre os usos que os alunos de uma turma de Letras faziam do computador, especialmente com relação às linguagens e tipos de textos que liam ou produziam e suas finalidades. O objetivo geral dessa pesquisa era identificar práticas letradas que envolvessem leitura e produção de textos multimodais e conhecer quais eram os usos escolares dos computadores conectados. Os resultados serviram também como indicadores para decisões com relação às propostas de cursos para formação de professores para uso de tecnologia na escola.

## **Discussão sobre os dados**

As respostas do questionário online foram tabuladas e postas em gráficos automaticamente, por meio de um programa específico, e os questionários dos alunos foram tabulados e colocados em gráficos também.

Não se pretende discutir todos os itens de cada pesquisa por extrapolar as propostas do presente artigo. Será dada

atenção àquelas que ajudarem a perceber as tensões modernidade-pós-modernidade, com relação às linguagens do meio digital, a presença/ausência da tecnologia nas práticas docentes (e, por conseguinte, nas práticas de estudo, pesquisa, e nas formas de aprendizagem dos alunos, nos letramentos e na inclusão digital) e na desterritorialização da escola.

Quanto aos professores, é relevante ressaltar o seguinte: 82 afirmaram utilizar e-mail, 21 utilizam o ambiente virtual TelEduc e 15 utilizam blog. Os demais valores são unitários para: skype, podcast, wiki, grupos. Interessante relacionar essas respostas com as dadas sobre a relevância do uso dessas ferramentas. Assim, a maioria, 36%, alega buscar “melhor comunicação com os alunos”, “rapidez” e “eficiência”. Em segundo lugar, 23% têm a intenção de “criar condições de acesso a materiais e a atividades fora da sala de aula.” Depois aparecem “aumentar eficiência [sic] do ensino/aprendizagem”; “não é necessário xerox/menor custo”; e “quadro de avisos para assuntos urgentes da semana.”

Parece que os usos das tecnologias pelos professores participantes da pesquisa apontam para a praticidade em relação às necessidades e ações do professor, de um lado, e, de outro lado, apontam para a praticidade em relação aos alunos (material didático, avisos). Sugerem o uso das tecnologias como facilitadoras do trabalho do professor e pretensa facilitação para o aluno, o que pode ser ilusório, uma vez que ter acesso ao conteúdo não implica aprendizagem ou eficiência, necessariamente. Nota-se, portanto, a escola ultrapassando

seus muros e levando suas propostas para onde quer que o aluno possa acessar a web. Essas opções subjazem algumas práticas de letramento digital dadas como já desenvolvidas pelos alunos – o que não se confirma, como se verificará nos questionários respondidos pelos alunos – e uma ideia subliminar de melhora na eficiência e na aprendizagem advinda unicamente pelo uso das tecnologias informáticas *per se*. Será possível observar também, ao se olhar as repostas dos alunos, que os usos das ferramentas não envolveram outras linguagens além da verbal escrita e nem propuseram atividades pedagógicas que explorassem as linguagens e os recursos do meio digital. Se houve ganhos, não devem ter sido nas formas de construir conhecimento, visto que a ferramenta mais utilizada foi o e-mail que deixa muito a desejar quando se pensa em construção de redes sociais; Blogs, Orkut e MSN, por exemplo, são mais bem talhadas para esse fim. Mas, se os professores não valorizam essas redes, também não as promovem e continuam centrando as aulas em seus conhecimentos, suas informações e avisos e colocam o aluno no lugar de um receptor passivo auxiliado por supostos acesso à rede e letramento digital.

Quanto às respostas dos questionários dos alunos, é relevante observar que 38 alunos utilizam o computador para fins escolares. Isso seria positivo se os usos alegados não fossem, em sua maioria, ou seja, 27, redação de trabalhos e e-mails. Quanto à leitura, textos acadêmicos e notícias e informações lideram as respostas, o que nos mostra apenas transferência

das práticas do impresso para a tela, sem inovações, como lembrado por Snyder em nossas reflexões acima. Os demais usos do computador e de outras linguagens demonstram práticas letradas adaptadas: o processador de texto Word é o software mais utilizado, seguido do navegador Explorer; poucos conhecem programas para tratamento de imagens, de áudio e para realização de audiovisuais. As fotos que registram e guardam são relativas a festas, animais de estimação, amigos e passeios e, em relação ao áudio, fazem downloads e ouvem música no computador.

Esses usos apontam para a omissão, no currículo escolar, dos novos letramentos, ou seja, para os usos das múltiplas linguagens e de seus modos de expressão. Percebe-se a tensão entre ter que ensinar o novo, adiantando-se às práticas e aos usos disseminados nas redes sociais de prática e oferecendo outros olhares para as ideologias consumista e individualista (no que tange ao bem-estar do indivíduo estar relacionado ao da coletividade em que vive).

Reconhecendo que muitas outras leituras se poderiam fazer com os resultados das pesquisas, preferimos encerrar as análises e passar para as reflexões finais.

### **Considerações finais**

Pelo que foi trazido nas reflexões teóricas e nas análises das duas pesquisas realizadas com alunos e professores universitários, pode-se perceber que há tensões provocadas pela tecnologia informática quando ela está explicitamente presente na escola, pois além das ideias de

progresso, melhora, eficiência e facilitação que subjazem a seus usos, também há subutilização no sentido de que as práticas docentes não exploram os usos de outras linguagens além da escrita verbal, não trazem um olhar crítico sobre as tecnologias e acabam por fazer o velho com o novo, utilizando as ferramentas praticamente do mesmo modo com que utilizam os recursos do impresso. Por outro lado, os alunos desenvolvem seus próprios letramentos em redes sociais de prática, independentemente da escola e para fins que, na grande maioria das vezes, são fins ditados pelos fabricantes dos produtos, que além de induzirem ao consumo de equipamentos e bugigangas tecnológicas sempre menores (quanto menor o tamanho, maior e melhor a tecnologia) pressupõem usos “domesticados”, como as mensagens instantâneas e a proliferação de ideias de senso comum reverberadas em blogs e no Orkut. Assim, os letramentos são autônomos e, muitas vezes, acrílicos, propiciando uma falsa ideia de inclusão digital, aquela de que basta ter um computador conectado e fazer o que

todos fazem. Essa ideia de pertencimento colabora para a construção de identidades possivelmente tão fugazes quanto os relacionamentos nas redes sociais de aprendizagem.

Por outro lado, lidar com a tecnologia “não oficial”, na escola, tem sido alvo de muitas discussões, porque, na dúvida, a escola proíbe, como é o caso dos aparelhos celulares. A não formação dos professores e dos demais agentes da escola para a inserção das tecnologias no cotidiano escolar colabora para visões deturpadas, parciais e, muitas vezes, estereotipadas e preconceituosas que, circulando na escola, criam valor de verdade e, ao invés de esclarecer, obscurecem, causando uma tensão que, quanto mais demorada, mais perde a força e pode acabar numa acomodação das práticas, à revelia das resoluções oficiais e curriculares. Assim, é possível imaginar que a escola se reinvente a partir de seus alunos e de fora para dentro. Ao invés de ser centro de irradiação, passa a ser alvo e corre o risco de não ser mais necessária assim como é.

## Referências

BAUMAN, Z. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

COSTA, R. da. Por um novo conceito de comunidade: redes sociais, comunidades pessoais, inteligência coletiva. In: ANTOUN, Henrique (Org.). *Web 2.0: participação e vigilância na era da comunicação distribuída*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 29-48.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. *Mil Platôs*. Capitalismo e esquizofrenia. Rio de Janeiro: Editora 34, 1995-1997. 715p.

JENKINS, H. *Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21<sup>st</sup> Century*. Cambridge, USA: The MIT Press, 2006.

KRESS, G. *Literacy in the new media age*. London: Routledge, 2003.

MAFFESOLI, M. *Du nomadism: vagabondages iniciatiques*. LGF. Livre de Poche, 1997.

MALINI, F. Modelos de colaboração nos meios sociais da internet: uma análise a partir dos portais de jornalismo participativo. In: ANTOUN, Henrique (Org.). *Web 2.0: participação e vigilância na era da comunicação distribuída*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 83-100.

NEW LONDON GROUP, The. A pedagogy of multiliteracies: Designing social futures. In: COPE, B; KALANTZIS, M. (Eds.). *Multiliteracies: Literacy learning and the design of social futures*. London: Routledge, 2000. p. 9-38.

PRENSKY, M. Digital Natives, Digital Immigrants. In: *On the Horizon*, MCB University Press, v. 9, n. 5, October 2001. Disponível em: <<http://www.marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives,%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2009.

SNYDER. I. Ame-os ou deixe-os: navegando no panorama de letramentos em tempos digitais. In: ARAÚJO, Júlio César; DIEB, Messias (Orgs.). *Letramentos na Web: gêneros, interação e ensino*. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

Recebido em junho de 2010.

Aprovado para publicação em agosto de 2010.

# **Processos de ensino e de aprendizagem desencadeados na disciplina de Políticas Educacionais a distância: recortes de uma prática**

## *Processes of teaching and learning initiated in the discipline of the Distance Education Politics: cuttings of an practice*

Miguel Alfredo Orth

Doutor em Educação (UFRGS) e professor/pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado do Centro Universitário La Salle (Unilasalle).  
E-mail: miorth@unilasalle.edu.br

### **Resumo**

O presente artigo propõe uma série de reflexões em torno dos processos de ensino e aprendizagem, desencadeados na disciplina Políticas Educacionais, oferecida na modalidade a distância em uma instituição de ensino superior. Busca-se, com base na pesquisa-ação e em teorias ativas, problematizar o fazer pedagógico da disciplina de Políticas Educacionais na modalidade a distância. Pela análise das informações aqui apresentadas, pode-se inferir que é possível desenvolver processos de ensino e de aprendizagem de qualidade em ambientes virtuais de aprendizagem. Em especial, quando esses forem suportados por processos de ensino e de aprendizagem ativos, como os abalizados nesta experiência.

### **Palavras-chave**

Processos de ensino e de aprendizagem. Educação a distância. Políticas educacionais.

### **Abstract**

The present article makes a series of reflections around the processes of teaching and of apprenticeship unleashed in the discipline Education Politics, offered in the modality of teaching and learning at distance in a higher education institution. We seek, with basis in the search-action and in active theories, to render problematic our pedagogical making in the Educational Politics subject in the modality at distance teaching and learning. And by the analysis of the information presented here, one can infer that it is possible to develop processes of teaching and learning of quality in virtual environments of learning. In special, when these are supported by processes of teaching and of active learning, as the ones distinguished in this experience.

### **Key-words**

Processes of teaching and apprenticeship. Education to distance. Educational politics.

## Notas introdutórias

Meu interesse e engajamento com a aducação a distância (EAD) remontam à década de 1990, quando problematizei a temática em nível de mestrado e doutorado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e aprimorei-a participando de uma equipe de EAD de uma instituição de ensino superior que elaborou e implantou um projeto-piloto nessa área.

Para passar a oferecer disciplinas na modalidade de educação a distância tive que participar de um curso de formação, no qual foram abordados conteúdos relativos ao conhecimento e ao manuseio das ferramentas do ambiente virtual de aprendizagem (AVA) - TelEduc. Estudei também os princípios balizadores do projeto da instituição, as normas da educação a distância no país e da instituição, bem como aprofundi meu conhecimento nos procedimentos didático-pedagógicos do ambiente em uso.

Assim preparado e motivado, passei a exercer a docência em uma disciplina de Políticas Educacionais oferecida na modalidade mista - vinte por cento da carga-horária total da disciplina oferecida na modalidade a distância. Para suportar esse e outros cursos na modalidade a distância, a instituição de ensino superior onde trabalho optou pelo ambiente virtual de aprendizagem TelEduc<sup>1</sup>, como platafor-

ma para dinamizar os processos de ensino e aprendizagem oferecidos na modalidade a distância.

A disciplina de Políticas Educacionais faz parte do núcleo comum dos cursos de graduação-licenciatura da instituição, assim suas turmas são compostas de alunos de cinco ou mais habilitações. Porém, como a disciplina em foco era do segundo semestre, deparava-me, não raro, com acadêmicos sem experiência nesta modalidade de educação, ou com conhecimentos incipientes no uso e manuseio das ferramentas computacionais do AVA - TelEduc. Motivo pelo qual, muitas vezes, além de trabalhar os conteúdos específicos da disciplina, precisava desenvolver estratégias para instrumentalizar os acadêmicos no uso desses recursos.

Quanto ao desenvolvimento dessa disciplina, nesta modalidade, o conteúdo programático foi organizado a partir de 15 ou mais temas: História da Educação Básica no Brasil; Políticas do Banco Mundial e a Educação Brasileira; Sistemas Educacionais do Brasil; Regimento Escolar, Conselho Escolar e Projeto Político Pedagógico; Educação Infantil; Ensino Fundamental; Ensino Médio; Ensino Profissional; Educação Especial; Educação de Jovens e Adultos; Profissionais da Educação e Recursos Financeiros para a Educação, entre outros. Esses temas eram debatidos exaustivamente em Fóruns de Discussão específicos para cada um, e eram pesquisados a partir de quatorze diferentes focos, a saber: a) Constituição Federal; b) Constituição Estadual; c) Estatuto da Crian-

---

<sup>1</sup> Ambiente virtual de aprendizagem livre desenvolvido pelo Núcleo de Informática Aplicada à Educação (NIED) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

ça e do Adolescente; d) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); e) Pareceres da Câmara de Educação Básica (CEB) e do Conselho Nacional de Educação (CNE); f) Resoluções da CEB e do CNE; g) Pareceres e resoluções do Conselho Estadual de Educação (CEED); h) Plano Nacional de Educação; i) O que o FUNDEB fala sobre o tema em discussão; j) Alguns aspectos da História da Educação do país sobre o tema em discussão; k) Posicionamento de alguns teóricos sobre o tema em estudo; l) Posicionamento de algumas equipes diretivas de escola sobre o tema; m) Posicionamento de alguns professores sobre o tema; n) Como o tema abordado vinha sendo proposto pelas políticas públicas municipais.

Cada aluno era convidado a pesquisar o tema em discussão a partir de um foco específico. A pesquisa do aluno era postada, de forma sintetizada, no fórum específico do tema em estudo para ser compartilhado com os colegas da disciplina e com o professor. Assim, cada aluno, por sua vez, podia intervir na síntese dos colegas para solicitar esclarecimentos, aprofundar a discussão, ou mesmo para provocar novos debates.

Transcorridos 15 dias da abertura do fórum, o tema, que já vinha sendo discutido de forma assíncrona, era retomado por meio de uma discussão, agora síncrona, no bate-papo de fechamento do fórum, com novos esclarecimentos, se necessários, para aprimorar e aprofundar a discussão sobre a temática.

## **1 Algumas questões teóricas e metodológicas de fundo**

Para problematizar o ambiente virtual de aprendizagem TelEduc como ferramenta capaz de mediar os processos de ensino e aprendizagem em uma disciplina de Políticas Educacionais, buscou-se um suporte teórico e didático-pedagógico capaz de preparar o professor em sua ação educativa na modalidade a distância, bem como se explicitou que a metodologia utilizada para fazer este estudo era a da pesquisa-ação, uma vez que o autor é, ao mesmo tempo, pesquisador e pesquisado.

### **1.1 Aspectos teóricos do trabalho**

O referencial teórico busca explicitar algumas categorias piagetianas e vygotskianas balizadoras dos processos de ensino e de aprendizagem privilegiados neste estudo com o intuito de apoiar e sustentar a análise das práticas educativas que subjazem ao fazer pedagógico do professor da disciplina aqui estudada.

Uma das categorias privilegiadas nesta discussão é o processo de **construção do conhecimento**. Piaget, ao estudar esse processo, descobriu que ele está intimamente relacionado com a relação recíproca que se estabelecia entre inteligência e desenvolvimento. Deste modo, a construção do conhecimento se processa por meio da inter-relação sujeito-sujeito e sujeito-objeto, ou seja, a construção do conhecimento não se encontra nem no sujeito nem no objeto, mas na interação de um com o outro.

A construção do conhecimento depende da ação simultânea do sujeito e do objeto, um sobre o outro, motivo pelo qual é possível afirmar que o conhecimento se constrói na medida em que sujeito e objetos estão se formando. Assim sendo, a ação tem a função de estabelecer o equilíbrio rompido entre o sujeito e sua realidade, ou seja, é ela que tem a função de re-estabelecer o elo necessário entre o indivíduo e o mundo exterior para que o sujeito apreenda algo.

De acordo com Piaget o conhecimento não está no sujeito nem no objeto, mas ele se constrói na interação do sujeito com o objeto. É na medida em que o sujeito interage (e, portanto age sobre e sofre ação do objeto) que ele vai produzindo sua capacidade de conhecer e vai produzindo também o próprio conhecimento. (FRANCO, 1996, p. 21).

E se esta construção se efetiva na **interação**, educador e educando precisam se apropriar igualmente deste conceito, mesmo sabendo que este é trabalhado de modo igual ou diferente por diversos teóricos. Os piagetianos acreditam, por exemplo, que, o ser humano conhece na medida em que interage com os outros e com os objetos.

Piaget na epistemologia genética trabalhou profundamente o conhecimento desde a biologia. E desde o nascimento da inteligência da criança ele enfatiza a dimensão social porque a teoria dele é interacionista, tudo está baseado na interação, ele não privilegia nem o sujeito, nem o mundo

objetivo, ele diz que o importante é a interação de um sujeito cognoscente com o mundo a ser conhecido, então é uma epistemologia interacionista e sendo interacionista tem que privilegiar o social porque o ambiente não é só o mundo natural [...] (PRIMEIRO apud ORTH, 2003, p. 136).

Por outro lado, estes processos interativos de construção do conhecimento exigem a instauração de processos de organização, equilíbrio e adaptação dos sujeitos. Processos esses dinamizados por procedimentos de assimilação e de acomodação. Para Piaget (1976), este processo de construção do conhecimento é resultante do equilíbrio dinâmico que se estabelece entre os mesmos. Quando este estado de equilíbrio é rompido, o sujeito age visando uma reequilibração, a qual é alcançada por meio da adaptação que, por sua vez, é resultante da assimilação e da acomodação.

Além dessas categorias, muitos professores buscam outras complementares em outros teóricos para darem conta de seu novo fazer pedagógico em permanente construção. Entre essas categorias, destaca-se a da **Autoria** de Maturana, que se torna importante para o desenvolvimento do novo processo pedagógico.

[...] Isto aí teve também um suporte, para mim fundamental, porque sou bióloga como Maturana. E na medida em que o Maturana trabalha muito com a questão da autoria, embora ele não se ligue diretamente com a autoria em questão nos ambientes informatizados, mas ele passou a ser

importante para nós porque autoria é importantíssima num ambiente informatizado, principalmente se ele estiver trabalhando com Internet, na medida em que ali fica claro e se explicita [a idéia de] que todos são autores de alguma coisa, e o texto passa a ter uma outra característica. Então aquele que faz o texto, também pressupõe que ele vai ter uma volta do mesmo, na medida em que aqueles que lêem o texto poderão interferir nesse texto através de processos interativos. E essa interferência pode ser aceita e se for aceita, provavelmente vai fazer com que o texto assuma uma outra dimensão, então aí estaríamos ligando processos cooperativos, em que as pessoas cooperam, realizam operações diferenciadas e em conjunto. (SEGUNDO apud ORTH, 2003, p. 137).

De fato, essa construção do conhecimento na sociedade informatizada pode ser auxiliada por processos que envolvem a autoria e a interação, como também pode ser auxiliada por processos colaborativos e cooperativos dos sujeitos, como o revela a fala que segue:

[...] assim, alguém posta um texto na rede, faço uma nova cópia, rubrico a mesma, e se as pessoas acharem que esta ficou melhor do que o anterior, nós passamos aquele anterior como base de dados, que seria um arquivo morto e ficamos com essa [nova versão] e vamos trabalhar nela. Então, de um processo só colaborativo, ou seja, de levantamento de dados, agora partimos para um processo de construção de conhecimento por meio de

processos cooperativos. [...] (SEGUNDO apud ORTH, 2003, p. 137).

Mas isto requer muita interação, postura de tolerância, capacidade de conviver com o diferente, poder de negociação e respeito mútuo. Por outro lado, essas ações conjugadas e coordenadas possibilitam construir uma “teia” fio a fio, nó a nó, e que Lévy denominou em 1997 de “Inteligência Coletiva”. Aliás, isto é muito mais do que apenas a soma das contribuições individuais. É um todo coletivo construído e reconstruído, elaborado e reelaborado e compartilhado, que possibilita o estabelecimento de relações heterorárquicas e a tomada de decisão em grupo. Deste modo, a consciência social é ampliada, uma vez que todos são responsáveis pelas decisões tomadas (MAÇADA, 2001).

Porém, todos estes processos educativos escolares podem e devem ser igualmente norteados por processos mediadores. Segundo o dicionário Aurélio (2004, p. 1299), “**mediação** é o ato ou o efeito de mediar, [...] ou o ato de intervir como árbitro ou mediador”.

Na teoria vygotskyana, a mediação é um das categorias fundamentais, uma vez que os processos mentais só podiam ser entendidos a partir de instrumentos e de signos que medeiam esses processos. Outro aspecto fundamental dessa teoria é que o desenvolvimento cognitivo do ser humano não pode ser entendido fora do contexto social e cultural no qual é produzido. Para entender o desenvolvimento cognitivo do ser humano, bem como os instrumentos e signos que medeiam esses processos em Vygotsky, precisamos

entender igualmente seu método genético experimental (MOREIRA, 1999). Assim,

[...] segundo a teoria histórico-cultural, o indivíduo se constitui enquanto tal não somente devido aos processos de maturação orgânica, mas, principalmente, através de suas interações sociais, a partir das trocas estabelecidas com seus semelhantes. As funções psíquicas do ser humano estão intimamente vinculadas ao aprendizado, à apropriação (por intermédio da linguagem) do legado cultural de seu grupo. (REGO, 1995, p.109).

Pode-se compreender, portanto, que os instrumentos e signos são, para Vygotsky, construções sócio-históricas e culturais que desenvolvem cognitivamente o ser humano por meio da apropriação (internalização) e da interação. Deste modo, quanto mais o ser humano fizer uso de signos, sejam eles signos indicadores, icônicos ou simbólicos, ou mesmo de processos mentais superiores (pensamento, linguagem e comportamento volitivo), tanto mais estes estarão sujeitos a serem modificados por intermédio da mediação (MOREIRA, 1999).

Da mesma forma, quanto mais instrumentos o ser humano aprende a usar, tanto mais vai ampliando, de forma quase ilimitada, sua gama de atividades, nas quais ele pode aplicar suas novas funções psicológicas.

## 1.2 Aspectos metodológicos do trabalho

A metodologia aplicada se ancora na pesquisa-ação, por entender-se que todos os protagonistas desta pesquisa,

ao mesmo tempo, participavam da ação educativa, enquanto professores e alunos, e se deixaram desafiar, nos últimos cinco anos, pela pesquisa em foco e, enquanto tais, também interferiram diretamente ou indiretamente no processo educativo. Ou, como diz Lewin (apud TRIVIÑOS, 2003, p. 47): “Nada de pesquisa sem ação, nada de ação sem pesquisa”.

De fato, o trabalho elaborado se utiliza da pesquisa-ação uma vez que esta “pretende contribuir tanto aos interesses práticos das pessoas numa situação imediata e problemática, como aos objetivos da ciência social, integrando uma colaboração dentro de um marco ético mutuamente aceitável” (RAPOPORT apud TRIVIÑOS, 2003, p. 49).

Como se pode observar, esta definição de pesquisa-ação de Rapoport vai ao encontro do meu ponto de vista, convergindo assim com a compreensão de pesquisa expressa por esta autora, em especial quando se busca discutir como o AVA – TelEduc pode mediar os processos de ensino e aprendizagem na disciplina sob análise, desde o segundo semestre de 2005.

Neste ensaio, por um lado faço a pesquisa e, por outro lado, sinto-me participante da mesma, enquanto professor de um curso de graduação/licenciatura que busca apreender por meio da pesquisa para transformar, deste modo, minha prática educativa.

Assim, é possível inferir também que a pesquisa-ação é uma arte em permanente construção pelo pesquisador e, neste caso específico, oferece ao pesquisador

e ao grupo de participantes os meios necessários para que eles, enquanto alunos e professor da disciplina de Políticas Educacionais de cursos de graduação/licenciatura de um Centro Universitário, oferecida na modalidade a distância, se tornem capazes de responder, com maior eficiência aos problemas inerentes à essa modalidade, com o auxílio dos recursos informáticos.

Enfim, entendemos que, ao explicitar como o ambiente virtual de aprendizagem TelEduc pode mediar os processos de ensino e de aprendizagem na disciplina de Políticas Educacionais, o presente estudo, a priori, pode aproximar as concepções teóricas do projeto de EAD institucional às práticas pedagógicas vividas pelos sujeitos pesquisados, qualificando, dessa forma, o projeto de EAD institucional. Assim, a sistematização e análise desses processos de ensino e de aprendizagem podem contribuir para que a EAD institucional repense suas práticas formativas na área.

## **2 Discussão das informações**

A análise das informações que se segue ancorou-se em algumas categorias piagetianas e vigoskianas que emergiram de meu fazer pedagógico na disciplina e que considero fundamentais para o êxito educacional a distância, motivo pelo qual foram priorizadas nesta discussão. Porém, devemos estar cientes de que estas não foram as únicas categorias a emergirem desta pesquisa.

### **2.1 Interação entre professor e aluno, entre aluno e conteúdo, aluno e tecnologia e entre pares.**

Tendo como ponto de partida os postulados de Piaget (1976), entende-se por interação todo e qualquer processo dinâmico do ser humano consigo, com seus pares, com os seus superiores hierárquicos e com o próprio meio. Enfim, é todo processo ou movimento de interação com o meio, operado ativamente entre objetos e sujeitos. Processo esse que, em sua origem e em seu desenvolvimento, bem como em suas diferentes formas de representação, é interacionista. Contudo, essa interação com o ambiente é capaz de construir novas estruturas mentais e possibilita encontrar maneiras de fazê-las funcionar.

Segundo essa teoria, o conhecimento não parte do sujeito (S) nem do objeto (O), mas se produz a partir de uma relação dialética e indissociável entre ambos, uma vez que nem o sujeito nem o objeto (S ⇔ O) são dados naturalmente. Eles são totalidades que se diferenciam entre si pela ação e pelo movimento dialético de um sobre o outro.

Na disciplina de Políticas Educacionais a distância, buscou-se promover, desde a primeira aula, essa interação entre professor e aluno, entre pares e de todos com o conteúdo e a tecnologia. Dentre as estratégias adotadas para se alcançar este objetivo, destaca-se a de privilegiar no AVA - TelEduc ferramentas como: Agenda, Perfil, Correio e Bate-papo e o próprio Fórum de Discussão.

A interação trabalhada com o auxílio destas ferramentas produziu fecundos desequilíbrios, rompendo com uma série

de estruturas prévias e homogêneas para fazer desabrochar o desenvolvimento da inteligência e de práticas educativas heterogêneas.

A experiência sob análise buscou reforçar o diferente e o heterogêneo no processo de ensino e de aprendizagem, inclusive com o apoio institucional, uma vez que esta disciplina se tornou uma das disciplinas comuns e obrigatórias para todos os cursos de licenciatura oferecidos pela instituição. Desse modo, matriculavam-se nesta disciplina alunos de cursos diferentes que se encontram de forma sincrônica, uma vez por semana, para problematizar as políticas educacionais do país, a partir de temáticas previamente acordadas.

Em função das características da disciplina e das limitações do AVA – TeEducat que prevê um reduzido tempo de relação face-a-face, privilegiou-se muito nesta disciplina os processos de interação assíncrona, principalmente por meio do uso de ferramentas como: Correio, Fóruns de Discussão, Atividades, Leituras, Portfólios etc., que são ferramentas que valorizam mais a participação em tempos e espaços diferenciados.

Porém, tivemos o cuidado de valorizar também as formas síncronas, ou em tempo real de contato com os alunos, para reuni-los de forma mais efetiva e afetiva na disciplina. Essa proposta foi mediada principalmente por ferramentas do AVA - TeEducat, como o bate-papo e a videoconferência online.

As sessões de bate-papo semanais, pré-agendadas e com temáticas previa-

mente definidas, eram um destes momentos muito valorizados pelos alunos para solução de dúvidas, aprofundamento e retomada dos conteúdos trabalhados nos Fóruns de Discussão. “Os chats acabavam tornando-se um grande debate, todos expressavam suas opiniões, isso torna o aprendizado e a disciplina ainda mais rica em conhecimentos” (P. E. L. 2007/2)<sup>2</sup>. Este era outro diferencial metodológico do trabalho. Porque, de modo geral, a leitura das postagens dos colegas, também servia de preparação para as seções de Bate-Papo, mas sempre com o cuidado do professor em fazer as devidas complementações a respeito do conteúdo de cada temática estudada, se necessário. As intervenções do professor foram realizadas com o intuito de evitar, sempre que possível, a oferta de repostas prontas. Aliás, eram propostos normalmente alguns desafios ou algumas perguntas inteligentes e provocadoras.

## 2.2 A construção do conhecimento

Com base no que foi discutido na categoria da interação, fica claro que o conhecimento era construído não pela exposição do sujeito ao meio, mas pela ação, pela atividade do sujeito sobre o objeto exposto, de modo a decompô-lo e a

---

<sup>2</sup> As citações diretas e indiretas que seguem, acompanhadas de letras abreviadas se referem a falas de alunos no próprio ambiente virtual de aprendizagem – TeEducat. Estes autores, por questões éticas são identificados com a abreviatura da disciplina de Políticas Educacionais e a primeira letra do nome, além do ano e do semestre em que deram os referidos depoimentos.

recompô-lo para aprendê-lo (PIAGET 1976). Assim, o conhecimento não resultava da relação direta do sujeito com os objetos, mas da forma como ele interpretava e representava os objetos estudados.

Além de potencializar, virtualizar e modificar as formas do sujeito se relacionar com os objetos, novas experiências eram criadas a cada momento, flexibilizando a noção de identidade, de tempo, de espaço, além de criar os próprios objetos.

Assim, o ambiente virtual de aprendizagem ora analisado é um sistema cognitivo que se constrói entre sujeitos-sujeitos e sujeitos-objetos em interação e que se transformam na mesma medida em que essas interações ocorrem, ou na medida em que os sujeitos entram em atividade cognitiva. Desta forma, a cada solução provisória, o conhecimento é atualizado e sua virtualidade possibilita que a problematização vá se modificando, de maneira que os sujeitos vão se transformando na/ pela interação. Não existindo fronteiras rígidas do que é meio, objeto e sujeito, pois um ambiente virtual de aprendizagem, sob a perspectiva construtivista, constitui-se principalmente pelas relações que nele se estabelecem (MAÇADA, 2001).

Na realidade concreta aqui analisada, pode se dizer que esta construção envolve a abstração reflexionante e a própria tomada de consciência dos sujeitos na medida em que os alunos interagiam com o conteúdo disponibilizado no ambiente por eles e pelo professor, bem como problematizavam o mesmo.

Em relação ao conteúdo, para quem quer realmente ser um professor

dedicado e consciente das suas responsabilidades e comprometido com sua nova profissão, é de fundamental importância que continue estudando estes temas para que no futuro seja um profissional a par da realidade de uma escola. Em minha opinião, os conteúdos estudados foram muito bem abordados no que corresponde à proposta de tal disciplina, com bate-papos produtivos, esclarecedores e muito bem orientados pelo professor (P.E.D. 2007/2)

Outro aspecto igualmente importante está relacionado com a maneira de se construir o conhecimento e que, nesta análise, se subsidia dos pressupostos piagetianos. Isto fica claro na referência que um aluno faz em relação à prática ao ser desafiado a ler, pesquisar e se preparar para as discussões, orientado pelo professor.

Avalio esta forma de ensino como muito proveitosa, o aluno tem que ler e pesquisar muito se preparar para a discussão com o grupo, para postar nos fóruns. O professor regeu muito bem, explicando de maneira clara como cada passo deve ser dado, dispôs de materiais extras o que é muito importante. [...] (P. E. R. 2007/2).

Analisando os depoimentos acima transcritos, percebe-se que o princípio da construção foi suportado, nesta disciplina, por categorias como: interação, desequilíbrio, adaptação, abstração reflexionante, tomada de consciência, entre outras e que ajudaram a construir a autonomia intelectual dos acadêmicos.

### 2.3 Da interação à cooperação e à autonomia

Se por um lado é importante para Piaget interagir para que ocorra a construção do conhecimento, por outro lado ele ressalta a importância dos processos coletivos e colaborativos para que cada sujeito, no respeito mútuo e na busca da autonomia, construa seu saber.

Para Piaget (1973), 'co-operação' é o ato ou a ação de cooperar, de operar em comum. Assim, podemos afirmar que existe cooperação sempre que há a coordenação de pontos de vista diferentes, pela operação de correspondência, pela reciprocidade e ou pela complementaridade de regras autônomas de conduta fundamentadas no respeito mútuo.

Na prática, uma cooperação real exige uma escala de valores comuns que, para ser conservada, demanda uma reciprocidade dos sujeitos envolvidos nesses processos interativos. Por outro lado, esses processos cooperativos exigem dos grupos que se relacionam um relacionamento hierárquico, já que precisam respeitar ou compreender os interesses individuais e coletivos, bem como respeitar o tempo e o processo cognitivo de cada indivíduo (MAÇADA, 2001). Um aluno de Políticas Educacionais, ao avaliar a disciplina, expressa bem esses aspectos, quando afirma que: "Avalio que aprendi muito e o fato de [a disciplina] ser à distância não traz prejuízo nenhum [ao aluno], muito pelo contrário, pois todos [os alunos] fazem questão de participar, o que nem sempre acontece na sala de aula [presencial]" (P. E. L. 2007/2).

Outra categoria que emergiu da pesquisa de campo é a da construção da autonomia. Maturana considera a própria vida um processo cognitivo autônomo, de maneira que ele convida o ser humano a repensar suas formas de viver a partir de processos de ensino e aprendizagem auto-poéticos<sup>3</sup>. E, como na biologia, o ser humano precisa aprender a elaborar suas próprias leis e descobrir as conexões que possibilitem que essas realizem, no interior do próprio pensamento, tornando-o autônomo.

Mas para que isto ocorra se faz necessária uma nova postura por parte do aluno e do professor, bem como do seu próprio fazer pedagógico.

Eu avalio esta matéria em educação a distancia muito proveitosa. Gostei muito porque exige mais de nós do que as aulas presenciais, porque nós é que temos que buscar o conhecimento e pesquisar bem mais. O professor foi muito atencioso e prestativo nos Bate-Papos e nos conduzia a pesquisas importantes para a nossa vida profissional que está começando (P. E. D. 2007/2).

Aliás, a educação para a autonomia já vinha sendo proposta na disciplina em discussão, como é destacada, com muita propriedade, na metodologia de trabalho.

Na universidade se faz necessário que cada educando aprenda a fundamentar as próprias idéias em livros

---

<sup>3</sup> Maturana (2001) elaborou o conceito de "autopoiese" com o objetivo de explicar os sistemas vivos, de maneira que apontasse e esclarecesse o tipo de organização que possuem.

e artigos de outros autores, bem como se faz necessário que cada educando se pré-disponha a se autoconstruir, e a elaborar seu conhecimento em bases científicas e assim se eduque para a autonomia intelectual e laboral (P. E. O. 2008/1 – Dinâmica do Curso).

## 2.4 Os processos de mediação entre professor e aluno e entre assessoria pedagógica e professor

Quando se trabalha com educação na modalidade a distância, muda-se a forma de comunicação e de relacionamento interpessoal entre os sujeitos, assim como a forma de o aluno ter acesso à informação, de depurar a mesma e de comunicá-la, além de mudarem as técnicas e os procedimentos metodológicos de ensino e aprendizagem.

Esta modalidade de ensino tem seus fundamentos assentados em processos sociais que precisam ser entendidos para que o desenvolvimento cognitivo ocorra. O que, por sua vez, não significa considerar o meio social como mais uma variável para o desenvolvimento cognitivo, mas em entendê-lo como um componente transformador das relações sociais em funções mentais. Mas, como converter as relações sociais em funções psicológicas?

Para Garton (apud MOREIRA, 1999, p. 110),

[...] A resposta está na mediação, ou atividade mediada indiretamente, a qual é, para Vygotsky, típica da cognição humana. É pela mediação que se dá a internalização (reconstrução

interna de uma operação externa) de atividades e comportamentos sócio-históricos e culturais e isso é típico do domínio humano.

Assim, procurou-se mudar e variar as metodologias usadas no desenvolvimento do trabalho na disciplina sob análise. Esses procedimentos ajudaram os alunos da disciplina na exploração dos diferentes recursos didático-pedagógicos e das diferentes ferramentas do próprio ambiente.

Este processo de ensino e aprendizagem mediado pelo professor, bem como os próprios recursos e meios usados para desencadeá-los nesta disciplina se aproximam muito da ideia de que se aprende pesquisando e na interação com os professores, com os colegas, com os conteúdos, com o ambiente e com a rede. Dessa forma, o fazer pedagógico foi reestruturado a fim de privilegiar estas interações, como fica explícito na parte da Dinâmica do Curso que segue.

[...] Bom, esses são os temas a serem discutidos. Mas como cada um desses pontos vai ser estudado?

Em primeiro lugar precisa ficar claro que não iremos trabalhar com texto base, mas com múltiplas fontes de informação, e cada aluno ficará responsável em pesquisar as informações sobre uma dessas fontes de informação. Essas múltiplas fontes de informação vão ser denominadas “focos”.

Em segundo lugar precisa ficar claro que em cada aula iremos construir o texto, no Fórum de Discussão, a partir das diferentes fontes de informação

denominadas focos. E isso vai exigir de cada um muita responsabilidade na busca e síntese da informação solicitada, bem como participação e atenção na partilha e discussão dessas informações.

E para que essa construção aconteça é imprescindível a responsabilidade de cada um em fazer sua pesquisa prévia sobre o seu foco de pesquisa.

Nessas condições o responsável por cada um dos focos de pesquisa será distribuído no segundo encontro presencial e depois será postado aqui. (P.E.O. 2008/1 - Dinâmica do Curso).

Esta discussão já foi realizada, mas foi trazida à tona novamente, por entender-se que esta mudança metodológica e do próprio papel do professor é de suma importância para que o AVA –TelEduc seja capaz de mediar os processos de ensino e de aprendizagem desta disciplina. Essa lógica pode parecer, para alguns leigos, um descompromisso por parte do professor, mas, sem dúvida, é efetiva em um novo fazer pedagógico, uma vez que se buscou concretizar uma mudança de postura por parte do professor, que passa a mediar o processo de forma interativa, construtiva, vigilante e permanente. Ou, pelo menos, cabe a ele verificar se cada aluno agiu responsabilmente e com qualidade ao postar seu foco sobre o tema em questão, bem como cabe a ele desafiar sempre o aprendiz com questões inteligentes, provocadoras e sobretudo desafiadoras.

## Considerações finais

Deste modo, pode-se inferir que é possível desenvolver processos de ensino e de aprendizagem de qualidade em ambientes virtuais educativos, em especial, quando eles são suportados por processos ativos, como os problematizados neste estudo.

A temática pesquisada e problematizada neste artigo, com base nas categorias piagetianas e vygotskyana da construção, da interação, da cooperação, da autonomia, fez com que cada sujeito, seja ele professor ou aluno, construísse o seu saber. E o professor tinha o papel de mediar as informações, a relação dos alunos, o próprio meio e o Projeto Político Pedagógico da EAD institucional, para que essa construção se tornasse efetiva.

Essa metodologia de trabalho se revelou muito positiva, uma vez que desafiava cada aluno a se responsabilizar por um foco de pesquisa e participar de todo o processo de construção interativa do saber enquanto autor, educando, assim, cada participante, para a responsabilidade, a pesquisa e a autonomia, bem como para a construção e a re-construção constante do saber. O processo foi entendido pelos alunos como positivo.

Nunca tinha feito uma disciplina à distância, estava com certa expectativa e com certo receio de como seria. Hoje, já na reta final da disciplina re- vendo tudo que aprendemos e, além disso, e o que considero fundamental o conhecimento que compartilhamos, posso concluir que a Metodologia

utilizada, com fóruns dinâmicos que faziam com que tivéssemos vontade de discutir um pouco mais sobre o que estava sendo estudado criou uma integração ainda maior de idéias, de opiniões. (P. E. L. 2007/2).

Esta construção cooperada do conhecimento leva à liberdade de pensamento, a liberdade moral e à liberdade política, que é a própria conquista da autonomia (PIAGET, 1998). Porém, essa autonomia não é vivida no isolamento, mas na interação com o outro, consigo, com o saber instituído e com o meio.

Se mudarmos a forma como o aluno apreende, mudamos também a maneira do professor de desencadear o processo de ensino e aprendizagem, auxiliado com os recursos tecnológicos. Assim, para se conduzir esses processos, o professor deixa de ser considerado o centro do saber e passa a mediá-los, bem como passa a pensar estratégias capazes de dinamizar estes processos e adentrar no mundo do conhecimento.

Aprendi muito ao fazer essa disciplina, gostei da forma como o professor conduziu as aulas, sempre disposto

a tirar nossas dúvidas, foi um grande aprendizado para mim, pois, tenho certeza que não podemos deixar as leis somente no papel, mas sim, fazer nossa parte como educadores, não nos acomodando. (P. E. Z. 2007/2).

O professor, portanto, passa a ser o grande motivador ou provocador dos alunos na sua busca e depuração da informação, bem como na problematização e discussão de cada temática, como a análise das informações o revelou.

Reconhece-se, no entanto, que essa mudança de papel do professor e dos alunos na disciplina repercutiu de forma diferenciada junto aos alunos. Inicialmente com estranhamento, ceticismo, mas o envolvimento deles na disciplina fez com que mudassem essa percepção.

Por fim, o estudo nos permitiu perceber que é possível repensar nossa prática pedagógica com o auxílio da sociedade da informação e da comunicação, bem como criar as condições reais para que cada aluno busque, depure, re-construa, produza ou mesmo comunique seu saber a partir de temas pré-selecionados e a partir das ementas de cada disciplina.

## Referências

FRANCO, Sergio Roberto Kieling. *O construtivismo e a educação*. 5. ed. Porto Alegre: Mediação, 1996. 71p.

MAÇADA, Débora Laurino. *Rede virtual de aprendizagem – interação em uma ecologia digital*. 2001. 156f. Tese (Doutorado em Informática na Educação) – Programa de Pós-Graduação em Informática na Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

MATURANA, Humberto. Desfazendo nós: educação e autopoiesis. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2001, Minas Gerais. *Anais...* Disponível em: <<http://www.anped.org.br/0604.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2001.

MOREIRA, Marco Antônio. *Teorias de aprendizagem*. São Paulo: EPU, 1999. 195p.

ORTH, Miguel Alfredo. *Experiências teóricas e práticas de formação e capacitação de professores em Informática da Educação*. 2003. 195f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PIAGET, Jean. *A equilibração das estruturas cognitivas*. Trad. de Marion Merlone dos Santos Penna. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. 175p.

\_\_\_\_\_. A educação da liberdade (1945). In: PARRAT, Silvia; TRYPHON, Anastásia (Org.). *Jean Piaget sobre a Pedagogia*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1998. p. 153-159.

\_\_\_\_\_. *Estudos sociológicos*. Rio de Janeiro: Forense, 1973. 232p.

REGO, Teresa Cristina. *Vygotsky: uma perspectiva histórico-cultural da educação*. Petrópolis: Vozes, 1995. 138p.

TRIMÑOS, Augusto Nivaldo Silva et al. (Org.). *A formação do educador como pesquisador no MERCOSUL/Cone Sul*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. 143p.

P.E.D. [Depoimento] Canoas: 2007/2. Avaliação de um aluno da disciplina de Políticas Educacionais a distância postada pelo próprio aluno no ambiente virtual de aprendizagem – TelEduc no final do semestre de 2007/2.

P. E. L. [Depoimento] Canoas: 2007/2. Avaliação de um aluno da disciplina de Políticas Educacionais a distância postada pelo próprio aluno no ambiente virtual de aprendizagem – TelEduc no final do semestre de 2007/2.

P. E. O. [Curso de Políticas Educacionais] Canoas: 2007 e 2008. As diferentes versões da disciplina oferecidas na modalidade a distância pela instituição.

P. E. R. [Depoimento] Canoas: 2007/2. Avaliação de um aluno da disciplina de Políticas Educacionais a distância postada pelo próprio aluno no ambiente virtual de aprendizagem – TelEduc no final do semestre de 2007/2.

P. E. Z. [Depoimento] Canoas: 2007/2. Metodologia de trabalho do professor de Políticas Educacionais do Centro Universitário pesquisado, postado na ferramenta do TelEduc – Dinâmica do Curso de Políticas Educacionais em 2007/2.

Recebido em julho de 2010.

Aprovado para publicação em agosto de 2010.

# Saberes tradicionais sobre as serpentes e implicações para educação ambiental intercultural

## *Traditional knowledge about the snakes and implications for intercultural environmental education*

Maria Aparecida de Souza Perrelli\*

Paula Helena Santa-Rita\*\*

Ariane Zanirato Contini\*\*\*

\* Bióloga, doutora em Educação para a Ciência (UNESP), professora e pesquisadora vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).  
E-mail: cidaperrelli@yahoo.com.br.

\*\* Bióloga e veterinária, coordenadora do Biotério da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).  
E-mail: paulabiovet@gmail.com.

\*\*\* Bióloga. E-mail: ariane\_zc@gmail.com.

### **Resumo**

O presente estudo teve como objetivos identificar saberes e práticas indígenas em relação às serpentes e refletir sobre a educação ambiental nesse contexto. Indígenas kaiowá/guarani de Mato Grosso do Sul foram entrevistados e narraram seus conhecimentos sobre as serpentes (morfoespécies locais, ecologia, comportamento, biologia, entre outros), as práticas de extermínio desses animais, bem como de prevenção e cura de acidentes ofídicos. Do ponto de vista da ciência ocidental, algumas práticas relatadas acarretam prejuízos ao meio ambiente e comprometem a vida das pessoas. Defende-se uma educação ambiental intercultural, que coloca os saberes locais em diálogo com a ciência ocidental, como alternativa para promover a construção de novos saberes e práticas que resultem na salvaguarda dessas pessoas.

### **Palavras-chave**

Serpentes. Conhecimentos indígenas. Educação ambiental intercultural

### **Abstract**

This study aimed to identify the knowledge and practices of indigenous people about snakes and reflect on environmental education in this context. Indigenous kaiowá/guarani who inhabit Mato Grosso do Sul, Brazil, were interviewed and expressed their knowledge about snakes (local morphospecies, ecology, behavior, biology, among others), the practice of extermination of these animals, as well as preventing and curing snakebites. From the viewpoint of western science, some practices reported cause environment damage and endanger the lives of these people. It defends an intercultural environmental education, which places the local knowledge in dialogue with Western science, as an alternative to promote the construction of new knowledge and practices that result in the protection of these people.

## Key-words

Snakes. Indigenous knowledge. Intercultural environmental education.

## Introdução

As serpentes, nas mais diversas culturas, foram e ainda são revestidas de imensa gama de significados expressos na religião, na mitologia, em lendas, folclore, fábulas e contos populares, e que alimentam sentimentos diversos como temor, repulsa, curiosidade, reverência e fascínio.

Entre os egípcios, por exemplo, a lista de divindades incluía as serpentes. O conhecido símbolo da medicina (duas cobras envolvendo uma equipe médica) vem da mitologia grega. Na tradição africana, as serpentes têm relação com a imortalidade -ideia sustentada pela crença de que estas nunca morrem, mas sim rejuvenescem ao trocarem de pele. Na Bíblia Sagrada estão presentes em várias citações, muitas delas associadas a Satanás.

Na mitologia indígena as serpentes também estão presentes. Para os índios americanos da etnia cherokee, matar uma grande serpente seria uma ofensa aos deuses. Entre algumas etnias da Amazônia, a cobra gigante (boiúna), que vive no fundo dos rios e igarapés, é capaz de atrair pescadores que lhe servirão de alimento. Outras serpentes engravidam mulheres e também as atraem quando se encontram no período menstrual.

Saberes que as pessoas comuns detêm sobre as serpentes têm sido, cada vez mais, objeto de estudo e valorização por cientistas do campo da herpetologia,

bem como por pesquisadores e educadores ambientais.

A importância atribuída pelos herpetólogos a esses saberes é evidenciada, por exemplo, no trabalho desenvolvido pelo Grupo de Etnoherpetologia Latinoamericana – GEHL. Em carta dirigida aos seus membros, em 29/12/2008, pode-se ler: “la ciencia, lo científico no es el único modelo teórico-práctico de asumir la verdad, la realidad”. Com base nessa visão, o Grupo propõe “salir un poco del ámbito biológico y meternos en un campo más profundo, donde podamos conocer y aprender otras realidades, otras verdades [...]”, a partir de outro enfoque cultural, fruto de “experiencias milenarias de practicar, observar, aprender, probar [...]”.

No campo da educação ambiental, o valor dos conhecimentos populares também é reconhecido por pesquisadores afinados com a corrente teórica do biorregionalismo, entre estes Grün (2002) e Sato e Passos (2002). Essa corrente pressupõe a conexão intrínseca entre comunidades humanas e o meio biótico em que vivem e defendem o resgate da história e da cultura local como um caminho para a construção e o fortalecimento de valores de cooperação, solidariedade e participação, com vistas ao desenvolvimento das pessoas e dos locais em que habitam.

Uma educação ambiental que visa promover a construção de valores e práticas que estabelecem a conexão entre as

peças, o meio abiótico e biótico, na perspectiva do desenvolvimento comunitário, desafia a sociedade a realizar uma mudança paradigmática. Essa mudança requer a construção de um pensamento complexo, aberto ao incerto, ao indeterminado, à diversidade e centrado no diálogo entre os diferentes saberes. De acordo com Sauv  (1999), o novo paradigma estaria fundado na lógica da constru o de espaços educacionais de fronteiras nos quais poderão ser confrontados diversos reducionismos e pragmatismos conceituais. Para Leff (2001; 2003), um paradigma no qual o processo educativo deverá formar pessoas capazes de compreender as complexas rela es entre os processos naturais e sociais e de atuar no ambiente respeitando as diversidades socioculturais.

Com vistas a contribuir para a constru o desse novo paradigma, que promove novas e melhores rela es entre as pessoas e o meio em que vivem, foi desenvolvida a pesquisa aqui relatada, que objetivou (1) identificar os saberes dos índios kaiowá e guarani de Mato Grosso do Sul acerca das serpentes e (2) refletir sobre a importância desses saberes na constru o de uma educa o ambiental intercultural, voltada para a salvaguarda das pessoas que ali vivem.

A fim de situar o cenário no qual esses saberes foram e são construídos, apresentamos inicialmente uma breve história dos Guarani e Kaiowá de Mato Grosso do Sul. A seguir, descreveremos a pesquisa por meio da qual foi possível identificar os conhecimentos que essas popula es det m sobre as serpentes (morfoespécies

locais, ecologia, comportamento, preven o e cura de acidentes ofidicos, entre outros), bem como as práticas em rela o a esses animais e possíveis consequências dessas para as pessoas e para o meio em que vivem. Por fim, serão encaminhadas reflexões sobre a educa o ambiental intercultural num contexto que requer o diálogo entre os saberes índigenas e a ciência ocidental, com vistas ao desenvolvimento das pessoas e dos locais em que vivem.

## **1 Breve história dos Kaiowá e Guarani de Mato Grosso do Sul**

A sociedade  ndigena Guarani contemporânea está dividida em três grupos: Kaiowá, N ndeva/Chiripa e Mbya. No Mato Grosso do Sul, encontram-se os Kaiowá e, em menor número, os N ndeva/Chirip  que se autorreconhecem e são reconhecidos pela denomina o Guarani (BRAND, 1997). Dados de 2009 informam uma popula o de, aproximadamente, 44.000 índios kaiowá e guarani em Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2009), os quais vivem confinados em uma área descontínua de pouco mais de 40 mil hectares, no sul do Estado.

Sabe-se da existência dos Kaiowá e Guarani desde 1750-60. Nessa época, dominavam grandes extensões de terra nos estados meridionais do Brasil, na fronteira do Uruguai, Paraguai e Argentina, e ocupavam cerca de quatro milhões de hectares com matas, rios e animais.

Em Mato Grosso do Sul, as primeiras interferências externas mais recentes nesse território ocorreram durante a Guerra do Paraguai, sobretudo a partir da década

de 1880. Em 1882, o Império arrendou o território à Companhia Matte Larangeiras para a exploração da erva mate nativa na região. Em 1915, o governo federal iniciou atividades de demarcação (BRAND, 1997) que promoveram, desde então, um processo compulsório de confinamento de indígenas das diversas aldeias e grupos macrofamiliares dentro das reservas demarcadas. A ocupação da quase totalidade desse território pelo homem branco deu-se a partir de 1943, por ocasião da implantação da Colônia Agrícola Nacional, em território onde existiam aldeias kaiowá e guarani, e também a partir de 1950, com a instalação das fazendas de criação de gado bovino (BRAND, 1998).

A drástica redução do espaço territorial mudou significativamente a paisagem local e os modos de sobrevivência da população kaiowá e guarani. O processo de confinamento em pequenas áreas interferiu severamente na sua organização social, na educação e na transmissão de seus conhecimentos e tradições (BRAND, 1998). Tal situação culminou em graves conflitos de terra com fazendeiros do local (BRAND, 1997), além de gerar problemas de saúde na população, como a desnutrição, o alcoolismo e o suicídio (VIETTA, 1998). A mata nativa deu lugar à criação de gado, mate, soja e cana-de-açúcar. A água dos rios passou a receber diversos tipos de poluentes, alguns córregos foram assoreados, e diversas nascentes, junto com a mata ciliar, deixaram de existir. O solo ficou empobrecido e erodido, dificultando as formas tradicionais de subsistência (PERRELLI, 2007).

Apesar de todas essas pressões, os Guarani e Kaiowá vêm demonstrando grande capacidade de resistência e estão reorientando a sua vida, lutando pela retomada e legalização de suas terras (GRÜNBERG, 2002) e repensando suas formas atuais de subsistência, com vistas a articular produção, geração de renda e conservação ambiental com as condições de vivenciar o seu modo de ser e produzir cultura (VIETTA, 1998). Em meio às adversidades, evidencia-se uma conquista recente, inserida na luta desses povos por melhores condições de vida: a escola específica, intercultural e bilingue. Nessa escola, a proposta pedagógica respeita os seus modos próprios de ensino e aprendizagem e contempla um currículo que busca valorizar os conhecimentos e práticas dos Kaiowá e Guarani em diálogo com os das ciências do Ocidente.

Esses antecedentes históricos, bem com a situação atual das aldeias, colocaram no centro das preocupações da comunidade local a grave crise ambiental que se instalou em suas áreas e que já compromete seu presente e torna incerto seu futuro. Essa situação coloca em relevo a importância de educar ambientalmente a comunidade local, seja pela via do currículo escolar, seja informalmente, nas diferentes situações do cotidiano da Aldeia.

Do nosso ponto de vista, o debate crítico sobre os problemas ambientais vivenciados pelos Kaiowá/Guarani, bem como a construção de possibilidades de solução, encontra na educação ambiental intercultural um espaço privilegiado para a sua realização. Nesta perspectiva, distintas

culturas são chamadas a dialogar e a refletir sobre os limites e as possibilidades de suas lógicas ou sistemas de referência (cosmovisões, saberes e práticas) para a manutenção da vida presente e futura.

Acreditamos que o diálogo entre culturas, com vistas a educá-las ambientalmente, pode ser favorecido quando se criam condições para a explicitação das lógicas que orientam as especificidades de suas práticas. A pesquisa que ora relatamos pode ser compreendida como um esforço nessa direção.

## **2 Saberes dos Kaiowá e Guarani sobre as serpentes**

### **2.1 Caracterização da pesquisa: sujeitos, contextos e metodologia**

A pesquisa foi realizada no decorrer dos anos de 2001 e 2002, na Aldeia Te'yikue, Reserva Indígena de Caarapó, que está situada na grande Dourados, em Mato Grosso do Sul, a 22° 35'W e 55° 00'S.

No período da realização da pesquisa havia cerca de 3500 habitantes no local. Hoje existem cerca de 600 famílias, estimando-se em pouco mais de 4.600 habitantes, ocupando uma área de aproximadamente 35km<sup>2</sup>.

No entorno da Aldeia encontram-se fazendas com intensa atividade agropecuária. A proximidade com as propriedades e as cidades, a presença nas aldeias de igrejas neopentecostais, aliadas ao fato de a área ser cortada por uma estrada estadual, propiciam um intenso contato desses indígenas com a sociedade branca envolvente

e a troca de informações e incorporação de novos hábitos culturais.

Na ocasião da realização desta pesquisa, o meio de comunicação mais comumente utilizado na Aldeia era o rádio. A rede de energia elétrica atendia apenas às residências próximas da estrada, ao Posto de Saúde e à Escola. Recentemente, essa rede se estendeu às demais moradias. Com isso, a televisão chegou a boa parte dos domicílios e a rede mundial de computadores também se tornou acessível em alguns locais.

A rede de água tratada chega bem próximo das residências, mas os moradores se queixam da falta ou da escassez na distribuição.

O desmatamento é uma prática comum, porém o ritmo é menos acelerado do que no passado. Os índios retiram da mata a madeira necessária à construção de suas moradias e de seus utensílios, bem como para produzir a lenha usada na cocção de alimentos e no aquecimento na época do inverno.

A queimada é prática corrente empregada no preparo do solo. Contudo, este não mais produz alimentos na quantidade e na qualidade necessitadas. A alimentação vem, principalmente, de produtos industrializados que são comercializados em mercados da cidade vizinha.

A escola da Aldeia conta com o corpo docente constituído por professores indígenas, com formação específica para atuarem no magistério nas séries iniciais do ensino fundamental. Nas séries finais e no ensino médio lecionam professores índios e também não-índios. A escola tende, em breve, a ter um corpo docente composto

por professores indígenas, habilitados pelo Curso de Licenciatura Intercultural – Teko Arandu, especialmente desenhado para os Kaiowá/Guarani e oferecido pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, em parceria com a Universidade Católica Dom Bosco – UCDB.

Nos últimos anos, a comunidade local vem intensificando a luta por novas alternativas de sustentabilidade e renda. Em parceria com o Programa Kaiowá/Guarani da Universidade Católica Dom Bosco-UCDB, já foi possível recuperar áreas e nascentes degradadas e incrementar a produção de alimentos.

A pesquisa realizada na Aldeia descrita classifica-se como um estudo de abordagem qualitativa e de cunho descritivo. Foram utilizados dois procedimentos metodológicos para a obtenção de dados da pesquisa. Um deles constituiu-se de uma entrevista aberta realizada individualmente com 19 voluntários indígenas da Aldeia Teykue. A idade dos sujeitos variou entre 18 e 73 anos. Todos foram indicados por moradores do local e/ou por um entrevistado e foram apontados como bons detentores de informações a respeito das serpentes da região. Durante a entrevista, o entrevistador procurou estabelecer um clima favorável, semelhante a uma conversa informal. O sujeito entrevistado era convidado a “falar sobre as serpentes que conhecia”. Raramente era interrompido pelo entrevistador. As interrupções, quando ocorriam, visavam estimular os sujeitos a fornecer detalhes dos tópicos que abordaram durante a conversa/entrevista. As entrevistas foram conduzidas na língua portuguesa, gravadas em fita k7 e

posteriormente transcritas. O anonimato dos entrevistados foi preservado, embora nenhum deles tenha feito qualquer exigência nesse sentido. Após as entrevistas, foi utilizado o Teste Projetivo, procedimento que consiste na apresentação, aos sujeitos da pesquisa, de fotografias das serpentes por eles mencionadas, a fim de confirmar, esclarecer ou acrescentar informações.

## 2.2 Resultados

Antes de passar aos resultados, convém registrar que as falas dos entrevistados trazidas para este texto serão destacadas em itálico e apresentarão adequações quanto à norma culta da língua portuguesa, sempre e somente quando a transcrição literal dificultar a compreensão do leitor.

Em relação às **serpentes da região**, foram identificados, em uma primeira análise do conteúdo das informações fornecidas pelos entrevistados, 22 nomes desses animais citados na língua guarani e 42 em português. Numa segunda análise, verificou-se que os entrevistados atribuíam nomes distintos a um mesmo animal (ou mesma morfoespécie, conforme os designaremos de ora em diante). Nesse total não foram contabilizadas as serpentes cujas informações foram insuficientes para que pudéssemos identificá-las. Não se contabilizou também as referências feitas à “cobra-cega”, uma vez que ela pertence à classe dos anfíbios. Depois dessas triagens, o número de morfoespécies identificadas chegou a 20. As informações fornecidas pelos entrevistados, contrastadas com a literatura científica especializada em herpetologia, possibilitaram essa identificação, conforme pode ser visto no Quadro 1.

Nomes das morfoespécies, em português regional falado pelos não-índios	Nomes das espécies de serpentes (nomenclatura zoológica binominal)	Nomes das morfoespécies, em guarani, falado pelos entrevistados	Nomes das morfoespécies, em português, falado pelos índios entrevistados
Jararaca Jararacão Jararaca-do-brejo Jararacuçu Caiçaca Jararaca-do-rabo-branco Jararaquinha	<i>Bothrops moojeni</i>  <i>Bothrops neuwiedi</i>	Jarara Jarara'i Mbói tata Majurie'i	Jarara Jararaca Jararacão Jararaca-do-brejo Jararacuçu Jararaca-do-rabo-branco Jararaquinha
Cascavel	<i>Crotalus drurissus</i>	Mbói chini	Cascavelo Cascavé
Capitão-do-campo	<i>Waglerophis merremii</i>	Mbói ñumegua Kyryyo (+)	Capitão Capitão-do-mato Kiririô Cobra-capitão
Cobra-verde  Cobra-cipó	<i>Philodryas</i> sp ou <i>Tropidodryas</i> sp ou <i>Chironius</i> sp	Mbói hovy Mbói ysypo	Cobra-verde Cobra-cipó Kaitéa Matador-de-macaco Cobra-macaco Cobra matada*
Urutu-cruzeiro Urutu	<i>Bothrops alternatus</i>	Mbói ka'aguy	Cruzera Rutu Urutu-cruzero Urutu
Coral	<i>Micurus</i> sp	Mbói pytã	Cobra coral Coral Corá
Papa-pinto	<i>Drymachon</i> sp	Não mencionado	Papa-pinto Nhuaçô
Jararacuçu  Jararacuçu-do-brejo	<i>Bothrops jararacussu</i>  <i>Mastigodrias bifossatus</i>	Jarara hũ	Jararacuçu Jaracuçu Jararacuçu-do-brejo
Jiboia	<i>Boa constrictor</i>	Mbói ro'y	Jiboia
Sucuri	<i>Eunectes noteus</i>	Kuriju (+)	Sucuri
Caninana	<i>Spilotes pullatus</i>	Mbói veve	Caninana Caninano
Cobra-d'água Guapé Boiúna	<i>Helicops modestus</i> ou <i>Liophis miliaris</i>	Mbói piqui Piky mboi	Peixe-cobra
Boca de sapo	<i>Bothrops neuwiedi</i>	Não mencionado	Boca de sapo
Salamanta	<i>Epicrates cenchria</i>	Mbói ro'y	Salamanta
** (não mencionado)	(não identificada)	Mbói jagua Guiro	Guiró
*** (não mencionado)	(não identificada)	(não mencionada)	Cobra tatu
**** Cobra-cega		Mbói yyguy Mbói yyja	Cobra-cega
Cobras (designação geral)		Mbói	Cobra-do-campo
TOTAL		23	42

**Quadro 1:** Serpentes de ocorrência na Aldeia Indígena Te'yikue, Caarapó-MS e respectiva nomenclatura em português, guarani e zoológica binominal

Fonte: dados fornecidos por índios kaiowá e guarani em entrevistas e por meio de Teste Projetivo.

Observações:

\* Descrita como cobra encontrada no chão e na árvore, de cor cinza, com a cabeça bem pequena (provavelmente *Chironius*).

\*\* Descrita como cobra encontrada em grande quantidade, sempre em grupos de 20 a 30, não muito grande, encontrada no barranco, dentro de buracos; quando irritada, pula em quem passa; atualmente não existem exemplares na aldeia. Alguns a denominam de Mbói jagua.

\*\*\* Citada como designação genérica de qualquer cobra, em geral encontrada em buracos.

\*\*\*\* Embora não seja classificada pela ciência ocidental como serpente, foi citada como tal pelos entrevistados.

(+) Nome grafado conforme dicionário (GUASCH, 1996). Os nomes que não apresentam este sinal foram grafados de acordo com orientação dos entrevistados.

Os nomes de serpentes mais lembrados pelos entrevistados foram o da jararaca, seguido da cascavel, capitão-do-campo, cobra-verde/cipó e urutu, nesta ordem. O maior tempo de explanação foi dedicado à cascavel. Esta foi descrita com forte carga valorativa negativa e alto grau de conhecimento empírico. A cascavel também foi citada como sendo a serpente mais avistada na atualidade, seguido da jararaca, jararaquinha e coral. Outros avistamentos com certa frequência foram o da capitão-do-campo e da papa-pinto.

As demais já não são encontradas com a facilidade de outrora. Sobre isso nos fala um entrevistado: “[No] tempo [da] minha vó, minha mãe, [tinha] muito cobra [...]; não tem mais muita cobra esse lugar”. Entre as serpentes incomuns foram citadas a salamanta e urutu cruzeiro como “muito difícil você ver elas aqui [...], mas elas têm”.

**Comportamentos específicos** das serpentes foram detalhados e indicados pelos entrevistados como o principal critério de diferenciação, junto com os aspectos morfológicos visíveis.

A cascavel fica em atitude de espreita: “ela fica por ali, ela não come inseto, ela não faz nada, então ela fica ali esperando”. Pode também passar despercebida: “uma

vez encontrei [...] cascavel bem grande assim; tava passando e não percebi, depois que eu vi que tava mexendo; ele mexe a cauda”. Essa serpente “não pega primeiro, mas só que faz barulho primeiro”.

Já a jararaca permanece por certo tempo num determinado local aguardando a presa: “a jararaca pegou você, ela fica ali, três, quatro dias, depois é que ela vai embora”. É uma serpente que “quando fica bravo fica desse [tamanho] assim, grandão [...], quando ele ergue a cabeça ele fica largo”.

Urutu, urutu-cruzeiro e capitão do campo também demonstram comportamentos agressivos: “aquele cruzero é bicho brabo”, isto é, quando ele fica brava, aí avança assim, e [...] as vezes pega a pessoa no braço”. A urutu “corre também atrás da gente, só que quando pega a gente morre, não aguenta”. Quanto à capitão-do-campo, “é rápida mesmo”, “ela pega e corre, vai embora”.

Outras serpentes não apresentam comportamentos de natureza agressiva. Foi citada a cobra verde que “num morde a gente não [...], morde assim, mas não dói. [...]”.

Em relação ao **habitat**, houve indicações bastante precisas de locais onde são

ou eram encontradas as serpentes. Todos citaram um lugar conhecido como Mbói Passo, um córrego seco que era *“lugar de muita cobra, por isso é que tem esse nome... hoje não tem mais”*.

Para cada uma das serpentes citadas, foi indicado um microhabitat específico. A cobra-papa pinto vive *“mesmo perto de onde tem bastante galinha”*. Já no meio do *“capim seco você vê aquele jaraquinha”*. A serpente urutu-cruzeiro pode ser avistada no *“riacho [...] ele gosta dessa região”*, ou também *“no caminho da roça, na picada”*. Peixe-cobra (ou cobra-d'água) *“vive no rio [...] e não existe mais na lagoa”*. Cobra-verde *“tava no pé de limão”* e cobra matada *“tem em qualquer parte, tá em cima, tá no chão”*. Jararaca pode ser comumente encontrada quando se está *“carpindo a roça”*, assim como a cascavel que fica *“perto do capim”*.

Detalhes referentes aos **aspectos morfológicos** (cores, tamanho e estruturas visíveis) foram descritos minuciosamente pelos entrevistados.

A cobra coral foi referida como a que *“tem, no meio, amarelo e cor-de-rosa, aquele pintado”*, ou *“que é vermelhinho no meio e pretinho e branco”*.

A caninana é *“muito comprido, dá dois metros mais ou menos de comprimento [...], ele é preto”*.

Cobra-verde *“é tudo verde, você não vê”* e *“cobra matada é cor cinza; é desse tamanho a grossura, só que quando chega aqui na cabeça é bem pequenininho”*.

Papa-pinto também *“é grande... se a gente mata e ergue num pauzinho assim... a gente ergue dessa altura [indicou*

*aproximadamente 1,50 a 1,60m] e ainda o rabo fica no chão”*.

Urutu *“é grande, é igual sucuri, mas é mais pequeno, só que cumprido”*. Já a urutu-cruzeiro mede *“uns dois metros a pele dela [...], é um tipo de jararaca, é mais assim colorida e mais claro [...], por baixo é bem roxa e na cabeça tem parece um cruz; por isso que a gente chama de urutu-cruzeiro”*. Existem *“dois tipos de urutu-cruzeiro; tem um bem claro, bem amarelo assim e o rabo é mais comprido do que a jararaca, bem mais fininho”*.

A serpente capitão-do-campo é *“aquele é compridão, é rápido...”, e que “no lado ele é amarelinho e verdinho assim, larga assim... listrada do lado, e por baixo ele começa amarelar um pouco, assim, misturando com azul”*.

A cascavel tem guizo, *“aquele que faz barulho, tem na ponta do rabo, assim que faz barulho [...] cada ano, parece, cresce aquele negócio dela assim, o guizo [...]”*. (Convém registrar que as pesquisas mostram que os anéis que dão forma ao guizo marcam as ecdises - mudas de pele desses animais - e não a idade).

Quanto à **biologia** das serpentes, foram mencionados aspectos relacionados à alimentação, regulação térmica e reprodução.

A alimentação da jiboia inclui *“o nambu”*; a papa-pinto *“só come pintinho, persegue só passarinho”*; a cascavel *“não morde nada, mas engole assim mesmo”*.

Em relação à regulação da temperatura corpórea, foi observado que *“as cobras saem dos buracos e vão procurar um local ensolarado”*.

A reprodução da jararaca foi assim descrita: “uns diz que não tem ovo [...] outro fala que nasce são 50 ou 20 cobrinha”.

O período do ano em que esta serpente é mais avistada é no “tempo de agosto pra frente [...] porque é tempo de calor”; o mesmo ocorre com a capitão-do-campo: “agosto e setembro”. A serpente papa pinto aparece após “algum dia quando venta muito”. (Vale assinalar que os meses mencionados coincidem com o período reprodutivo desses animais – agosto a outubro. Nessa época saem para o acasalamento, ficando mais visíveis e, por isso, mais vulneráveis aos predadores. Ressalva-se que algumas espécies de serpentes dos trópicos podem reproduzir durante todo o ano).

Todos os entrevistados manifestaram, de forma gestual ou verbal, **sentimentos** de aversão e/ou medo de todas as serpentes citadas e, de modo especial, quando mencionaram a cascavel e a jararaca. Quando visualizaram figuras de serpentes no Teste Projetivo, disseram “é feia”, “eu tenho medo”, “cobra não é amigo da gente”, enquanto demonstravam susto ou medo (em geral fechando os olhos ou desviando o olhar). Foram recorrentes as referências à periculosidade desses animais, assim reconhecidos: “muito brabo”, “agressivo”, “perigoso”, “traíçoeiro” e “mata nós”.

Como se pode notar, boa parcela dessas caracterizações e/ou qualificações atribuídas às serpentes estão carregadas de antropomorfismo. Acreditamos que o comportamento locomotor, o tamanho ou massa corpórea e a coloração de advertência desses animais possam ter influenciado a construção de concepções

sobre como estes se relacionam com os humanos. Foram comuns expressões como: “aquele corre ligeiro e vai atrás da gente”; “eu vi um baita de cascavel assim, deste tamainzão assim [...] muito perigoso”; “aquele vermelhinho no meio e pretinho e branco é mais pior”.

Os entrevistados reconheceram o perigo potencial das serpentes para os humanos e, por esse motivo, afirmaram ter medo desses animais. Houve relatos de reações fóbicas, tanto em homens como mulheres (“a vista escureci e desmaiei”). Em geral, as mulheres exibem comportamento de fuga quando avistam as serpentes. Já os homens as perseguem e as matam a pauladas ou pedradas, ou ferindo-as com golpes de foice ou enxada, ou ainda “passando por cima dela com o trato”. A fala de um deles expressa as práticas decorrentes do medo, na maioria: “se encontrar mato mesmo, já matei mais de cem”.

Do ponto de vista da ciência ocidental afirma-se a importância desses animais na cadeia trófica. Eles se alimentam de invertebrados (lesmas, caramujos, minhocas, artrópodes, entre outros), além de vertebrados (peixes, anfíbios, répteis, aves e mamíferos) e até mesmo de ovos. O extermínio das serpentes traria como consequência o desequilíbrio dessa cadeia, o que poderia favorecer o aumento da população de roedores. Estes, por sua vez, além de contribuírem para destruição de plantações e silos de armazenagem, são responsáveis pela transmissão de diversas doenças para os seres humanos. Tais consequências já estão sendo percebidas pelos moradores da Aldeia.

Foram narrados detalhes de **acidentes ofídicos** ocorridos na Aldeia. De acordo com os entrevistados, “já morreu gente picada de cobra”. Foram descritos 20 casos, um deles envolvendo uma funcionária da escola. Um dos sujeitos entrevistados informou ter sido picado três vezes. Dos 20 casos, seis referiam-se a acidentes fora da área da Aldeia, em fazendas do estado de MS e MT. As serpentes citadas nos casos de acidentes foram a jararaca, a urutu e

a cascavel. Todos os acidentes ocorreram durante incursões esporádicas na mata ou no trabalho na roça, como ilustram os relatos: “*eu carpi bem berando o brejo; quando eu tirei o capim de cima, virei a cobra...[...] demos sorte que aquela cascavel não pegou, [...] o braquiarião tava desse tamanho, eu tava roçando o piquete da vaca...*”. O Quadro 2 apresenta o contexto em que ocorreram esses acidentes.

Acidentado(a) Serpente	Contexto	Sintomas, Sinais e Sequelas	Socorro
Funcionária da Escola / 30 anos Cascavel*	Foi pescar com o marido, à noite; foi picada na perna.	Desmaio, dor. Perna inchada, com vermelhidão. Bolhas que minam água. Cicatriz profunda no local.	Foi socorrida pelo marido e levada, de trator, ao hospital onde permaneceu por 13 dias fazendo soroterapia. As bolhas só secaram com compressa de folhas de Sapiranguy, cinco folhas e fumo.
Tratorista / 44 anos Urutu-cruzeiro	Estava trabalhando na fazenda em Dourados, com trator. A cobra atingiu a parte superior do pé.	Muita dor, desmaio. O local virou “ <i>tumor e depois arrebentou</i> ”. Ainda sente muita dor e queimação, principalmente quando vai chover.	Foi levado para o hospital e ficou internado. Em casa usou compressa de sapiranguy.
Tratorista / 44 anos Cascavel	Estava trabalhando na fazenda com trator. A cobra atingiu o calcanhar	Quase morreu. Sente ainda muita dor quando trabalha: dor “ <i>duida mesmo com queimação</i> ”.	Tratou com sapiranguy até ser levado ao hospital onde foi internado e fez soroterapia.
Do lar / 70 anos Jararaquinha	Estava lavando roupa no brejo fundo, com pouca água. Sentou-se no chão e a cobra ficou com os dentes presos em sua roupa, na região das nádegas.	Houve ferimento superficial, “ <i>parecendo um arranhão de gato</i> ”. Apresentou inchaço no local no dia seguinte. Muita dor local. Sentiu muita sede.	Não tomou “ <i>remédio nem injeção</i> ”, curou-se com a reza.
Do lar/ 70 anos Jararaquinha	Foi acidentada pela segunda vez. “ <i>Foi picada no pé, quando carpia. A cobra mordeu no pé e ficou bem braba</i> ”.	Indolor	Não houve tratamento médico. Curou-se com a reza.

## Quadro 2: Contextos relacionados a acidentes ofídicos com os Kaiowá/Guarani de MS

Fonte: Informações fornecidas às pesquisadoras pelos Kaiowá/Guarani, por meio de entrevistas.

\* Pelos sintomas apresentados é provável que o acidente tenha sido provocado por jararaca e não por cascavel.

Os primeiros socorros, nos casos dos acidentes relatados envolviam a reza, o uso de plantas medicinais e a soroterapia no Hospital da Missão Caiuá, em Dourados, MS. Os recursos da ciência médica, quando utilizados, não prescindiam da reza e/ou dos remédios indicados pelo cacique. As plantas medicinais citadas fo-

ram o fumo, o quiabo, a pimenta do reino, o sapyranguy (leiteiro), o xirika (alecrim do campo), o n'garoguy (cinco folhas), o poku (feijão-bravo), o jateyka'a (planta da família da marcela). A forma de preparo dos medicamentos à base dessas plantas pode ser vista no Quadro 3.

Plantas	Família Espécie provável	Modo de preparo
Quiabo	Malvaceae <i>Hibiscus sculentus</i> L.	Usam-se sete sementes de quiabo embebidas em uma colher de óleo de cozinha. Aplica-se no local por três vezes: pela manhã, ao meio-dia e à tarde, por um dia apenas. O veneno sai por onde entrou.
Pimenta-do-reino	Piperaceae <i>Piper nigrum</i> L.	Mistura-se a pimenta à água e borriфа-se no local da picada.
Fumo	Solanaceae <i>Nicotiana tabacum</i> L.	São feitas perfurações no local da picada; passa-se a mistura de álcool com fumo. Esse ato é acompanhado de rezas.
Xirika	Família: Asteraceae <i>Baccharis dracunculifolia</i> D.C.	Da planta utiliza-se a folha, que é macerada e fervida, passando em seguida no local da picada.
Sapiranguy, Sapirangy, Sapyranguy (leiteiro)	Apocynaceae <i>Peschiera fuchsiaeifolia</i> DC.	Podem ser usadas a raiz, a casca e as folhas. Pode ser macerada e fervida na forma de um chá. A casca pode ser raspada para liberar um "leite" com o qual se faz compressa no local da picada.
Ngaroguy (Cinco-folhas)	Sapindaceae <i>Serjania erecta</i> Radlk	Faz-se uma mistura da raiz da planta com fumo e passa-se no local da picada. Pode ser misturada também com a casca do sapyranguy. Pode ser tomado com erva-mate.
Feijão-bravo ou Poku	Fabaceae <i>Erythrina fusca</i> Lour	Macerase e amarra-se no local da picada. Deve-se beber algo concomitantemente, "nem que seja coalhada [...] pra poder combater o veneno da cobra, que volta pra trás".
Jateika'a Planta da família da Marcela	Asteraceae Não foi possível identificar a espécie	Soca-se bem e toma-se com água

**Quadro 3:** Plantas usadas como medicamentos pelos Kaiowá/Guarani em casos de acidentes ofídicos e respectivas formas de preparo

Além das plantas medicinais, a própria serpente poderia servir como medicamento. Foram narradas duas possibilidades. Uma delas, na forma de um preparado denominado "taça de cobra": mata-se a cobra que causou o acidente, retira-se uma parte do seu corpo (deve ser usada a parte localizada após um palmo a partir da cabeça), coloca-se essa parte para secar no sol; depois da secagem o

produto é macerado e misturado à água; deixar descansar por sete dias e só após esse tempo deve-se beber o remédio. O efeito positivo é percebido quando o local da picada começa a soltar uma secreção que, segundo se acredita, é a expulsão do veneno. Outra prática relatada foi a de "matar a cobra, tirar tudinho as tripa dela; o que tinha dentro amarrou no lado da perna... amarrou tudinho no pé em um

*pano da camisa que ele rasgou*". Durante o procedimento deve-se ter o cuidado de "não tomar água, porque ela é [...] fria".

Também foram citados, como forma de socorro, o uso do torniquete e as incisões no local da picada para provocar sangria e expulsão do veneno: "*Minha mãe é que amarra assim com [...] goma [...], borracha, câmara de bicicleta [...]; e amarro aqui para não subir aquele veneno da cobra no corpo dele. Amarro e depois risca um pouquinho aqui [...], é pra sair o veneno*".

Nem sempre esses tratamentos dos acidentes ofídicos se deram sem provocar sequelas. O relato de um acidente com urutu, sofrido por um dos entrevistados, é ilustrativo: "*quando vai chover, que eu sinto uma dor bastante, mais doída mesmo, num paro, eu tenho que andar, seja a hora que for, seja madrugada, eu tenho que sair, sinto aquele bicho parece vem me mordendo tudo assim, as perna dos dois lado, parece que sobe uma labareda de fogo assim em mim*". Sobre esse mesmo episódio, o acidentado disse: "*aonde que pegou, cada parte [der]reteu. Furou, furou tudo na perna, assim, não sei por que. Decerto que muito venenoso demais*". Houve informações sobre a morte de uma mulher que, segundo os entrevistados, foi picada por jararaquinha: "*na hora morreu; não é na hora não, 24 horas que morreu [...]; essas 24 horas ela não sentiu nada... quando morreu que [estava] inchado*".

Convém assinalar que, de acordo com os conhecimentos da ciência ocidental, as práticas do torniquete e da

perfuração no local da picada são desaconselhadas, esta por propiciar a infecção por microrganismos e aquela por promover a concentração do veneno no local e a consequente necrose tecidual e até a morte do acidentado.

Juntamente com o socorro, foram relatadas medidas de **prevenção** a acidentes ofídicos. A mais comumente utilizada é a "*queima de borracha... câmara de bicicleta em volta a casa*", prática que, segundo os entrevistados, resulta no afastamento das cobras do domicílio ou peridomicílio.

A reza foi descrita por todos como o procedimento curativo e preventivo mais indicado. Em geral, a reza vem acompanhada de borrifação de água nos cantos da casa. Por reconhecerem a importância e eficácia dessa prática, os entrevistados lamentavam a sua progressiva extinção das práticas culturais entre os mais jovens, o que explica o aumento crescente do número de acidentes com essa população. O depoimento a seguir é ilustrativo: "*Os jovens não quer mais rezar quando vai pro mato; esse mato tem dono [...], então tudo o que você vai fazer tem que pedir pra alguém, o dono do mato, rezar, pra proteger, pra achar a caça, o bicho...*". Os mais velhos, porque praticam a reza, "*não são picados por cobra; é muito difícil [...]; eles têm uma reza tradicional que eles espantam a cobra do caminho*". Já com os mais jovens ocorre o contrário. Um dos jovens entrevistados afirma: "*porque a gente somos novos, e não tem muito conhecimento de rezar, então entra a pessoa no mato, não reza [...], então é a hora que você não espanta os maus do seu caminho...*".

Essa situação, analisada por um dos entrevistados, foi apontada como sendo consequência da presença de religiões neopentecostais na Aldeia: *“os índios convertidos a essas religiões aprenderam a crer em outras coisas diferentes”* e passaram a não acreditar na *“força da reza do cacique”*. Com esse mesmo raciocínio, ao citar um acidente no qual uma mulher foi picada por jararaca, observou: *“acho que [os médicos] acertaram o remédio certo e ela também tomava o remédio caseiro; ela é evangélica, então ela não tinha mais essa fé na coisa do nosso tradicional...”*

### **3 Etnoherpetologia kaiowá/guarani e educação ambiental intercultural: algumas reflexões**

Os dados obtidos na presente pesquisa mostram uma pequena parcela do vasto repertório de conhecimentos herpetológicos dos Kaiowá/Guarani. Tal repertório afirma o que os pesquisadores em etnoherpetologia já admitem: a ciência ocidental não é o único modelo teórico-prático que conduz ao conhecimento da realidade. Há outras experiências, de culturas milenares, de observar, aprender, testar e validar.

Os saberes e práticas das diferentes culturas não podem ser compreendidos sem levar em consideração como e por que são elaborados, quem os elabora, os põe à prova, os modifica e os transmite às sucessivas gerações. Sendo assim, os conhecimentos produzidos e as práticas experienciadas pelos Kaiowá/Guarani só serão compreendidos se conhecidas as relações com a sua história passada e recente.

As populações tradicionais não só vivem e convivem com o ambiente natural, mas também pensam sobre ele, o nomeiam, classificam e ordenam de acordo com categorias próprias, bem como experimentam a sua eficácia não só no plano prático, mas também nos planos simbólico e intelectual (DIEGUES, 2000). É um erro, pois, confundir o saber indígena com um saber folclórico, um protoconhecimento, fruto de um empirismo ingênuo e instintivo. Lévi-Strauss (1989, p. 29) observa que esse conhecimento *“supõe séculos de observação ativa e metódica, hipóteses ousadas e controladas, a fim de rejeitá-las ou confirmá-las através de experiências incansavelmente repetidas [...]”*. Assim sendo, trata-se de um conhecimento que não é produzido em função apenas de sua utilidade, mas, sim, como qualquer outro, responde *“[...] a exigências intelectuais ao invés de satisfazer às necessidades [...]”* (LÉVI-STRAUSS, 1989, p. 24).

Nessa compreensão, é possível inferir que os saberes sobre as serpentes, produzidos e validados na complexidade das relações estabelecidas com o meio, ao longo da história dos Kaiowá/Guarani, podem ter se revelado, por um determinado tempo, úteis ou eficazes. Contudo, essa cultura (e todas as demais), tal qual o mundo em que vivem, não são estáticos. Ao contrário, são permanentemente construídos e reconstruídos, na dinâmica das relações interpessoais, interculturais, sociais e ambientais. Assim, os saberes e práticas também podem ser repensados quanto à sua validade nos dias atuais. Nesse caso incluem, a nosso ver, certos

saberes herpetológicos dos Kaiowá/Guarani, revelados pela presente pesquisa, entre eles algumas práticas de socorro (uso do torniquete e indução de sangramento, por exemplo) e de cura (taça de cobra, entre outros) utilizadas em casos de acidentes ofídicos, bem como o extermínio sumário das serpentes da região (que acarretam graves consequências ambientais e para a saúde humana).

Nessa direção, Paul Little (s.d.) adverte que os saberes ambientais das sociedades tradicionais não devem ser compreendidos apenas à luz da visão romântica rousseauiana do índio como “bom selvagem” - um ser naturalmente bom, incapaz de qualquer ato que reverta em prejuízo a si mesmo e à natureza. O autor, citando Ramos (1998), adverte para o perigo dessa concepção:

[...] Esse romanticismo é problemático na medida que novamente propõe uma naturalização das sociedades indígenas e isto, por ser uma grossa simplificação, dificulta a nossa compreensão das complexas e, às vezes, contraditórias relações ecológicas que as diferentes sociedades indígenas mantêm (p. 2).

Conhecer a história das diferentes culturas e chegar aos seus esquemas culturais, às suas concepções de mundo, à sua forma de pensar, aos seus valores e conflitos internos, são condições necessárias para que possamos localizar onde estão situados os espaços de mediação e, por conseguinte, de possibilidades de diálogo entre elas.

No caso em questão, a pesquisa realizada nos propiciou conhecer um pouco mais sobre os Kaiowá/Guarani, sua história, saberes e problemas que enfrentam na atualidade. Muitos desses problemas (entre os quais se incluem os ambientais), comunidades, não se resolverão com o repertório de conhecimentos que detêm. Em face disso, importa que se busque o diálogo com outras culturas, isto é, que se propicie a essas comunidades condições de possibilidade de escolha, entre os conhecimentos disponíveis universalmente, daqueles que melhor respondem às suas necessidades.

Fleuri (2002), citando Nanni (1998), apresenta algumas condições indispensáveis ao encontro frutífero entre distintas culturas. Para o autor, o diálogo entre culturas diferentes, numa perspectiva de construção de relações interculturais, deve ter como traço característico a intencionalidade de confrontar visões de mundo, tendo em vista a transformação dos horizontes de compreensão da realidade de **ambos** os envolvidos. A escuta e a vontade de conhecer e conhecer-se, transformar e transformar-se são, pois, condições imprescindíveis para a construção dessas relações.

Dessa forma, o encontro entre culturas, ao contrário de provocar a subalternização, o silenciamento ou a perda de elementos culturais pode, sim, promover a “fertilização cruzada” (expressão de HALL, 2003) de culturas e, com isso, contribuir para o fortalecimento de ambas. É na escuta do outro que podemos olhar para nós mesmos, para os nossos próprios sistemas de referência, significado e sig-

nificação e, assim, percebermos as insuficiências de nossas lógicas para responder individualmente aos desafios que se nos apresentam.

Como estão em jogo lógicas e sistemas de crenças diferentes, é esperado que a “fertilização” se dê em meio a conflitos. Todavia, estes, se compreendidos na perspectiva da complexidade, longe de provocar o distanciamento, podem, sim, constituir-se o motor do diálogo, da construção de contextos de negociação de significados e sentidos e, portanto, da (trans)formação das culturas.

Uma educação ambiental afinada com essa ideia torna-se, pois, uma oportunidade de reflexão crítica sobre distintos modos de conceber o mundo, com vistas a ampliar os horizontes de compreensão de todos os envolvidos no processo.

Essa construção parece não ser uma tarefa fácil. Inspiramo-nos em Moreno (2002) para levantarmos algumas construções necessárias à concretização do diálogo intercultural pela educação ambiental: (1) conceber e formar as populações locais para atuarem como pesquisadoras de seus próprios saberes, a fim de recuperar práticas e incorporar a elas novas ideias (2) conceber e formar educadores ambientais para atuarem em contextos de construção de relações interculturais; (3) conceber e formar pesquisadores acadêmicos para atuarem em contextos de encontro entre culturas distintas, o que supõe prepará-los para o exercício da mediação, da alteridade, da construção de consensos enriquecidos e alimentados pelo dissenso e pela discrepância.

## Considerações finais

A pesquisa que realizamos propiciou identificar diversos saberes e práticas dos Kaiowá e Guarani relacionados às serpentes. Importa dizer que as categorias que utilizamos para apresentá-los estavam presentes na nossa visão de pesquisadores formados numa matriz de referência de forte influência cartesiana. Os relatos que ouvimos dos indígenas não fragmentam seus saberes em biológicos, ecológicos, etológicos, etc. Para eles, segundo informa Descola (2000), não há dualismo entre humanos e não-humanos, próprio da nossa visão ocidental de mundo. As cosmologias indígenas exibem uma escala de seres em que as diferenças entre homens, animais e vegetais são de grau e não de natureza. Não há, portanto, distinção ontológica entre os seres; há uma unicidade profunda atrás da multiplicidade de manifestações singulares da natureza.

A imagem do pesquisador que “coleta dados”, que espolia o “informante” e não se preocupa com o retorno de seu trabalho para a comunidade pesquisada ainda é bastante presente entre as pessoas com as quais dialogamos durante a execução deste trabalho.

A experiência de pesquisar em “espaços de fronteiras”, nos quais se cruzam pessoas de distintas culturas, nos fez constatar a necessidade de preparar pesquisadores (e nós nos incluímos nesse grupo) para atuar nesses contextos marcados historicamente e profundamente por relações de poder. A formação do pesquisador para a realidade do encontro e do diálogo

intercultural implica a adesão a um novo paradigma que, fundamentalmente, está aberto ao questionamento, é destituído de certezas e se dispõe a aprender com outras culturas e formas de interpretar o mundo. Mais ainda, está comprometido com a construção da autonomia, da emancipação e não da colonização ou subalternização do outro com quem dialoga.

Embora tenhamos dado maior enfoque, nesta pesquisa, a possíveis contribuições da ciência ocidental para responder às demandas dos Kaiowá e Guarani, isto não significa que afirmamos a superioridade da “nossa ciência” em relação aos conhecimentos tradicionais. O conceito de interculturalidade com o qual nos orientamos supõe que o encontro é uma oportunidade de aprendizagem mútua. Supõe uma relação intencional de troca, de construção e reconstrução de significados e de revisão profunda de nossos processos formativos. Deste ponto de vista, a pesquisa e as reflexões suscitadas por ela cumpriram o papel de nos educar a todos.

A pesquisa nos apontou a necessidade de promover a educação ambiental com vistas contribuir para a solução dos graves problemas (ambientais, sociais, econômicos, etc.) vivenciados por esse povo. A validade ou não de seus saberes e práticas, assim como os da ciência ocidental para

promoverem a mudança almejada pelos Kaiowá/Guarani não pode ser decidida a priori. Nem o romantismo do “bom selvagem”, nem a pretensa superioridade das ciências ocidentais. A busca das soluções ocorreria em contextos do diálogo que promove o confronto e o dissenso, com intenção deliberada de encontrar os espaços de mediação e de negociações entre as diferentes visões de mundo. Espera-se que nesses espaços se possa provocar a “fertilização cruzada” e o consenso, que é traduzido na construção de novos saberes, híbridos, pluriculturais e enriquecidos mutuamente. A educação ambiental intercultural, em constante processo de recriação e reinterpretação de informações, conceitos e significados, estaria, assim, engajada nas lutas sociais mais amplas em prol da justiça social.

A fala de um índio kaiowá/guarani traduz e acena para essa possibilidade:

*Nossa ciência sabe muitas coisas. Faltam mais condições de viver dessa ciência só indígena. Alguma coisa que serve pra nós, que nós precisa hoje em dia e a gente não tem condição de conhecer por nós mesmos, nós tem de pegar dos conhecimentos da ciência do branco.*

## Referências

BRAND, Antonio Jacob. *O impacto da perda da terra sobre a tradição dos Kaiowá/Guarani: os difíceis caminhos da palavra*. Porto Alegre, 1997. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1997.

\_\_\_\_\_. Quando chegou esses que são nossos contrários – a ocupação espacial e o processo de confinamento dos kaiowá/guarani no Mato Grosso do Sul. *Multitemas*, Campo Grande, n. 12, p. 21-51, nov. 1998.

BRASIL Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde–FUNASA. Rede Nacional de Estudos e Pesquisas em Saúde dos Povos Indígenas–RENISI. Disponível em: <[http://sis.funasa.gov.br/portal/detalhe\\_dsei.asp?strcddsei=20](http://sis.funasa.gov.br/portal/detalhe_dsei.asp?strcddsei=20)>. Acesso em: 10 jul. 2009.

DESCOLA, Philippe. Ecologia e cosmologia. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. São Paulo: Hucitec/NUPAUB-USP, 2000. p. 149-163.

DIEGUES, Antonio Carlos. Etnoconservação da natureza: enfoques alternativos. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. São Paulo: Hucitec/NUPAUB-USP, 2000b. p. 1-45.

FLEURI, Reinaldo Matias. Multiculturalismo e interculturalismo nos processo educativos. In: CANDAU, V. M. (Org.). *Ensinar e aprender: sujeitos, saberes e pesquisa*. 2. ed. Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino (ENDIPE). Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 67-82.

GRUPO DE ETNOHERPETOLOGIA LATINOAMERICANA (GEHL). *Carta informativa-001*, Lunes, 29 de Diciembre de 2008, Folio: Reporte 2008-001. Disponível em: <<http://www.sociedadherpetologicamexicana.org/noticias/etno.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2009.

GRÜN, Mauro. Hermenêutica, biorregionalismo e educação ambiental. In: SAUVÉ, Lucie; ORELLANA, Isabel; SATO, Michèle (Dir.). *Sujets choisis em éducation relative à l'environnement – d'une Amérique à l'autre*. Montréal: UQAM & CIRADE, 2002. p. 91-100.

GRÜNBERG, Friedl Paz. *Reflexões sobre a situação dos Guarani no Mato Grosso do Sul, Brasil, 2002*. 22f. mimeografado.

HALL, Stuart. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2003.

LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Pensar a complexidade ambiental. In: LEFF, E. (Coord.). *A complexidade ambiental*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 15-64.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *O pensamento selvagem*. Campinas: Papyrus, 1989.

LITTLE, Paul E. *Etnoecologia e direitos dos povos: elementos de uma nova ação indigenista*. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.laced.mn.ufrj.br/pdfs/paullittle.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2003.

MORENO, Elsa Blancas. Presentación de la línea de educación intercultural en la licenciatura en intervención educativa. In: CRUZ, Héctor Muñoz (Org.). *Rumbo a la interculturalidad en educación*. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, 2002. p. 173-184.

NANNI, Antonio. *L'educazione interculturale oggi in Itália*. Brescia: EMI, 1998.

PERRELLI, Maria Aparecida de Souza. *Tornando-me professora de ciências com alunos indígenas kaiowá e guarani*. 2007. 307f. Tese (Doutorado em Educação para a Ciência) – Faculdade de Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, Bauru, 2007.

RAMOS, Alcida Rita. *Indigenism: ethnic politics in Brazil*. Madison: University of Wisconsin Press, 1998.

SATO, Michèle; PASSOS, Luiz A. Biorregionalismo - identidade histórica e caminhos para a cidadania. In: LOUREIRO, F.; LAYRARGUES, P.; CASTRO, R. (Org.). *Sociedade e meio ambiente: a construção da cidadania na Educação Ambiental*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 221-252.

SAUVÉ, Lucie. La educación ambiental entre la modernidad y la posmodernidad: en busca de un marco educativo integrador. *Tópicos en educación ambiental*, México, Semarnap, v. 2, n. 5, p. 7-11, 1999.

VIETTA, Katya. “Não tem quem orienta, a pessoa sozinha é que nem uma folha que vai com o vento”: análise sobre alguns impasses presentes entre os Kaiowá/Guarani. *Multitemas*, Campo Grande, n. 12, p. 52-73, nov. 1998.

Recebido em julho de 2010.

Aprovado para publicação em setembro de 2010.



# **Processos de socialização: diferentes aprendizagens em um curso pré-vestibular popular**

## *Socialization processes: different apprenticeships in a communitarian course that prepares students for the university*

Juliana Cristina Perlotti Piunti\*

Rosa Maria Moraes Anunciato de Oliveira\*\*

\*\* Cientista Social (UFSCar), mestre em Educação (UFSCar).  
E-mail: julianapiunti@ig.com.br

\*\* Doutora em Educação (UFSCar), professora do Departamento de Metodologia de Ensino e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSCar. E-mail: rosa@ufscar.br

### **Resumo**

Este artigo tem por objetivo apresentar resultados de uma pesquisa de mestrado que analisou as aprendizagens envolvidas num curso pré-vestibular comunitário, no interior do estado de São Paulo. Com base no referencial teórico de Paulo Freire e Pérez Gómez, assumimos a concepção de indivíduo enquanto sujeito histórico e social e de aprendizagem enquanto possibilidade de socialização secundária. Os dados que deram corpo a este trabalho foram obtidos entre alunos e ex-alunos, a partir de entrevistas e observações de campo e, posteriormente, foi feita a análise temática dos depoimentos. A perspectiva destes estudantes em relação às diferentes aprendizagens desencadeadas no cursinho comunitário mostrou que é possível para eles aprender para ter acesso ao ensino superior, aprender com os professores e aprender conteúdos do ensino médio. Concluímos que, nesse espaço, a socialização secundária permite aos alunos diversos êxitos, e, portanto, esse pode ser considerado um “espaço de possibilidades”.

### **Palavras-chave**

Curso pré-vestibular. Diferentes aprendizagens. Socialização secundária.

### **Abstract**

This article intends to present the results of a research that analyzed the apprenticeship processes that occur in a communitarian course that prepares students for the university admission tests in the state of São Paulo, Brazil. Based on the theoretical references of Paulo Freire and Pérez Gómez, we consider the “individual” a historical and social subject and “apprenticeship” a possibility of secondary socialization. The data that support this study was gathered from interviews with pupils and ex-pupils and field observation. Subsequently, we analyzed the testimonies by thematic. The perspective of these students regarding the different apprenticeships unleashed during the communitarian course showed that, in order to be accepted into the university, learning is a possibility, learning with the teachers and learning contents of the secondary education. Our conclusions show that in this space secondary socialization allows pupils several accomplishments, and, in this sense, it can be considered a “space of possibilities”.

## Key-words

Preparatory course for university entrance exams. Different apprenticeships. Secondary socialization.

## Introdução

Discutimos, neste artigo, parte dos resultados de uma pesquisa de mestrado que trata das aprendizagens de alunos de um curso pré-vestibular comunitário, em um sentido amplo, a partir do referencial teórico de Freire (1983, 1996, 2000) e Perez Gomez (1998) e da análise do movimento dos cursinhos populares.

Considerando que o cursinho é um espaço coletivo semelhante ao espaço escolar regular, pois temos salas de aula, professores, alunos, coordenação, um conteúdo a ser desenvolvido de acordo com o currículo do ensino médio, ocorrem diferentes formas de aprender nesse espaço. Ao investigar as aprendizagens dos alunos em um curso pré-vestibular em um município do interior paulista, verificamos sua importância para os alunos de classes populares para os quais a entrada na universidade pública é cada vez mais difícil, devido às exigências dos exames vestibulares. Observamos que as aprendizagens ali ocorridas não estão restritas ao preparo para o vestibular, mas também acabam por impactar, de diferentes maneiras, a vida dos alunos.

## Aprendizagens e processos de socialização na constituição do sujeito

Independentemente do tempo histórico e do espaço em que vive, o ser humano possui todas as predisposições

naturais para aprender, o que pode ser comprovado pela produção e reprodução incessante de toda e qualquer cultura. Produz cultura porque os homens, na relação com a natureza e entre eles, aprendem. Aprendem a comer, a plantar, a se vestir, a caçar, a se reproduzir, a consumir, enfim, nas diferentes culturas, ao longo das gerações, aprende-se, produz-se e reproduz-se os *saberes* e isso os define como *homo sapiens* (PIUNTI, 2009).

Mas, de que *saberes* estamos falando? De que *aprender* estamos falando? Que indivíduo é este capaz de aprender a todo momento? Por tratar, em geral, da prática educativa e das relações de ensino e aprendizagem, Paulo Freire apresenta conceitos-chave para se pensar o *indivíduo* enquanto *sujeito social* na relação com os outros, especialmente na relação pedagógica, para refletir sobre os *conhecimentos* possíveis de serem aprendidos e sobre a *realidade* dos contextos em que esses sujeitos sociais vivem.

Em primeiro lugar, concordamos com Paulo Freire (1996) quando ele deixa claro que, enquanto seres inacabados, sujeitos da História, o homem, apesar de condicionado pela realidade em que vive, não é objeto. “O ser humano é maior do que os mecanicismos que o minimizam” (FREIRE, 1996, p.115) e, portanto, capaz de transformar e ser transformado a todo momento.

O ser humano concebido como um sujeito social, sempre em contato com seus

semelhantes, não um sujeito considerado isoladamente, determinado. É desta forma que Paulo Freire (1996, p.69) nos mostra tão especiais:

Mulheres e homens somos os únicos seres que, social e historicamente, nos tornamos capazes de aprender. Por isso, somos os únicos em quem aprender é uma aventura criadora, algo, por isso mesmo, muito mais rico do que meramente repetir a lição dada. Aprender para nós é construir, reconstruir, constatar para mudar, o que não se faz sem abertura ao riso e à aventura do espírito.

É esta compreensão dos seres humanos, enquanto sujeitos históricos e sociais, sempre capazes de aprender, e da aprendizagem, enquanto ato de construir, reconstruir, enquanto “aventura do espírito”, que conseguimos guiar nossos olhares para a nossa pesquisa. Desta forma, ao pensarmos em aprendizagem, é necessário pensar também nos sujeitos que aprendem, não sozinhos, mas em comunhão com os seus semelhantes. Por isso, sujeitos que aprendem são sujeitos sociais que aprendem de acordo com a sua época, com seu tempo histórico. Paulo Freire, em diversas obras, apontará esse sujeito social enquanto “*ser de relações*”, “*ser dialógico*”, “*ser imerso no mundo*”, “*ser inacabado*”, “*ser inadaptado*” e “*ser mais*”.

É possível, portanto, indicar a necessidade de uma educação formadora para os homens enquanto seres inacabados, incompletos e inconclusos, conscientes dessas condições. Reside aqui a importância de se pensar o ato de educar e de

aprender para sujeitos sociais que se educam e aprendem imersos no mundo, em diálogo, *com* outros seres inacabados.

Freire (1996) apresenta-nos o homem, o indivíduo, tal como um sujeito em relação *com* outros sujeitos e em relação *com* e no mundo, na busca pelo conhecimento, necessitados do ato de educar. Por isso, ao refletirmos sobre educação e processos de aprendizagem nos é conveniente pensar em sujeitos sociais e não apenas em indivíduos em sua particularidade. Essa nossa concepção de sujeito nos leva a pensar em aprendizagens e espaços de aprendizagens de uma forma própria.

No Curso Pré-Vestibular Prodam, local da pesquisa, temos um espaço muito similar ao espaço escolar regular e, tal como em outros espaços de ensino, é possível aos alunos apreender conhecimentos de diferentes naturezas. Esse espaço também se traduz como um espaço de socialização. Para Pérez Gómez (1998), *socialização* é um processo de aquisição por parte das novas gerações das conquistas sociais. Por exemplo: linguagem oral, escrita, trabalho/profissões, costumes, regras, etc. Esse processo de socialização é denominado genericamente de “processo de educação”.

Contudo, na tarefa de socializar, a escola não está só: a família, grupo sociais e meios de comunicação reproduzem a comunidade social. Mas, por que a *escola* se tornou fundamental nos tempos de hoje, na reconhecida sociedade da informação? Segundo Pérez Gómez (1998, p.13):

A aceleração do desenvolvimento histórico das comunidades humanas, bem como a complexização das estru-

turas e a diversificação de funções e tarefas da vida nas sociedades, cada dia mais povoadas e complexas, torna ineficazes e insuficientes os processos de socialização direta das novas gerações nas células primárias de convivência: a família, o grupo de iguais, os centros ou grupos de trabalho e produção.

É na intenção de suprir estas deficiências, resultantes da complexidade de nossa sociedade, que surgem novas diferentes formas de especialização no processo de educação. Nestes casos, a função da educação fornecida pelo tutor, preceptor, academia, escola religiosa, escola laica entre outras, é a da **socialização secundária**, que vai além da socialização direta possibilitada pelo grupo de iguais, da família.

Para Gómez (1998, p.13), nas sociedades mais complexas, como a nossa, caracterizada pelo excesso de informação, “a preparação das novas gerações para sua participação no mercado de trabalho e na vida pública requer a intervenção de instâncias específicas como a escola, cuja função é atender e canalizar o processo de socialização”. Este processo de “canalização” da socialização é o que denominamos, ao longo deste trabalho, de socialização secundária.

De acordo com Pérez Gómez (1998), os objetivos da **socialização secundária** dos alunos na escola seriam: a) prepará-los para o mundo do trabalho e b) formar o/a cidadão/ã para sua intervenção na vida pública. Porém, é necessário frisar que, na esfera política, efetivamente, todas as

pessoas têm, em princípio (ou pelo menos, teoricamente e legalmente), os mesmos direitos, considerando que vivemos uma sociedade democrática. Mas, na esfera econômica, a primazia não é dos direitos da pessoa, mas, sim, dos da propriedade, já que vivemos numa sociedade ditada pelo capital, ou capitalista.

A escola, a partir do Século XX, quando tende a se popularizar, tem se organizado para atender as demandas contraditórias do *Estado*, do *Mercado* e da *Família*. Além do que, como já foi exposto acima, vive na tensão entre preparar cidadãos para uma sociedade politicamente organizada pela democracia, mas que vive as incoerências do meio de produção capitalista, no qual o mercado e a propriedade privada ditam as regras. Para Pérez Gómez (1998, p.19), este é o “caráter plural e complexo do processo de socialização na escola”. Para o autor:

O processo de socialização como reprodução da arbitrariedade cultural dominante e preparação do aluno/a para o mundo do trabalho e para sua atividade como cidadão/dã não pode ser concebido como um processo linear, mecânico. Pelo contrário, é um processo complexo e sutil marcado por profundas contradições e inevitáveis resistências individuais e grupais.

Desta forma, como a escola tem realizado este complexo processo de socialização? Para Pérez Gómez (1998, p.17), por um lado:

Os alunos/as aprendem e assimilam teorias, disposições e condutas não apenas como consequência da trans-

missão e intercâmbio de ideias e conhecimentos explícitos, mas também e principalmente como consequência das interações sociais de todo tipo que ocorrem na escola ou na aula.

Por outro lado, quando diz respeito ao currículo oficial de conteúdos (PÉREZ GÓMEZ, 1998, p.18): “O que o aluno/a aprende e assimila mais ou menos consciente, e que condiciona seu pensamento e sua conduta a médio e longo prazo, se encontra além e aquém dos conteúdos explícitos nesse currículo”. E é aqui que reside o complexo processo de socialização da escola, como se fosse uma ação dialética.

Por fim, salientamos que esta compreensão de escola enquanto espaço de socialização - e aqui consideramos o curso pré-vestibular um espaço semelhante ao escolar regular- bem como a compreensão de sujeito, enquanto um ser social, histórico, dialógico, enfim, numa concepção “freiriana”, foram fundamentais para o movimento da pesquisa, da observação em campo, da interpretação dos dados e das conclusões.

### **Os cursinhos populares**

O ingresso no ensino superior não tem sido fácil para a maior parte dos jovens e adultos brasileiros. O caráter não democrático do ingresso nas Universidades, isto no sentido de não haver igualdade de preparação e consequente oportunidade de entrada entre os estudantes de diferentes classes sociais, em nossa opinião, pode estar relacionado: 1. com o perfil histórico de nosso sistema educacional;

2. com as desigualdades na distribuição de renda que permeiam nossa estrutura social; 3. decorrente deste histórico e desta desigualdade social persistente, temos as condições desiguais de oportunidades no vestibular (PIUNTI, 2009).

Por mais que políticas públicas tenham tentado democratizar o acesso de todas as camadas sociais ao ensino básico, tais políticas não conseguiram até o momento satisfazer as necessidades e vontades de grande parte dos jovens e adultos que almejam o ensino superior como fonte de ascensão social e aspirações individuais.

Para Mitrulis e Penin (2006, p.272):

[...] a explosão de demanda por educação superior nos últimos anos é uma realidade e a expectativa de que se mantenha procede, em vista da grande demanda reprimida. Em comparação com países vizinhos da América Latina, a extraordinária expansão verificada no Brasil nos últimos quarenta anos é insuficiente para atingir uma taxa de escolarização bruta que se aproxime do patamar por eles já alcançado. Segundo dados divulgados pela Unesco, referentes aos anos 1999/2000, o Brasil figura com uma taxa de 15% de matrículas no ensino superior enquanto Chile e Argentina apresentam taxas respectivas de 38% e 48%.

Percebe-se aqui que, comparado aos países vizinhos da América Latina, o Brasil está em desvantagem em relação ao Chile e à Argentina quanto ao número de jovens que têm acesso ao ensino superior. Mesmo

sendo um país de proporções continentais na América do Sul e com quase 200 milhões de habitantes, ainda apresentamos índices muito baixos em relação ao ensino superior.

É neste contexto, portanto, que irá surgir com maior intensidade, a partir da década de 90, “[...] representando os interesses dos novos grupos de concluintes de educação básica [...], dentro de movimentos sociais voltados para segmentos desassistidos da população, cursos preparatórios ao ensino superior, gratuitos e sem fins lucrativos” (MITRULIS e PENIN, 2006, p.269).

Haja vista que o aumento na procura e expansão do número de matrículas no ensino médio público não implicou preparo adequado para a realização das provas de vestibular mais concorridas e exigentes do país, como por exemplo, o vestibular das universidades públicas, ficando a cargo das escolas privadas esse tipo de “preparo” para o vestibular.

Foi neste sentido, então, que surgiram os *cursos preparatórios ao ensino superior, gratuitos e sem fins lucrativos*, mais conhecidos e por nós também destacados como “cursinhos sociais”, “cursinhos comunitários”, “cursinhos populares”, “cursinhos alternativos”, entre outros. Esses cursinhos seriam destinados à população de baixa renda, egressos do ensino médio público, afro-descendentes, enfim, a grupos que tiveram em suas trajetórias pouco acesso aos conhecimentos escolares considerados adequados à preparação para o vestibular.

Há de se destacar aqui também que “[...] tanto para o aluno da escola pública, quanto para o aluno da escola particular, passar por um ‘cursinho preparatório’

aumenta as chances de ingresso a uma universidade” (BONFIM, 2003, p.52).

Esta relação entre aprovação em vestibular e passagem por um cursinho foi analisada pela socióloga Dulce Whitaker que, ao estudar o perfil de candidatos ao vestibular da UNESP – Universidade Estadual Paulista, entre 1985 e 1986, criou a expressão “*efeito cursinho*” para designar a maior probabilidade de sucesso verificada entre os vestibulandos que prestavam o exame um ou dois anos após a conclusão do ensino médio e que haviam passado por algum curso pré-vestibular. Independente do cursinho ser privado ou popular, este passou a ser o local “[...] em que se aprende a fazer o vestibular” (apud BONFIM, p.52-53).

No caso dos cursinhos populares, a análise de Carvalho (2006, p.306), aponta que estes projetos:

Decorrem de ações institucionalizadas de escolas religiosas e leigas, ou de igrejas e associações filantrópicas, como alternativas do exercício da cidadania e de compromissos pela inclusão social de grupos carentes e/ou de comunidades pobres vizinhas; são patrocinados pela comunidade de pais, professores e alunos, dispendo de relativa autonomia financeira; do ponto de vista pedagógico, a proposta aproxima-se de modelos de educação supletiva de adultos, geralmente implicando um ano de consolidação da educação básica e uma segunda série mais propedêutica.

Sobre a organização, espaço, forma como atuam os professores, Carvalho

(2006, p.306) explica também que os cursinhos populares:

Provêm de iniciativas de instituições filantrópicas e de grupos ativos da sociedade civil (igrejas, ONGs e movimentos sociais), operando em seus espaços físicos ou de escolas públicas e privadas em horários cedidos; são dependentes do poder de arregimentação das suas lideranças; contam com quadros docentes de profissionais voluntários, de estagiários e licenciandos de faculdades públicas e privadas; desenvolvem uma proposta pedagógica menos homogênea e mais associada às experiências docentes dos seus colaboradores individuais.

A literatura aponta que o primeiro cursinho popular surge no Brasil na década de 90, ligado ao movimento negro e estudantil. Bacchetto (2003) indica que o primeiro pré-vestibular popular teria surgido na Bahia, a Cooperativa Educacional Steve Biko. Porém, Santos (2005), citado por Mitrulis e Penin (2006), localiza a origem desse movimento na região metropolitana do Rio de Janeiro, onde o PVNC – Pré-Vestibular para Negros e Carentes inicia a criação de núcleos destinados a aumentar o nível de escolarização do movimento negro.

Merece ainda destaque o Pré-Vestibular EDUCAFRO – Projeto Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes, que inicia suas atividades em 1993, em São João do Meriti, no Rio de Janeiro. Em 1999, já havia trinta núcleos do EDUCAFRO pelo RJ. Hoje, estima-se que existam

cerca de 900 núcleos de mesma natureza espalhados pelo Brasil. Essas informações foram cedidas a Bonfim (2003) pelo Frei Davi Raimundo dos Santos, coordenador, até então, do EDUCAFRO.

De qualquer forma, a razão básica pela qual a existência desses cursinhos populares, enquanto movimento social e político de caráter paliativo, pode ser justificada, é a desigualdade de oportunidades no ensino superior no Brasil. Segundo Mitrulis e Penin (2006, p.275):

[...] são particularmente reveladores os estudos sobre o perfil dos candidatos e ingressantes nas escolas que oferecem ensino superior gratuito, particularmente nas universidades e nos cursos de maior prestígio acadêmico e social. Os indicadores desses alunos retratam uma situação em que são visíveis os efeitos perversos do princípio de igualdade de oportunidades. No Estado de São Paulo, [...] 85% dos alunos de ensino médio estudam em escolas públicas estaduais. Contudo, apenas 20% dos aprovados pela Fundação Universitária para o Vestibular – Fuvest – são oriundos dessas escolas. Este é um tipo de constatação que tem fundamentado fartamente as críticas às universidades públicas, conduzidas por interesses os mais diversos.

Contudo, a movimentação social que deu origem a diversos cursinhos populares pelo Brasil vem questionar também toda a estrutura que permeia as injustiças por trás do sistema educacional. Desta forma, diversos grupos têm pressionado órgãos de governo por ações afirmativas de inclusão

social no que tange às oportunidades de continuidade no nível superior. Muitos destes movimentos, ligados a questões étnico-raciais -negros e indígenas- inscrevem-se em uma concepção de ação afirmativa de caráter compensatório, lutando pela reparação de injustiças sociais e/ou procurando propiciar a ascensão e o fortalecimento de grupos da população sub-representados no ensino superior (MITRULIS e PENIN, 2006).

Demonstramos, portanto, aqui, que os cursos pré-vestibular populares surgiram aliados ao Movimento Negro na busca por aumentar o nível de escolarização de sua base social (SANTOS, 2005 apud MITRULIS e PENIN, 2006). Segundo esse mesmo autor, os cursinhos populares de corte étnico-racial têm sido um dos principais instrumentos de difusão das agendas do movimento negro no Brasil, enfatizando a crítica ao mito da democracia racial no país.

Hoje, porém, os diversos cursinhos populares pelo Brasil possuem projetos diferenciados, como já foi exposto acima, a partir de Carvalho (2006). Assim, apesar da diversidade destes cursinhos, entre suas diferentes linhas pedagógicas, filosóficas e ideológicas, existem entre eles objetivos comuns. Segundo Bonfim (2003), os objetivos comuns seriam: o compromisso em ampliar o acesso das camadas populares às universidades públicas e a preocupação em formar cidadãos mais conscientes de seus direitos e deveres, contribuindo, assim, para que se tornem pessoas mais críticas, atuantes e comprometidas com a transformação da sociedade em que vivem.

## O estudo

Como parte de uma pesquisa de mestrado mais ampla que teve como objetivo geral compreender as diferentes aprendizagens dos alunos de um curso pré-vestibular popular localizado no interior do estado de São Paulo, este trabalho tem como objetivo específico identificar e analisar as aprendizagens ligadas ao acesso ao ensino superior, às questões práticas da existência, necessidades da vida cotidiana, neste artigo identificadas com a função de **socialização** do curso pré-vestibular.

Durante todo o processo, guiou a nossa concepção de pesquisa a observação de Bogdan e Bicklen (1994, p.48) no sentido de que:

Os investigadores qualitativos frequentam os locais de estudo porque se preocupam com o contexto. Entendem que as ações podem ser melhor compreendidas quando são observadas no seu ambiente habitual de ocorrência. [...] Para o investigador qualitativo divorciar o ato, a palavra ou o gesto do seu contexto é perder de vista o significado.

Para atingir o objetivo deste trabalho, dentro de uma perspectiva qualitativa, foram realizadas observações de campo em sala de aula, intervalos, horário de entrada e saída, registros em diários de situações observadas que envolviam as relações entre os alunos, e relações entre aluno e professores, por exemplo. Posteriormente, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas sobre a compreensão dos

participantes acerca das aprendizagens no espaço do cursinho.

Destacamos que as falas de alunos e ex-alunos e do coordenador, gravadas em entrevistas, foram essenciais para a análise de dados. A escolha dos sujeitos a serem entrevistados não seguiu nenhuma lógica pré-determinada. Não diríamos também que foi aleatória. Ao buscar a perspectiva dos alunos sobre o que se aprende no cursinho, consideramos importante convidar para as entrevistas alunos que se mostraram comunicativos, tanto ao expor suas ideias em sala de aula, quanto para além deste espaço, nos intervalos, principalmente.

Consideramos importante convidar alunos que representassem a relativa heterogeneidade presente no cursinho, em termos de gênero e faixa etária. Da mesma forma, a procura por alunos e ex-alunos pôde transmitir maior amplitude de opiniões em relação ao que se aprende, ao que se aprendeu e às mudanças que o cursinho traz para a vida de seus participantes.

Por uma questão ética e de preservação da identidade dos sujeitos, utilizamos nomes fictícios para cada um deles. A escolha dos nomes fictícios foi feita para que o leitor tivesse uma melhor compreensão ao longo da leitura da análise dos dados. Assim, esta escolha de nomes para cada sujeito entrevistado teve por base a categoria em que ele se encontra: nome com inicial “E” para **ex-alunos** e com inicial “A” para **alunos** que frequentavam o cursinho no tempo da pesquisa (entrevistas). Desta forma, referimo-nos à Emília, Everton e

Eduardo, que eram ex-alunos, e Aline e André que eram alunos.

Para análise dos dados, recorreremos à análise temática. Sobre esta técnica, Minayo (2004, p.209) aponta que:

Fazer uma análise temática consiste em descobrir os *núcleos de sentido* que compõem uma comunicação cuja *presença* ou *frequência* signifiquem alguma coisa para o objetivo analítico visado. Ou seja, tradicionalmente, a análise temática se encaminha para a contagem de frequência das unidades de significação como definitórias do caráter do discurso. Ou, ao contrário, qualitativamente a presença de determinados temas denota os valores de referência e os modelos de comportamento presentes no discurso.

No caso desta pesquisa nos interessou mais a descoberta de *núcleos de sentido* contidos nas falas dos sujeitos, já que partimos de uma abordagem qualitativa. No tratamento dos resultados queremos trabalhar com significados ao invés de inferências estatísticas. No entanto, o fato de alguns *núcleos de sentido* das falas terem *presença* e *frequência* constantes e chamarem a atenção para sua relevância, por isso merecem destaque e total atenção. Estes núcleos de sentido são destacados pois já temos em mente, no momento de verificação dos dados, alguns conceitos teóricos mais gerais que orientam esta análise. É necessário estabelecer hipóteses iniciais, a partir destes conceitos, pois “[...] a realidade não é evidente: responde a questões que teoricamente lhe são colocadas” (MINAYO, 2004, p.210).

Dentro da perspectiva de aprender enquanto processo de **socialização**, encontramos nas falas dos alunos referências a alguns assuntos que se conectam diretamente a esta ideia. Esses assuntos foram organizados em subcategorias relacionadas diretamente aos núcleos de sentido encontrados nas falas dos alunos entrevistados, como: “aprender para o acesso ao ensino superior”, “aprender com os professores” e “aprender conteúdos do ensino médio”.

### **Aprendizagens no Curso Pré-Vestibular Prodam**

Apresentamos, neste tópico, a partir das falas dos alunos, diversas referências às aprendizagens ligadas a conteúdos curriculares (acadêmicos, escolares), já que aprender no cursinho pré-vestibular pode estar ligado ao “currículo oficial”. Neste sentido, nos referimos aos conhecimentos necessários à aprovação nos exames vestibulares. Seguindo a compreensão que Gómez (1998) nos traz sobre *Socialização Secundária*, consideraremos este processo a função primordial das aprendizagens dele decorrentes, ou seja, ligadas às “tendências conservadoras que se propõem garantir a sobrevivência mediante a reprodução do *status quo* e das aquisições históricas já consolidadas” (GÓMEZ, 1998).

Denominamos este processo socializante de secundário, pois para Gómez (1998), a socialização que ocorre na escola está além daquela que ocorre nos grupos familiares, nas células primárias de convivência. A complexidade da nossa

sociedade torna necessária a existência de instituições, como a escola, que atendam e canalizem o processo de socialização, após o papel das primeiras instâncias de convívio do sujeito.

Complementando esta ideia de socialização, pela perspectiva que os alunos nos trazem, esta socialização secundária está relacionada com o mundo objetivo em que se vive, o mundo do trabalho, o mundo “dos outros” seres humanos. E, neste sentido, abordamos socialização enquanto meio de relacionar-se com o mundo objetivamente, por isso mesmo, reproduzindo aquisições históricas, formas de ver o mundo, formas de estar no mundo.

O curso pré-vestibular tem sido uma etapa comum na vida de muitos estudantes, antes de frequentar o ensino superior. Portanto, os alunos destes tipos de “cursinho” possuem objetivos comuns, como o de entrar em uma faculdade de sua escolha. Assim, é o que aparece na fala de Emília:

[...] quando eu entrei no Cursinho eu não sabia realmente o que eu queria. Eu, eu queria procurar fazer alguma coisa, estudar, entrar pra uma faculdade, mas eu não tinha noção nenhuma do que eu queria, como ia ser e o que ia acontecer nestes dois anos de cursinho que eu fiz (Emília).

A ex-aluna Emília, apesar de até hoje não ter ingressado no ensino superior, nos disse, em meio às suas dúvidas, comuns aos jovens, que “entrar para uma faculdade”, “estudar” estavam nos planos iniciais, ou seja, eram seus objetivos. Neste mesmo sentido, temos a fala de Everton quando

perguntamos qual era seu objetivo ao entrar para o cursinho:

[...] passar no vestibular, aprender o que não tinha aprendido no ensino médio, que foi praticamente nada, e... isso, descobrir o que eu queria como curso, descobrir o que eu queria na faculdade, que eu não tinha uma base, não sabia exatamente o que queria (Everton).

Aqui há uma ponte entre o aprender para o vestibular e o que não havia aprendido no ensino médio. Neste caso, o aluno acredita que ensinar para o vestibular deveria ser uma função do ensino médio. Quando Everton diz que “não sabia exatamente o que queria” em relação ao curso que frequentaria numa faculdade, coloca também no cursinho esta expectativa de poder fazer a escolha profissional durante os estudos.

Coincidentemente, a esta fala de Everton, que relaciona o ensino médio ao ensino pré-vestibular, temos o comentário de Eduardo, também ex-aluno, a respeito dos seus objetivos ao entrar para o cursinho Prodam: “Tem umas coisas que você vê num cursinho e que você não viu ainda no ensino médio, então a minha ideia era essa: pra passar no vestibular”. Como afirma Carvalho (2006), o cursinho popular geralmente combina uma função supletiva e uma ampliação dos conhecimentos básicos do nível de ensino médio. O ex-aluno ainda se refere aos cursos que almejava no ensino superior: “Eu tava indeciso entre engenharia de produção e engenharia mecatrônica” (Eduardo).

Para Aline, estudante com 38 anos, o acesso ao ensino superior não fazia parte de seus objetivos iniciais ao entrar para o cursinho, porém na entrevista ela nos diz:

Agora eu tenho! Quando eu entrei não, tá. Mas agora eu tenho objetivo, eu quero prestar Biblioteconomia, porque eu já trabalhei em biblioteca, então eu queria assim mais era um diploma pra eu poder prestar um concurso. E eu gosto também de livro (Aline).

No caso de Aline, o curso que almeja está vinculado a um prazer que ela já tem, o de gostar de livros, e também relacionado a uma experiência de vida anterior, ter trabalhado em biblioteca. É um fato que diferencia a estudante mais experiente no mundo do trabalho dos outros jovens que não possuem esta bagagem ao fazer suas escolhas em relação ao curso superior.

Se, por um lado, os jovens que entrevistamos e temos observado, ao longo dos anos em que esta pesquisa ocorreu, nos dizem que possuem o objetivo de “passar no vestibular” e ingressar no ensino superior, outros já assumem as incertezas, tanto em relação à profissão quanto em relação ao despreparo e insegurança diante do vestibular. É o caso de André, que diz ter entrado para o cursinho por uma “*pressão familiar*”.

André diz não estar muito preocupado em relação ao tempo, à necessidade de fazer logo uma faculdade. Ele também se diz incomodado com a cobrança em relação ao que o vestibular cobra dos estudantes, e afirma: “Porque inteligência

cada um tem a sua e ela vem na hora que tem que vir”. Assim, ele não se sente obrigado a ter que aprender imediatamente os conhecimentos que uma prova de vestibular exige.

Os resultados mostram que o motivo por que cada aluno procurou o Cursinho Prodam varia também segundo a idade, o objetivo profissional, a disponibilidade de renda, facilidade de acesso, necessidade demandada pelo mercado de trabalho. Enquanto processo de socialização, mesmo com a variedade de objetivos, os alunos sabem que estão lá para aprender o que vai ser solicitado numa prova de vestibular, independentemente de o cursinho trazer como consequência diferentes aprendizagens, novas práticas sociais, amizades, conquistas pessoais, etc.

Os aspectos da instituição escolar diretamente ligados ao que se espera dela como agente de socialização secundária apareceram nas entrevistas. Foi um fato comum ouvirmos a comparação dos alunos em relação aos professores, entre os professores do cursinho e os professores da “escola”. A maioria indica elementos muito favoráveis em relação ao papel do professor no cursinho, sobre a “forma” como eles ensinam, a relação mais próxima entre aluno e professor, por exemplo. Para Everton:

[...] professor lá era quase que nem aluno porque, conversa bastante, fala bastante é... pra descontrair porque lá, lá não é um regime militar, lá você tem que aprender, tem que a coisa ir fluindo. Não é rigidamente que se sai, aí deu pra fazer amizade, era

que nem aluno, professor era que nem aluno pra gente. Mas a gente respeitava, como professor né, mas conversava como amigo mesmo (Everton).

Eduardo, que criticou o entra e sai de professores durante os meses de cursinho, afirma ser fundamental o papel deles na aprendizagem, no “como” aprender. Para o estudante:

[...] se os professores ficassem fixo mesmo, não ficasse esse entra e sai de professor, eu acho que o cursinho ia dar certo porque se eu pegar um professor no começo do ano até o final e aprender do jeito dele, aí você vai engrenar, mesmo que você não queira a coisa vai. Porque você aprende com ele, ele te ensina, você pega o jeito dele te ensinar (Eduardo).

André também nos disse que “no cursinho realmente você aprende, basta só você querer, mas a maneira como o professor tá ali na frente, sabe, a coisa da idade muito próxima”, ou seja, a eficiência do ensino pode estar na forma como o professor ensina, nas relações mais próximas que se estabelecem entre aluno e professor. As dificuldades foram relacionadas à precariedade do vínculo profissional – voluntariado - que gera ausências frequentes e abandono quando o professor consegue um emprego remunerado.

Outro aspecto evidenciado está na relação com os saberes escolarizados. Notamos diversas vezes, não só nas entrevistas, mas nas observações em campo, que há muitas comparações entre o que se aprende ou se aprendeu no ensino médio

e o que se aprende no cursinho. Aliás, as comparações não eram somente no sentido “do quê” se é ensinado nas duas etapas, mas “o como” é ensinado. Há de se frizar aqui também que a quase totalidade dos alunos é oriunda do ensino médio da rede pública. Ao comparar os dois anos de cursinho com o ensino médio, Emília nos diz (sobre o cursinho):

Bem mais, bem mais completo, muito mais coisa, era tudo básico no ensino médio. Eu aprendi bem mais conteúdo, é... atualidade também, não só sobre a matéria mas atualidades, sobre o que está acontecendo no ato, e tudo, aprendi de tudo um pouco. Coisa que eu nunca vi que eu nem achava que existia. [...] Agora em exatas eu já tinha dificuldade, realmente em exatas por mais que eu me esforçasse, tinha monitoria, tirava dúvida, porque as aulas sempre bem mais completas né, eu consegui dar uma... tirar aquele bicho de sete cabeças que eu tinha principalmente em química, em física, que eu achava que eu nunca ia conseguir comecei a dar pelo menos, aprender pegar do que se tratava porque até então não entendia nada de exatas (Emília).

A superação da dificuldade em “exatas” está ligada, neste caso, à possibilidade de tirar dúvidas, das aulas serem “mais completas”, das monitorias em período oposto ao das aulas. Comparado ao ensino médio, o cursinho possibilitou à aluna compreender melhor o conteúdo para que ela pudesse “tirar aquele bicho de sete cabeças” que tinha em química e física.

Os motivos pelos quais o espaço do cursinho tem possibilitado a estes alunos aprender “mais” do que no ensino médio podem estar relacionados a diversos fatores, que eles mesmos apontam: a proximidade com os professores, as aulas de monitoria, a ideia fixa por “passar no vestibular”, a necessidade de aprender para “passar no vestibular”, o amadurecimento pessoal, os objetivos profissionais, entre outros.

Só não é correto afirmar que o ensino no cursinho é “melhor” que o ensino médio da rede pública. As inúmeras diferenças tornam impossível esta comparação. Mas, no mesmo sentido que Emília traz a comparação, Everton também diz sobre o que aprendeu no cursinho: “Aprendi coisas, ah! O básico do ensino médio, e até aprofundi. Vi coisas que nunca tinha visto antes no ensino médio, que eu comecei de novo mesmo”.

Novamente aparece a ideia de “aprofundar” o que havia aprendido no ensino médio, e também “ver” o que não apareceu naquela etapa. Neste mesmo sentido, Eduardo vai trazer sua opinião em relação ao ensino médio. Antes havíamos perguntado a ele quais eram seus objetivos ao entrar para o cursinho:

[...] meus objetivos eram rever coisas que eu vi no ensino médio, algumas coisas eu tinha esquecido eu tinha ficado três anos sem estudar e ver coisas que eu não aprendi no ensino médio porque eu acho o ensino público é muito ruim entendeu? Tem umas coisas que você vê num cursinho e que você não viu ainda no ensino médio (Eduardo).

Para Eduardo, antes de passar no vestibular ele precisava “ver coisas” que não aprendeu no Ensino Médio, ou seja, para ele o vestibular exige conhecimentos que àquela etapa deveria promover, enquanto resultado das práticas de ensino e aprendizagem. Ele também nos fala sobre o papel dos cursinhos:

Agora eu vejo assim os cursinhos, algumas coisas particulares, como as entrelinhas ali, parece que você aprende as entrelinhas, você aprende alguma coisa a mais numa mesma matéria, coisa que parece que você não vê no ensino médio (Eduardo).

Além das aprendizagens vinculadas ao conteúdo necessário ao ensino médio ou ao vestibular, aparecem nas falas dos alunos algumas aprendizagens que para eles são importantes, pois estão relacionadas com o mundo do trabalho, com a vida adulta, enfim, de alguma forma relevante para suas vidas pessoais. É por isso que são consideradas aprendizagens ligadas à socialização, já que possuem uma função concreta, prática, necessária para o aqui e agora, independentemente da transformação que irão permitir na vida futura.

## **Conclusões**

Quando pensamos em usar a categoria socialização secundária, fizemos-no com base na ideia que Pérez Gómez (1998) nos traz sobre a função social da escola, ou seja, considerando o cursinho um espaço escolar, procurando mostrar que ele permite cumprir aquele papel designado

à escola de poder transmitir aos alunos - conhecimentos de diferentes áreas e outros saberes - que lhe serão úteis no mundo do trabalho, na vida social, enquanto cidadãos, que são sujeitos em diversas situações da esfera econômica e que seguem regras de uma ou mais gerações.

Assim, ao analisarmos a fala dos alunos de um cursinho popular que disseram ter se tornado mais ágeis no trabalho, conseguido ler mais, superar a matemática ou a física, passar num concurso público, realizar o desejo da mãe, passar no vestibular, decidir a profissão, tudo isso está relacionado a ideia de continuar a fazer parte do mundo em que vive, de inserir-se numa ordem que está posta, e que depende do agregar valores, do agregar conhecimentos.

Esta concepção de socialização não significa, porém algo negativo, passivo ou alienante. Não são sujeitos adaptados e nem passivos que encontramos em nossa pesquisa, nas entrevistas. Pelo contrário, os alunos e ex-alunos com quem conversamos estavam muito cientes da situação que os permeia, de desemprego, de frustração, de possibilidades de transformação, mesmo que de suas próprias vidas. Talvez porque analisamos um universo “micro”, sem pretender dissertar sobre as possibilidades de transformação do mundo, mas no que tange a vida dos alunos de baixa-renda de um curso pré-vestibular popular, o processo de socialização deste possibilitou diversos êxitos, e pode ser considerado um “espaço de possibilidades”.

## Referências

- BACCHETTO, João Galvão. *Cursinhos pré-vestibulares alternativos no município de São Paulo (1999 a 2000): a luta pela igualdade no acesso ao ensino superior*. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora, 1994.
- BONFIM, Talma Alzira. *O CAPE em nossas vidas: a visão de um grupo de alunos, ex-alunos e colaboradores sobre um curso pré-vestibular gratuito*. 2003. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- CARVALHO, José Carmello Braz. Os cursos pré-vestibulares comunitários e seus condicionantes pedagógicos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 299-326, maio/ago. 2006.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Educação e mudança*. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Extensão ou comunicação?* 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Cartas a Cristina: reflexões sobre minha vida e minha práxis*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Educação como prática da liberdade*. 24. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- GIMENO SACRISTÁN, Jose; PÉREZ GÓMEZ, A.I. *Compreender e transformar o ensino*. Trad. de Ernani F. da Fonseca Rosa. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.
- MITRULIS, Eleny; PENIN, Sônia Teresinha de Souza. Pré-vestibulares alternativos: da igualdade à equidade. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, v.36, n.128, p.269-298, maio/ago. 2006
- PIUNTI, Juliana C. P. *Diferentes aprendizagens na perspectiva de alunos de um curso pré-vestibular comunitário*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.
- SANTOS, Renato Emerson Nascimento dos. A difusão do ideário anti-racista nos vestibulares para negros e carentes. In: SANTOS, Sales Augusto (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, 2005. p.229-249.

Recebido em junho de 2010.

Aprovado para publicação em setembro de 2010.



# Medo no cotidiano escolar de professores\*

## *Fear in teachers' school daily*

Eliete Jussara Nogueira\*\*

\* Trabalho apresentado no XV Endipe, ocorrido na Universidade Federal de Minas Gerais, em abril de 2010.

\*\* Psicóloga (Pucamp), doutora em Educação (UNICAMP), Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocoba (UNISO).  
E-mail: eliete.nogueira@prof.uniso.br.

### **Resumo**

Este artigo apresenta dados parciais de uma pesquisa que procurou investigar sobre o medo contemporâneo e o cotidiano escolar. As características do mundo atual, entre elas as incertezas, as crises, as injustiças, as guerras, as catástrofes, as misérias e os medos generalizados que fazem parte do cotidiano dos habitantes desse mundo líquido moderno levou a questionamentos sobre as relações humanas presentes no cotidiano escolar. A partir de uma pesquisa qualitativa, procurou refletir qual o maior medo do professor. Entre os maiores medos está o de não cumprir com as expectativas, com a indisciplina dos alunos e com o desemprego. O medo pode provocar modos de interação distintos dos ideais perseguidos pela educação: solidariedade, ações coletivas que promovam redes de relações mais humanas, entre outros.

### **Palavras-chave**

Cotidiano escolar. Medo. Subjetividade.

### **Abstract**

This article presents preliminary data from a survey that sought to investigate the contemporary fear and school daily. The characteristics of today's world, including the uncertainties, crises, injustices, wars, disasters, miseries, and the widespread fears that are part of everyday life of the inhabitants of this liquid modern world, led to questions about human relationships present at school, and from a qualitative study which sought to reflect the greatest fears of the teacher. Among the greatest fears, one is to not fulfill expectations, with the indiscipline of the students, and with unemployment. Fear can cause different ways of interaction of the ideals pursued by education: solidarity, collective action to promote more humane relations network, among others.

### **Key- words**

School daily. Fear. Subjectivity.

## Introdução

Smart (1993), ao caracterizar a pós-modernidade, refere-se a ela como um período de “incertezas da modernidade”, numa ordem de participação democrática multifacetada, de humanização da tecnologia, um tempo novo com problemas antigos. Um dos questionadores desse momento, apresentado por Smart, é Umberto Eco, que chama de “neomedievalismo”, apresentando características atuais, que se encontravam na Idade Média, tais como: o desmantelamento ou ruptura de uma grande paz, ou ordem que, por sua vez, cria um vácuo de poder e precipita a crise econômica; as transformações na vida urbana; e o clima de risco, que é dado pelos problemas do desenvolvimento econômico.

A vida cotidiana é colocada nos valores e virtudes da instantaneidade e da descartabilidade, como assinala Harvey (1989): são jogados fora não só objetos, mas estilos de vida, relacionamentos, tradições que “se desmancham no ar”, ao sabor do mercado. A experiência cotidiana força a adaptação à transitoriedade, ao bombardeamento de estímulos. Esta volatilidade/efemeridade favorece o surgimento de formas caricaturais de individualismo com traços exacerbados de narcisismo, enquanto a fusão grupal substitui as antigas distinções individuais. O sujeito precisa aprender a responder rapidamente às mudanças e desenvolve, muitas vezes, respostas defensivas, com simplificação na apreensão de si mesmo e na interpretação dos acontecimentos.

No final do século XX, cristalizam-se, além do conjunto de fenômenos econômicos, os fenômenos políticos e culturais que transcendem nações e povos. São esses fenômenos que permitem falar da “globalização das sociedades” e da “mundialização da cultura” (ORTIZ, 1997). O processo de globalização da sociedade contemporânea pode ser compreendido quando associado a uma nova fase de expansão do mundo de produção capitalista, que passa a ter um alcance mundial. Ele consiste numa reprodução ampliada, em escala global, de ordem capitalista, implicando uma nova divisão internacional do trabalho e da produção e, conseqüentemente, novas categorias de estilo de vida e construção de identidades.

A lógica da “coisificação: é só à medida que o homem consome mercadorias, cujas demandas já foram antecipadas por meio de pesquisas mercadológicas, que ele adquire uma identidade reconhecida. É o objeto que lhe empresta significado. O discurso de Lipovetsky (1991, p.173-4) argumenta nesse sentido:

Hoje, o imperativo industrial do novo se encarna numa política de produtos coerente e sistemática, diversificando e desmassificando a produção. O processo da moda despadroniza os produtos, multiplicando as escolhas e as opções. Com a multiplicação do espectro, versões, opções, cores, séries limitadas, a esfera da mercadoria entrava em ordem da personalização. [...] Consumimos, através dos objetos e das marcas, dinamismo, elegância, poder, renovação de hábitos, visibili-

dade, feminilidade, idade, refinamento, segurança, naturalidade, umas tantas imagens que influem em nossas escolhas; seria simplista reduzir isso só aos fenômenos de vinculação social quando precisamente os gostos não cessam de individualizar-se.

Os meios de comunicação de massa e a informática são os atuais responsáveis por uma nova forma de compreensão das relações espaciais e temporais. Em especial, os recursos tecnológicos oriundos da eletrônica e da informática: o sistema de redes e multimídia, o computador, o fax, o celular e outros meios miniaturizados que engendram um verdadeiro “rearranjo do mapa do mundo” (IANNI, 1997, p.16). Todo esse arsenal cria uma “ilusão de que o mundo é imediato, presente, miniaturizado, sem geografia nem história” (IANNI, 1997, p.33).

Na sociedade contemporânea, todas as tecnologias de vanguarda (biotecnologias, inteligência artificial, robótica, informática, audiovisual, marketing, e publicidade) convergem para a “comunicação”. Para Sfez (1994), comunicar é o modo simbólico característico das sociedades fragmentadas, lugar onde nação, liberdade e igualdade não norteiam mais seus membros. As atuais sociedades perderam sua memória e não mais se valem da história como fonte de coesão, mas da comunicação como recurso para a adesão social.

As mudanças ocorridas nas últimas décadas aqui levantadas revelam o aguçamento de alguns de seus elementos. Numa espécie de globalização fragmentada, estratificada e competitiva, encontra-se o

medo que produz sensações poderosas. O medo da aproximação da morte, a desgraça personificada. Na grande cidade, um símbolo visível do triunfo humano sobre a natureza, encontramos velhos medos; crescimento urbano desordenado é visto como uma selva, mas a maior ameaça são as outras pessoas.

### **Medos de ontem e de hoje**

Desde os tempos mais remotos, o medo acompanha a trajetória humana, seja como ansiedade específica do indivíduo, seja como característica da sociedade humana, configurado no meio ambiente real, no mundo, infantil de fantasmas e bruxas ou no íntimo da pessoa, por meio dos estados psicológicos mais sutis.

No ser humano, a imaginação e o conhecimento podem aumentar o medo, provocando sensações negativas largamente subjetivas, sem relação direta com o ambiente factual. Este sentimento complexo é constituído por dois componentes: sinal de alarme e ansiedade. O sinal de alarme é detonado por um evento inesperado, cuja resposta instintiva é enfrentar ou fugir, e a ansiedade, uma sensação difusa de medo, um pressentimento de perigo quando nada existe nas proximidades que justifique o medo.

O medo parece estar presente no cotidiano do ser humano contemporâneo, nas incertezas do mundo. A utopia do controle sobre tudo cedeu lugar às ansiedades constantes. Compreender essa realidade, na medida do possível, é buscar um auto-conhecimento, uma compreensão

de nós mesmos, da identidade, da historicidade, enfim, de nossa transformação.

Na pista de nossos medos, Duby (1997) relata os impasses, ansiedades e medos coletivos, do início do segundo milênio, e relaciona com os medos e ansiedades da sociedade atual. Em sua análise de documentos referente ao período feudal, a respeito das condições históricas, aponta um momento de avanço tecnológico na agricultura, em uma sociedade atormentada pela fome, epidemias, guerras. Neste contexto aparecem: o medo da miséria, medo do outro, das epidemias, da violência e do além. Na sociedade contemporânea, no contexto de transformações tecnológicas rápidas, com novas formas de trabalho, deparamo-nos também com o medo da miséria, das diferenças étnicas, da violência local e global, do terrorismo, das guerras, com a insegurança, com problemas espirituais, ou seja, a sociedade continua a se debater com os mesmos medos.

A sociedade atual tem experimentado sentimentos de insegurança existencial e a individualização moderna é responsável por boa parte dessas sensações. O incentivo ao esforço individual, em busca da felicidade, de autoajuda, muda as relações de solidariedade, afasta as pessoas que, privadas da rede de apoio, constroem um campo de temores disseminados de perigos generalizados, nem sempre com respaldo da realidade. Baumam (2007) enfatiza o papel do Estado como administrador do medo e, nos tempos atuais, as proteções artificiais (pois não são da natureza das pessoas, mas criadas pelo estado),

estão em processo de remoção ou sendo desmontadas.

O historiador francês Lucien Febvre resumiu, de maneira clara e admirável, a vida na Europa do Século XVI, o tempo e o lugar em que a *Era Moderna* estava para nascer, em quatro palavras: “medo sempre e em toda parte”. Em seu estudo sobre o que ele chama “Modernidade Líquida” – basicamente o nosso tempo – o sociólogo Zygmunt Bauman (2008, p.9) evoca a frase de Febvre, no livro “Medo Líquido”, para aplicá-la ao mundo atual, dizendo que vivemos de novo uma era de temores.

O estado de ansiedade e insegurança em que vivemos passa a fazer parte do cotidiano dos habitantes do mundo líquido moderno, provocando uma tarefa para a vida inteira – a luta contra os muitos e variados medos, enquanto os perigos que os deflagram passam a ser considerados companhias permanentes e indissociáveis da vida humana. É, também, a partir desse quadro, o espaço privilegiado nas sociedades contemporâneas – a Escola, para se pensar o papel do medo.

Como lembra Yi-Fu Tuan (2005, p.39), o ambiente da escola representa uma primeira experiência de medo para as crianças que ingressam na instituição – um mundo novo, barulhento, que exige relações com outras crianças e adultos estranhos, com jogos de competitividade, com o escárnio, o riso, o deboche, etc. A natureza do medo aumenta à medida que o aluno amadurece, em um mundo onde todos parecem estrangeiros e tudo se torna estranho, incompreensível, onde a violência é um fenômeno intencional,

onde “conhecer é arriscar-se a sentir mais medo” (TUAN, 2005, p.11).

Por outro lado, compreender o professor como sujeito e como profissional em uma sociedade que avança no sentido da modernização e que, no entanto, retorna cotidianamente ao seu caráter tradicional, significa esbarrar com o distanciamento entre a imagem de um profissional indispensável e reconhecido e o confronto com a realidade contemporânea. É que já não mais se pode atribuir-lhe o domínio da informação e do conhecimento, hoje rompidos pela eclosão dos meios de comunicação e pela redução do grau de importância atribuída à escola, embora esta seja confirmada a cada instante por toda a sociedade.

Alguns pensadores fornecem argumentos que nos fazem pensar e continuar pensando que a zona de sombra criada pelo medo é parte da vida social e política. Sabemos, desde Hobbes (1588/1679), que o medo é o princípio natural das sociedades, hábil e grosseiramente usado pelo poder em busca da obediência civil: em Hobbes, o medo aparece como um operador positivo, criador da ordem, propulsor da civilidade, diz Marcelo Jasmin (2007). Afirma Hobbes (2008): torna-se necessária a criação de um poder indivisível que seja capaz de conter o que há de mais perigoso nas relações humanas: é o poder do Estado, que recebeu o nome bíblico de Leviatã. No centro dessa construção metafórica do nascimento do Estado, encontramos o medo, que não é um só, são muitos. Pelo menos três tipos de medo se distinguem: o medo da morte violenta no estado de guerra generalizada

(o medo que temos uns dos outros quando não há poder capaz de manter todos em respeito); o medo em relação ao poder do Estado instituído (o medo que os súditos têm do governante quando ele edita leis e dá ordens que devem ser cumpridas); e o medo da morte, mesmo a natural, sempre misturado ao medo do que vem depois da morte (e que engendra a religião).

Para Hobbes (2008), é o medo da morte violenta que permite a saída da barbárie e a entrada na civilização. É o medo do risco da guerra de todos contra todos o que constitui o estado civil. É o medo o que se encontra na origem da garantia da ordem social e da proteção pública da vida. Sem o medo não se poderia viver em sociedade, não haveria garantias legais, não haveria proteção, não haveria paz.

Diferentemente de Hobbes (2008) que, conforme demonstrado, considerava estar o medo na origem de todo poder político, o aristocrata francês Montesquieu (1689/1755) faz dele o fundamento teórico de apenas uma forma específica, de que há uma conexão efetiva entre o medo e o poder absoluto, despótico. Para isso, Montesquieu reforma a clássica separação entre as formas de governo e produz uma nova teoria que afirma existirem três formas básicas: a república, a monarquia, o despotismo. Essas formas distinguem-se tanto por sua *natureza* como por seu *princípio*. A natureza é compreendida como a relação entre o número dos que governam e sua submissão à força das leis. Assim, a república é uma forma de governo segundo as leis, que tanto pode ser o governo de todos – a democracia – ou o de muitos

– aristocracia. A monarquia é a forma do governo de um, sob as leis; e o despotismo, o poder arbitrário e exclusivo de um só.

Montesquieu pensará no absolutismo como a natureza servil do Oriente, condição que justifica o despotismo, fundado no princípio do medo, no amor de si, que se associa à auto-preservação.

O mesmo pano de fundo que associa despotismo e Oriente informa a obra de Tocqueville (1805/1859), que estava convencido que não era o espírito do medo, mas o *espírito da conformidade* o elemento definidor do estado estacionário do espírito humano, como da fraqueza política e militar das civilizações orientais quando comparadas às europeias. Ainda tem a ousadia de propor um quadro análogo ao de Montesquieu – despotismo, apatia, silêncio e conformação – para se realizar no universo cristão, no Ocidente, lugar da liberdade e da impossibilidade de uma tirania estável, que chama de *despotismo democrático*. Ao mesmo tempo, tem um tema central, o do *individualismo democrático*, um fenômeno novo na modernidade, condição que permite aceitar respectivamente a palavra de uma autoridade, mas sabendo que não se confunde com a verdade antes de ser submetida à crítica e ao reconhecimento da razão individual. Por isso, o indivíduo democrático é tomado por um tipo particular de angústia somada à instabilidade social e característico de um mundo novo, onde o nascimento não garante a segurança, nem mesmo no futuro próximo, e onde a velocidade do nosso tempo se revela na transformação incessante das bases de sustentação da riqueza

e do *status social*, provocando incertezas e insegurança crônicas. É desse quadro de instabilidade estrutural que se alimenta o medo nas sociedades democráticas de Toqueville.

Além do medo da morte natural que não é específico do contexto moderno, são basicamente dois medos que aterrorizaram o indivíduo democrático. O primeiro é do isolamento em relação à maioria dos iguais. O segundo, de consequências políticas desastrosas para as virtudes cívicas necessárias à alternativa da liberdade, é o medo da *instabilidade social*, em particular o da perda de posição e de *status* dos indivíduos em relação aos seus semelhantes. Por isso, a *inveja* é um sentimento democrático por excelência, e a preponderância do desejo de ordem pública e do horror radical às turbulências sociais tornam a sociedade democrática especialmente conservadora, com indivíduos politicamente polivalentes e ausentes da esfera pública, conformando-se ao comando do senhor que lhes promettesse segurança e o usufruto de seu bem-estar privado.

Jean Delumeau (1989) define pelo caminho da pesquisa histórica como o medo foi alimentado pela Igreja e pelo Estado no Ocidente, que o utilizaram como instrumento para estabelecer e manter o domínio sobre a sociedade. A imposição do medo foi um poderoso instrumento pelo qual se disciplinaram populações inteiras sob a ameaça de punição à heresia, fazendo dessa disciplinarização uma espécie de medo que se tornou cultural, chegando ao nível de segurança ontológica. Sua disseminação pelas sociedades fez parte

de uma política de redução dos malefícios e de manutenção da ordem moral, tanto pelo Estado como pela Igreja, parte de um controle das populações.

Como historiador e a partir da consciência de seu próprio medo alimentado quando aluno de uma escola religiosa, Delumeau se apoia em uma vigorosa recuperação de obras e documentos que expressam como o domínio sobre os homens tem relação estreita com a atitude deliberada de alimentar o medo em um universo simultaneamente social e moral; o medo como sentimento e uma reação coletiva, em geral associada ao pobre. Afirmar que os humildes são medrosos, salienta Delumeau, é um lugar comum. Transitar do sentido individual para o sentido coletivo e social recobre o termo de um significado mais abrangente. Porque considerar o medo em uma situação social solicita a conjugação com outros fatores próprios da realidade em que estão esses sujeitos. Porque o medo tem um objeto determinado, conhecido, embora nem sempre especificamente identificável. Quando em situação coletiva, são sentimentos próprios de coletividades mal-amadas.

A partir da grande revolução tecnocientífica, novas questões estão postas em torno da ideia de medo. É nesse sentido que Hans Jonas escreveu “O princípio da responsabilidade” (2006), polêmico livro que começa e termina com uma evocação ao medo. Para Jonas, o maior problema trazido pela tecnologia é o do grande perigo, não patente para nós, essencialmente imperceptível: não se trata de uma má utilização de potência tecnológica, mas de

sua utilização – é isso que torna o perigo cada vez mais ameaçador. Mas, diferente dos filósofos clássicos, Hans Jonas pensa que uma ameaça real e o próprio medo podem trazer certa positividade e possibilidade de instrução.

Sem nenhuma analogia às nossas experiências reais – e é isso que diferencia o livro de Jonas dos de outros pensadores do medo –, devemos criar uma espécie de “ética” de responsabilidade em relação ao futuro da humanidade. (NOVAES, 2007, p.16)

Em Jonas, o medo não diz respeito a minha própria vida, mas às das gerações futuras. Ele não é motivado por um perigo presente. Mesmo se a tecnologia atual é potencialmente perigosa, esse perigo possível não pertence sempre à esfera da nossa experiência e de nosso saber. Jonas não fala de uma ameaça imaginada, mas de ameaça antecipada ou representada. Como exemplo, Jonas fala na catástrofe de Chernobyl que aconteceu, e nos abriga a antecipar e extrapolar ameaças semelhantes e até mesmo mais terríveis que Chernobyl. É, portanto, a partir da ameaça real e possível que devemos construir um perigo que está por vir. Por analogia com as catástrofes ocorridas repentinamente, devemos nos esforçar para crer que o pior pode acontecer. Enfim, enquanto o medo em Hobbes é um mal experimentado e que deve ser limitado ou evitado, em Jonas ele constitui um método a ser escrupulosamente aplicado.

Zygmunt Bauman (2008, p.8) define medo como “o nome que damos a nossa *incerteza*: a nossa *ignorância* da ameaça

e do que deve *ser feito* – do que pode e do que não pode – para fazê-la parar ou enfrentá-la, se cessá-la estiver além do nosso alcance”. Essa definição completa o pensamento a seguir exposto:

O medo é mais assustador quando difuso, diverso, indistinto, desvinculado, desancorado, flutuante, sem endereço nem motivos claros; quando nos assombra sem que haja uma explicação visível, quando a ameaça que devemos temer pode ser vislumbrada em toda a parte, mas em lugar algum se pode vê-la. (BAUMAN, 2008, p.8).

Para Bauman (2008), os perigos dos quais se tem medo podem ser de três tipos. Alguns ameaçam o corpo e as propriedades. Outros são de natureza mais geral, ameaçando a durabilidade da ordem social e a confiabilidade nela, da qual depende a segurança do sustento (renda, emprego) ou mesmo da sobrevivência no caso da invalidez ou velhice. Depois vêm os perigos que ameaçam o lugar da pessoa no mundo – a posição na hierarquia social, a identidade (de classe, de gênero, ética, religiosa) e, de modo mais geral, a imunidade à degradação e à exclusão sociais.

A ciência pretendeu suplantar os mitos criando uma nova racionalidade, diz Léa da Cruz (2005, p. 127), mas “o medo não se elimina. Porque impossível seria afirmar que o homem não tem medo, porque insegurança e segurança, sentimento associados à morte e à vida, estão sempre presentes”.

## **Pequenos fragmentos de discursos de professores**

Na busca de respostas para a questão: qual seu maior medo como professor?, apresentada para 54 professores de Educação Infantil e Ensino fundamental, na cidade de Sorocaba, SP, em 2007, os resultados obtidos apontam para medos relacionados ao cotidiano da sala de aula, como desempenho de aluno, aprendizagem, indisciplina (55,5%), 27,8% para o desemprego e 13% para outros tipos de medo, além de 3.7% com relato de ausência de medo.

Os professores entrevistados são na maioria do gênero feminino, na faixa etária 30/40 anos para educação infantil e 40/50 anos para o ensino fundamental; licenciadas com especificidade em Pedagogia. Tempo médio de docência entre 10 e 20 anos. Classes de 20 alunos na educação infantil e acima de 30 alunos no ensino fundamental.

Segue-se um elenco de medos dos professores:

- *De aluno indisciplinado e de não conseguir ensinar os alunos.*
- *Não atingir todos os alunos e fazê-los aprender. Da falta de respeito pelo professor e perder a postura profissional.*
- *De não conseguir alfabetizar.*
- *De não conseguir me impor e controlar a sala, de passar dos limites, de brigar com algum aluno, de não saber que conteúdo dar, de não saber preparar as atividades necessárias, de não conseguir explicar algo, de que algum aluno se machuque seriamente estando comigo.*

- *Não estar sendo suficientemente competente para atingir os objetivos propostos pela Secretaria de Educação do Estado de SP e não dar aos meus alunos tudo o que gostaria de passar para eles.*
- *Medo de ficar sem emprego.*
- *Chegar ao final da carreira do magistério sem condições psicológicas e mentais.*
- *Arriscar o novo e não dar certo.*
- *Do mundo e do futuro das pessoas em relação à falta de preservação do meio ambiente.*

Utilizando a fala dos professores como instrumento e o medo como objeto, ao mesmo tempo introduzindo o cotidiano como referência, torna-se possível uma interpretação preliminar dos discursos desses profissionais, conforme elencado a seguir. Assim, os medos relacionados:

- sempre estão vinculados à figura dos alunos, nunca se voltando para as possibilidades de crescimento pela satisfação de suas próprias necessidades (com exceção do final de carreira);
- revelam existência de profissionais que vivem a realidade cotidiana concentrando no fazer pedagógico o objeto de atuação profissional;
- reafirmam o já estabelecido sob a lógica de relações hierarquizadas e burocratizadas dando à vida dos professores na escola um caráter repetitivo, sem voz política;
- incorporam o discurso das autoridades, numa forma de esquecimento de si mesmos, que se justifica como submissão voluntária;
- reforçam o sentido da profissão apenas

como fonte de sobrevivência pelo medo do desemprego;

- expressam total temor e impotência perante a indisciplina, a agressividade dos alunos, assinalando a síndrome do medo contemporâneo como globalização negativa, conforme enfatiza Bauman (2007).

## **Considerações finais**

Atualmente temos medo de tudo: do sexo, da comida, da globalização, da gripe aviária, da vaca louca, do sequestro, da bomba, do fim do planeta e de outras tantas coisas, mas principalmente do outro. A vida social se altera quando as pessoas vivem atrás de muros, contratam seguranças, dirigem carros blindados, portam armas e frequentam aulas de artes marciais. O medo nos estimula a assumir uma atitude defensiva, porém a ação defensiva confere proximidade ao medo.

Diante dessa constatação, estendemos que não há possibilidade de empreender uma análise das subjetividades contemporâneas sem uma compreensão das mudanças ocorridas nas atuais sociedades ocidentais, como também não podemos interpretar tais mudanças isolando-as da estrutura da personalidade dos indivíduos.

Num campo de múltiplos circuitos, os professores ajustam-se como peças na engrenagem educacional, como o ponto mais sensível da cadeia na qual se deslocam constantemente para patamares menores de valorização e reconhecimento, desde a sua formação até a atuação na escola. Individualizando-se numa sala de aula e individualizando seus medos

como fenômenos isolados do contexto sócio-histórico, os professores se isentam de suas próprias histórias reduzindo ao nível pessoal a existência de cada um dos problemas e soluções.

O resultado é que os professores se percebem como produto de qualidades e habilidades próprias levando à mistificação do medo, ou seja, a sua transformação em um fenômeno rodeado de exageros e mistérios, fruto da não produção de uma crítica reflexiva sobre a educação. Nessa perspectiva, inversamente ao processo civilizador, a escola tem se tornado um imenso território do medo atravessando a identidade dos professores por processo de fragmentação, descontinuidade e porosidade.

Sob a lógica de relações profundamente hierarquizadas e sustentadas pela burocracia, a vida do professor na escola tem um caráter repetitivo no qual, assim como é frequente o isolamento, a prática é destituída do sentido da criação. Esta prática forma grupos dependentes, e entre os pais é fácil a sujeição, havendo um temor claro entre aqueles que divergem, pela possibilidade da punição. É com estas referências que se percebe a presença de alguns sinais que indicam que os professores não escapam do processo de reificação da humanidade, tornando-se presas fáceis de um medo engendrado pela necessidade de segurança, aderindo a uma liberdade limitada que é, na verdade sinônimo de renúncia (MATOS, 1998) e aquiescência resignada (SENNETT, 1998).

Assim, falar de medo é falar de violência e risco, das relações entre ordem e desordem, dos conflitos entre a razão e

emoção, do sistema de oposição natureza/cultura. Captar, então, através da linguagem de professores, sua relação com a realidade do seu trabalho e com a lógica do medo, já que, neste século XXI, o medo generalizado está de volta assombrando a razão.

O medo pode ser manipulado para vários fins, na sociedade atual, principalmente para o consumo. Estudar o medo para ressignificar coragem, esclarecer a vida do ser humano na configuração contemporânea, na tentativa de entender o que significa viver neste mundo.

O cotidiano da escola pode mostrar imagens, pichações, desenhos nas portas de banheiros, grades nas janelas, portas com trancas, câmeras de vigilância para controle da disciplina, porteiros, ronda policial, denúncias, boletins de ocorrência policial, entre outras imagens, atitudes e comportamentos que revelam um medo que não se enfrenta, não se supera, apenas se submete a ele.

Ao ler tantas imagens de medo, questionamos o cotidiano escolar e as relações humanas nele presente. O que estamos realmente ensinando para nossos alunos? Sob quais processos de controle estamos expondo crianças e qual será a consequência de perder a liberdade em nome da sensação de segurança?

O medo pode provocar modos de interação distintos dos ideais perseguidos pela educação: solidariedade, ações coletivas que promovam redes de relações mais humanas, entre outros. Dessa forma, estudar o cotidiano da escola se faz necessário, e como agente importante nas interações

saber sobre o professor e seus medos pode dar indícios de seus comportamentos na condição contemporânea.

Resumindo algumas das características da pós-modernidade, temos: a presença de sistemas abertos; a ausência de verdades totalizantes, a descrença nas metanarrativas; niilismo e a suspeita sobre a razão iluminista; o princípio de indeterminação na ciência; a mídia na representação do mundo; o indivíduo como irônico, cínico, fragmentado; nova concepção de tempo e espaço; imediatismo e hedonismo, culto ao presente, ao corpo, o gosto de si

mesmo; fragmentação do tempo numa série de presentes perpétuos; predomínio da linguagem imagética sobre o verbal ou textual; a estética em substituição aos valores éticos, norteados pela mídia e pelo consumo; novas formas de relações sociais; o surgimento de relações virtuais possibilitadas pelo desenvolvimento da informática e da cultura digital; o fim da história, a perda do sentido emancipatório da história e da fé no progresso, ou qualquer utopia que apregoa a construção de um mundo mais humano.

## Referências

BAUMAN, Z. *Medo líquido*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

\_\_\_\_\_. *Tempos líquidos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

CRUZ, L. *Línguas cortadas?* Medo e silenciamento no trabalho do professor. Niterói: EDUFF/Intertexto; São Paulo: Xamã, 2005.

DELUMEAU, J. *Histórias do medo no Ocidente: 1350-1800, uma cidade sitiada*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

DUBY, G. *Ano 1000, ano 2000: na pista de nossos medos*. São Paulo: Unesp, 1997.

HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1989.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

IANNI, O. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

JASMIN, M. O despotismo democrático, sem medo e sem Oriente. In: NOVAES, A. (Org.). *Ensaio sobre o medo*. São Paulo: SENAC, 2007.

LIPOVETSKY, G. *O império do efêmero: a moda e seu destino nas sociedades modernas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

MATOS, O. C. F. *Vestígios: escritos de filosofia e crítica social*. São Paulo: Palas Athena, 1998.

NOVAES, A. (Org.). *Ensaio sobre o medo*. São Paulo: SENAC, 2007.

ORTIZ, R. *Um outro território: ensaios sobre a mundialização*. São Paulo: Olho d'água, 1997.

SENNETT, R. *O declínio do homem público: tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SFEZ, L. *Crítica da comunicação*. São Paulo: Loyola, 1994.

SMART, B. *A Pós-Modernidade*. Portugal: Publicações Europa-América, 1993.

TUAN, Y. F. *Paisagens do medo*. São Paulo: Ed.Unesp, 2005.

Recebido em agosto de 2010.

Aprovado para publicação em outubro de 2010.

# Normas para publicação na Revista Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB

- 1) SÉRIE-ESTUDOS – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado – da Universidade Católica Dom Bosco – está aberta à comunidade acadêmica e destina-se à publicação de trabalhos que, pelo seu conteúdo, possam contribuir para a formação, o desenvolvimento científico, e para a atualização do conhecimento na área específica da educação.
- 2) As publicações deverão conter trabalhos da seguinte natureza:
  - Artigos originais de revisão ou de atualização que envolvam abordagens teóricas e/ou práticas referentes à pesquisa, ensino e extensão e que atinjam resultados conclusivos e significativos.
  - Traduções de textos não disponíveis em língua portuguesa que constituam fundamentos da área específica da *Série-Estudos* e que, por essa razão, contribuam para oferecer sustentação e densidade à reflexão acadêmica.
  - Entrevistas com autoridades que vêm apresentando trabalhos inéditos, de relevância nacional e internacional, na área específica da Educação, com o propósito de manter o caráter de atualidade da Revista.
  - Resenhas de produções relevantes que possam manter a comunidade acadêmica informada sobre o avanço das reflexões na área educacional.
- 3) A publicação de trabalhos deverá passar pela aprovação de pareceristas *ad hoc* convidados pelo Conselho Editorial da *Série-Estudos*.
- 4) Caberá ao Conselho Editorial selecionar trabalhos com base nestas normas e encaminhá-los para os pareceristas da área.
- 5) O envio de originais deverá conter, obrigatoriamente:
  - Título em português e inglês; nome(s) do(s) autor(es), identificando em nota de rodapé o endereço completo e o eletrônico, a titulação e a instituição a que pertence(m).
  - Resumo em português (máximo dez linhas) e *abstract* fiel ao resumo, acompanhados, respectivamente, de palavras-chave e *key-words*, ambas em número de três.
  - Nas citações, as chamadas pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou título incluído na sentença devem observar as normas técnicas da ABNT – NBR 10520, agosto 2002. Exemplos: Saviani (1987, p. 70); (SAVIANI, 1987, p. 70).

- As referências, no final do texto, em ordem alfabética, devem seguir rigorosamente as Normas Técnicas da ABNT, NBR 6023, agosto 2002. Os elementos essenciais e complementares da referência devem ser apresentados em sequência padronizada, de acordo com o documento. O nome do autor, retirado do documento, deve ser por extenso.
- 6) Os trabalhos deverão ser encaminhados por e-mail, com texto elaborado em português, corrigido e revisado; limite aproximado de dez a vinte laudas para artigos, cinco laudas para resenhas, dez laudas para entrevistas e quinze laudas para traduções; editor Word for Windows, a fonte utilizada deve ser Times New Roman, tamanho 12, espaço entrelinhas 1,5.
  - 7) Eventuais ilustrações, com respectivas legendas, devem ser apresentadas separadamente, em formato JPG, TIF, WMF ou EPS, com indicação, no texto, do lugar onde serão inseridas. Todo material fotográfico e ilustrações deverão ser em preto e branco.
  - 8) Os artigos que não obedecerem rigorosamente as normas de publicação serão recusados pela forma e devolvidos com justificativa.
  - 9) Ao autor de artigo aprovado e publicado serão fornecidos, gratuitamente, três exemplares do número correspondente da *Série-Estudos*.
  - 10) Uma vez publicados os trabalhos, a Revista se reserva todos os direitos autorais, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, a sua posterior reprodução como transcrição e com a devida citação da fonte.
  - 11) Os artigos representam o ponto de vista de seus autores e não a posição oficial da *Série-Estudos* ou da Universidade Católica Dom Bosco.
  - 12) Os artigos devem ser encaminhados para o seguinte e-mail: [bittar@ucdb.br](mailto:bittar@ucdb.br), com cópia para [serieestudos@ucdb.br](mailto:serieestudos@ucdb.br).

# Lista de periódicos que fazem permuta com a Revista Série-Estudos

## PERMUTAS NACIONAIS

- 1) Akrópolis – Revista de Ciências Humanas da UNIPAR / Universidade Paranaense-UNIPAR / Umuarama-PR
- 2) Argumento – Revista das Faculdades de Educação, Ciências e Letras e Psicologia Padre Anchieta / Sociedade Padre Anchieta de Ensino / Jundiáí-SP
- 3) Asas da Palavra / Universidade da Amazônia-UNAMA / Belém-PA
- 4) Avesso do Avesso / Fundação Educacional Araçatuba / Araçatuba-SP
- 5) Biomassa e Energia / Universidade Federal de Viçosa / Viçosa-MG
- 6) Bolema – Boletim de Educação Matemática / UNESP – Rio Claro / Rio Claro-SP
- 7) Boletim de Educação Matemática e Ciência e Educação / Universidade Estadual Paulista / Rio Claro-SP
- 8) Caderno Brasileiro de Ensino de Física / Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC / Florianópolis-SC
- 9) Caderno Catarinense de Física / Universidade Federal de Santa Catarina / Florianópolis-SC
- 10) Caderno de Estudos e Pesquisas / Universidade Salgado de Oliveira-UNIVERSO / São Gonçalo-RJ
- 11) Caderno de Pesquisa / Fundação Carlos Chagas / São Paulo-SP
- 12) Caderno Interciências de Pesquisa e Extensão / Universidade Ibirapuera / Moema-SP
- 13) Cadernos / Centro Universitário São Camilo / São Paulo-SP
- 14) Cadernos Camiliani / União Social Camiliana / São Camilo-ES
- 15) Cadernos da Escola de Comunicação / Complexo de Ensino Superior do Brasil-UniBrasil / Curitiba-PR
- 16) Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais / Faculdades do Brasil-UniBrasil / Curitiba-PR
- 17) Cadernos da Graduação / Universidade Federal do Ceará-UFC / Fortaleza-CE
- 18) Cadernos de Educação / UNIC-Universidade de Cuiabá / MT
- 19) Cadernos de Educação / Universidade Federal de Pelotas-UFPel / RS
- 20) Cadernos de Educação Especial / Universidade Federal de Santa Maria-UFSM / RS
- 21) Cadernos de Pesquisa - Turismo / Faculdades de Curitiba / Curitiba-PR
- 22) Cadernos de Pesquisa / Universidade Federal do Maranhão / São Luís-MA
- 23) Cadernos de Pesquisa em Educação PPGE / Universidade Federal do Espírito Santo-UFES / Vitória-ES
- 24) Cadernos de Psicologia Social do Trabalho / Universidade de São Paulo-USP / SP

- 25) Cadernos do Centro Universitário São Camilo / Centro Universitário São Camilo / São Paulo-SP
- 26) Cadernos do UNICEN / Universidade de Cuiabá-UNIC / MT
- 27) Caesura / Universidade Luterana do Brasil-ULBRA / Canoas-RS
- 28) Cesumar Saúde / Centro Universitário de Maringá / Maringá-PR
- 29) Cesur em Revista / Faculdade do Sul de Mato Grosso / Rondonópolis-MT
- 30) Ciências & Educação / Faculdade de Ciências da Unesp -UNESP / Lorena-SP
- 31) Ciências da Educação de Santa Catarina / Tubarão-SC
- 32) COGNITIO – Revista de Filosofia / Centro de Estudos do Pragmatismo / PUC-SP
- 33) Coletânea – Revista Semestral de Filosofia e Teologia da Faculdade de São Bento / Rio de Janeiro-RJ
- 34) Comunicarte / Pontifícia Universidade Católica de Campinas-PUC / SP
- 35) Conhecendo a Enfermagem / Universidade do Sul Canoas-RS
- 36) Diálogo / Centro Universitário La Salle-UNILASALLE / Centro Universitário Salesiano-UNISAL / Lorena-SP
- 37) Diálogo Educacional / Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR / PR
- 38) Educação – Revista de Estudos da Educação / Universidade Federal de Alagoas - UFAL / Maceió-AL
- 39) Educação – Revista do Centro de Educação / Universidade Federal de Santa Maria-RS
- 40) Educação & Linguagem / Universidade Metodista de São Paulo / SP
- 41) Educação & Realidade / Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS / RS
- 42) Educação e Filosofia / Universidade Federal de Uberlândia-UFU / MG
- 43) Educação e Pesquisa / Universidade de São Paulo-USP / SP
- 44) Educação em Debate / Universidade Federal do Ceará / Fortaleza-CE
- 45) Educação em Foco / Universidade Federal de Juiz de Fora-UFJF / MG
- 46) Educação em Questão / Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN / RN
- 47) Educação em Revista / Universidade Federal de Minas Gerais / UFMG / MG
- 48) Educação UNISINOS / Universidade do Vale do Rio dos Sinos-UNISINOS / São Leopoldo-RS
- 49) Educação: Teoria e Prática / Instituto de Biociências-UNESP / Rio Claro-SP
- 50) Educar em Revista / Universidade Federal do Paraná-UFPR / Curitiba-PR
- 51) Educativa / Universidade Católica de Goiás-UCG / GO
- 52) Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais / Brasília-DF
- 53) Emancipação / Universidade Estadual de Ponta Grossa / PR
- 54) Ensaio – Pesquisa em Educação em Ciências / Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG / MG
- 55) Ensaio / Fundação Cesgranrio / Rio de Janeiro-RJ
- 56) Ensino em Re-vista / Universidade Federal de Uberlândia-UFU / MG
- 57) Espaço Pedagógico / Universidade de Passo Fundo / RS
- 58) Estudos – Revista da Faculdade de Ciências Humanas / Universidade de Marília-UNIMAR / Marília-SP
- 59) Estudos / Universidade Católica de Goiás-UCG / GO
- 60) Estudos de Jornalismo e Relações Públicas / Universidade Metodista de São Paulo / SP

- 61) Extra-Classe – Revista de Trabalho e Educação / Sindicato de Professores do Estado de Minas Gerais / Belo Horizonte-MG
- 62) Foco – Revista do Curso de Letras / Centro Universitário Moura Lacerda / Ribeirão Preto-SP
- 63) Fragmentos de Cultura / Universidade Católica de Goiás-UCG / GO
- 64) Gestão e Ação / Universidade Federal da Bahia / Salvador-BA
- 65) História da Educação / Associação Sul-Rio-Grandense de pesquisadores em História da Educação / Pelotas-RS
- 66) Ícone / Centro Universitário do Triângulo / Uberlândia-MG
- 67) Instrumento – Revista de Estudo e Pesquisa em Educação / Universidade Federal de Juiz de Fora / MG
- 68) Inter-ação / Universidade Federal de Goiás-UFG / GO
- 69) Intermeio – Revista do Mestrado em Educação / Universidade Federal de Mato Grosso do Sul-UFMS / Campo Grande-MS
- 70) Justiça e Sociedade / Universidade do Oeste Paulista / Presidente Prudente-SP
- 71) Letras Contábeis / Faculdades Integradas de Jequié - FIJ / Jequié-BA
- 72) Letras de Hoje / Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul-PUCRS / RS
- 73) Linguagem em Discurso – Revista Científico-literária dos Cursos de Mestrado em Ciências da Linguagem e de Graduação de Letras da Unisul / Universidade do Sul de Santa Catarina-UNISUL / Tubarão-SC
- 74) Linhas Críticas / Universidade de Brasília-UnB / DF
- 75) Métis / Universidade de Caxias do Sul-UCS / RS
- 76) Movimento / Universidade Federal Fluminense-UFF / Niterói-RJ
- 77) Natureza e Artifício / Sociedade Civil de Educação Braz Cubas / Mogi das Cruzes-SP
- 78) Nuances / Universidade Estadual Paulista-UNESP / SP
- 79) Os Domínios da Ética / Universidade de Minas Gerais / Belo Horizonte-MG
- 80) Palavra – Revista Científica do Curso de Comunicação Social da Unisul / Universidade do Sul de Santa Catarina-UNISUL / Tubarão-SC
- 81) Paradoxa / Universidade Salgado de Oliveira-UNIVERSO / Rio de Janeiro-RJ
- 82) PerCurso: Curitiba em Turismo / Faculdades de Curitiba / PR
- 83) Perspectiva – Revista do Centro de Ciências da Educação / Universidade Federal de Santa Catarina / Florianópolis-SC
- 84) Philósofos – Revista de Filosofia / Universidade Federal de Goiás-UFG / GO
- 85) Phrónesis – Revista de Ética / Pontifícia Universidade Católica-PUC-Campinas-SP
- 86) Poiésis – Revista Científica em Educação / Universidade do Sul de Santa Catarina-UNISUL / Tubarão-SC
- 87) Presença – Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente / Universidade Federal de Rondônia - UNIR / Porto Velho-RO
- 88) Pró-Discente / Universidade Federal do Espírito Santo-UFES / ES
- 89) Pro-Posições / Faculdade de Educação-UNICAMP / SP
- 90) PSICHÊ – Revista de Psicanálise / Universidade São Marcos / São Paulo-SP
- 91) Psicologia Clínica / Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUCRJ / RJ
- 92) Psicologia da Educação / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUCSP / SP

- 93) PSICO-USF / Universidade São Francisco / Bragança Paulista-SP
- 94) Publicações ADUFPB / Universidade Federal da Paraíba / João Pessoa-PB
- 95) Raído / Universidade Federal da Grande Dourados-UFGD / Dourados-MS
- 96) Revista 7 Faces / Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabora-FUNCESI / MG
- 97) Revista Alcance / Universidade do Vale do Itajaí-UNIVALI / Itajaí-SC
- 98) Revista Ambiente e Educação / Fundação Universidade Federal do Rio Grande / Rio Grande-RS
- 99) Revista Anamatra / Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
- 100) Revista Baiana de Educação Física / Salvador-BA
- 101) Revista Brasileira de Economia de Empresas / Universidade Católica de Brasília / Taguatinga-DF
- 102) Revista Brasileira de Educação Especial / Universidade Estadual Paulista / Marília-SP
- 103) Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais / MEC / DF
- 104) Revista Brasileira de Gestão de Negócios / Fundação Escola do Comércio Álvares Penteado / São Paulo-SP
- 105) Revista Brasileira de Orientação Profissional / Universidade de São Paulo / Ribeirão Preto-SP
- 106) Revista Brasileira de Tecnologia Educacional / Associação Brasileira de Tecnologia Educacional / Brasília-DF
- 107) Revista Caatinga / Escola Superior de Agricultura de Mossoró / RN
- 108) Revista Cadernos / Centro Universitário São Camilo / São Paulo-SP
- 109) Revista Cadernos de Campo / Universidade de São Paulo-USP / SP
- 110) Revista Cesumar / Centro Universitário de Maringá / Maringá-PR
- 111) Revista Ciência e Educação / UNESP-Bauru / Bauru-SP
- 112) Revista Ciências Humanas / Universidade de Taubaté-UNITAU / SP
- 113) Revista Ciências Humanas da URI / Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões-URI / Frederico Westphalen-RS
- 114) Revista Científica / Centro Universitário de Barra Mansa / Barra Mansa-RJ
- 115) Revista Científica da Unicastelo / Universidade Camilo Castelo Branco-Unicastelo / São Paulo-SP
- 116) Revista Científica FAESA / Faculdade de Tecnologia FAESA / Vitória-ES
- 117) Revista Cocar / Universidade do Estado do Pará / Belém-PA
- 118) Revista Colloquim e Justiça e Sociedade / Universidade do Oeste Paulista / Presidente Prudente-SP
- 119) Revista Contemporânea de Ciências Sociais Aplicadas da FAPLAN / Passo Fundo-RS
- 120) Revista Contrapontos – Revista do Mestrado em Educação / Universidade do Vale do Itajaí-SC
- 121) Revista da Educação Física / Universidade Estadual de Maringá / Maringá-PR
- 122) Revista da Faculdade Christus / Faculdade Christus / Fortaleza-CE
- 123) Revista da Faculdade de Educação / Universidade do Estado de Mato Grosso / Cáceres-MT
- 124) Revista da Faculdade de Santa Cruz / União Paranaense de Ensino e Cultura / Curitiba-PR

- 125) Revista da FAEBA Educação e Contemporaneidade / Universidade do Estado da Bahia / Salvador-BA
- 126) Revista da FAPA / Faculdade Paulistana - FAPA / São Paulo-SP
- 127) Revista de Administração / Centro de Ensino Superior de Jataí-CESUT / GO
- 128) Revista de Ciências da Educação / Centro Universitário Salesiano de São Paulo-UNISAL / Campinas-SP
- 129) Revista de Ciências Sociais e Humanas / Centro de Ciências Sociais e Humanas / Universidade Federal de Santa Catarina / Florianópolis-SC
- 130) Revista de Contabilidade do IESP / Sociedade de Ensino Superior da Paraíba / João Pessoa-PB
- 131) Revista de Direito / Universidade de Ibirapuera / São Paulo-SP
- 132) Revista de Divulgação Cultural / Fundação Universidade Regional de Blumenau-FURB / SC
- 133) Revista de Educação / Pontifícia Universidade Católica de Campinas, PUC-Campinas / SP
- 134) Revista de Educação ANEC / Associação Nacional de Educação Católica do Brasil-ANEC / Brasília-DF
- 135) Revista de Educação CEAP / Centro de Estudos e Assessoria Pedagógica-CEAP / Salvador / BA
- 136) Revista de Educação Pública / Universidade Federal de Mato Grosso-UFMT / MT
- 137) Revista de Estudos Universitários / Universidade de Sorocaba-UNISO / SP
- 138) Revista de Letras / Universidade Federal do Ceará / Fortaleza-CE
- 139) Revista de Negócios / Fundação Universidade Federal de Blumenau-FURB / SC
- 140) Revista de Psicologia / Universidade Federal do Ceará-UFC / Fortaleza-CE
- 141) Revista do CCEI / Universidade da Região da Campanha / Bagé-RS
- 142) Revista do Centro de Educação / Universidade Federal de Santa Maria / Santa Maria-RS
- 143) Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos / Instituição Toledo de Ensino-ITE / Bauru-SP
- 144) Revista do Mestrado em Educação / Universidade Federal de Sergipe-UFS / São Cristóvão-SE
- 145) Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação / Universidade Federal de Santa Maria-UFSM / RS
- 146) Revista dos Expoentes / Universidade de Ensino Superior Expoente-UniExp / Curitiba-PR
- 147) Revista Educação / Porto Alegre-RS
- 148) Revista Educação e Ensino / Universidade São Francisco-USF / Porto Alegre-RS
- 149) Revista Educação e Movimento / Associação de Educação Católica do Paraná / Curitiba-PR
- 150) Revista Educação e Realidade / Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Porto Alegre-RS
- 151) Revista Ensaios e Ciências / Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal / Campo Grande-MS
- 152) Revista Espaço / Instituto São Paulo de Estudos Superiores / São Paulo
- 153) Revista Estudos Lingüísticos e Literários / Universidade Federal da Bahia / Salvador-BA
- 154) Revista Faces da Academia / Faculdade de Dourados-UNIDERP.FAD / Dourados-MS

- 155) Revista FAMECOS / Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul-PUCRS / Porto Alegre-RS
- 156) Revista Fórum Crítico da Educação / Instituto Superior de Estudos Pedagógicos - ISEP / Rio de Janeiro-RJ
- 157) Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos / Universidade do Vale do Rio dos Sinos-UNISINOS / São Leopoldo-RS
- 158) Revista Horizontes / Universidade São Francisco-USF / Bragança Paulista-SP
- 159) Revista Ideação / Universidade Estadual do Oeste do Paraná-UNIOESTE / Foz do Iguaçu-PR
- 160) Revista Idéias & Argumentos / Centro Universitário Salesiano de São Paulo-UNISAL
- 161) Revista Informática na Educação – Teoria e Prática / Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS / RS
- 162) Revista Integração / Universidade São Judas Tadeu / São Paulo-SP
- 163) Revista Intertemas / Associação Educacional Toledo-Presidente Prudente-SP
- 164) Revista Jurídica – FOA / Associação Educativa Evangélica / Anápolis-GO
- 165) Revista Jurídica Cesumar / Centro Universitário de Maringá / Maringá-PR
- 166) Revista Jurídica da FURB / Fundação Universidade Regional de Blumenau-FURB / SC
- 167) Revista Jurídica da Universidade de Franca / Universidade de Franca / Franca-SP
- 168) Revista Leonardo / Centro Universitário Leonardo da Vinci / Indaial-SC
- 169) Revista Mal Estar e Subjetividade / Universidade de Fortaleza / CE
- 170) Revista Mimesis / Universidade do Sagrado Coração / Bauru-SP
- 171) Revista Montagem / Centro Universitário “Moura Lacerda” / Ribeirão Preto – SP
- 172) Revista O Domínio da Ética / Fundação Centro de Análises, Pesquisas e Inovações Tecnológicas / Manaus-AM
- 173) Revista O Eixo e a Roda / Universidade Federal de Minas Gerais / Belo Horizonte-MG
- 174) Revista Paidéia / Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto / Ribeirão Preto-SP
- 175) Revista Pedagogia / Universidade do Oeste de Santa Catarina-UNOESC / SC
- 176) Revista Plures / Centro Universitário Moura Lacerda / Ribeirão Preto-SP
- 177) Revista Prosa / Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal / Campo Grande-MS
- 178) Revista Psicologia Argumento / Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR / PR
- 179) Revista Psicologia em Foco / Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões-URI / Frederico Westphalen-RS
- 180) Revista Quaestio / Universidade de Sorocaba-UNISO / Sorocaba-SP
- 181) Revista Recriação (Revista de Referência de Estudos da Infância e Adolescência) / Universidade Federal de Mato Grosso do Sul / Campo Grande-MS
- 182) Revista Reflexão e Ação / Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC / RS
- 183) Revista Semina / Universidade de Passo Fundo / Passo Fundo-RS
- 184) Revista Sociedade e Cultura / Departamento de Ciências Sociais / Goiânia-GO
- 185) Revista Tecnologia da Informação / Universidade Católica de Brasília-UCB / Brasília-DF
- 186) Revista Teoria e Prática / Universidade Estadual de Maringá / Maringá-PR

- 187) Revista Trilhas / Universidade da Amazônia-UNAMA / Belém-PA
- 188) Revista UNIABEU / Associação Brasileira de Ensino Universitário-UNIABEU / Belford Roxo-RJ
- 189) Revista Unicsul / Universidade Cruzeiro do Sul-Unicsul / SP
- 190) Revista UNIFIEO / Centro Universitário-FIEO / Osasco-SP
- 191) Santa Lúcia em Revista / Faculdade de Ciências Administrativas e Contábeis Santa Lúcia / Mogi-Mirim -SP
- 192) Scientia / Centro Universitário Vila Velha-UW / Vitória-ES
- 193) Seqüência 45 – Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC / Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC / SC
- 194) Sociais e Humanas – Revista do Centro de Ciências Sociais e Humanas / Universidade Federal de Santa Maria / RS
- 195) T e C Amazônia / Universidade de Minas Gerais / Belo Horizonte-MG
- 196) Tecnologia & Cultura – Revista do CEFET/RJ / Centro Federal de Educação / Rio de Janeiro-RJ
- 197) TEIAS – Revista da Faculdade de Educação da UERJ / Universidade do Estado do Rio de Janeiro / Rio de Janeiro-RJ
- 198) Textura – Revista de Educação, Ciências e Letras / Universidade Luterana do Brasil-ULBRA / Canoas-RS
- 199) Tópicos Educacionais / Universidade Federal de Pernambuco-UFPE / Recife-PE
- 200) UNESC em Revista / Revista do Centro Universitário do Espírito Santo-UNESC / Colina-ES
- 201) UniCEUB em Revista / Centro Universitário de Brasília-UniCEUB / Brasília-DF
- 202) UniCiência - Revista Científica da UEG / Fundação Universidade Estadual de Goiás-UEG / Anápolis-GO
- 203) UNICIências / Universidade de Cuiabá-UNIC / MT
- 204) Unimar Ciências / Universidade de Marília-UNIMAR / Marília-SP
- 205) UNIP Press – Boletim Informativo da Universidade Paulista / Universidade Paulista-UNIP / São Paulo-SP
- 206) Univera / Universidade Católica de Brasília-UCB / DF
- 207) Universitária – Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito / Centro Universitário Toledo-UNITOLEDO / Araçatuba-SP
- 208) UNOPAR Científica – Ciências Humanas e Educação / Universidade Norte do Paraná-UNOPAR / Londrina-PR
- 209) Ver a Educação / Universidade Federal Pará-UFPA / Belém-PA
- 210) Veritas – Revista de Filosofia / Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul-PUCRS / RS
- 211) Vertentes / Universidade Federal de São João Del-Rei / MG
- 212) Virtus – Revista Científica em Psicopedagogia / Universidade do Sul de Santa Catarina-UNISUL / Tubarão-SC
- 213) Zetetiké / UNICAMP / Campinas-SP

## PERMUTAS INTERNACIONAIS

- 01) AILA – International Association of Applied Linguistic / Open university / United kingdom – Ukrainian
- 02) Anagramas. Rumbos y Sentidos de la Comunicación / Universidad de Medellín / Medellín – Colômbia
- 03) Anthropos – Venezuela / Instituto Universitario Salesiano “Padre Ojeda” (IUSPO) – Venezuela
- 04) Confluencia: ser y quehacer de la educación superior mexicana / ANUIES - Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior / México
- 05) Cuadernos de Administración / Pontificia Universidad Javeriana / Bogota – Colômbia
- 06) Cuadernos de Relaciones Laborales / Universidad Complutense / Madrid – España
- 07) Educación de adultos y desarrollo / DW Internacional / Bonn – Alemanha
- 08) Horizontes Educativos / Universidad Del BIO-BIO / Chile
- 09) Infancia en eu-ro-pa / Asociación de Maestros Rosa Sensat / Barcelona – España
- 10) Learner Autonomy: New Insights / ALAB – Associação de Lingüística Aplicada do Brasil – Belo Horizonte-MG
- 11) Lexis / Asociación de Institutores de Antioquia – Adida / Medellín – Colômbia
- 12) Ludus Vitalis 1 / Universidad autónoma Metropolitana Iztalapa / México
- 13) Nexos / Universidad EAFIT / Medellín - Colombia
- 14) Padres/Madres de alumnos/alumnas / CEAPA / Madrid – España
- 15) Política y Sociedad / Universidad Complutense de Madrid / Madrid – España
- 16) Proyección investigativa / Universidad de Córdoba / Montería – Colombia
- 17) Revista Boliviana de Física / Universidad Mayor de San Andrés -
- 18) Revista Contextos Educativos / Universidad de La Rioja / La Rioja – España
- 19) Revista de ciencias humanas / Universidad Tecnológica de Pereira / Risaralda – Colombia
- 20) Revista de Filosofía y Teología ALPHA OMEGA / Ateneo Pontificio Regina Apostolorum – Roma
- 21) Revista de Investigaciones de la Unad / Universidad Nacional Abierta y a Distancia – Unad / Bogotá – Colombia
- 22) Revista de La CEPA / Comisión Económica para América Latina y El Caribe / Santiago – Chile
- 23) Revista de pedagogía / Universidad Central de Venezuela / Caracas - Venezuela
- 24) Revista Universidad EAFIT / Universidad EAFIT / Medellín – Colombia
- 25) Revolución Educativa al Tablero / Centro Administrativo Nacional (CAN) / Bogota – Colombia
- 26) Salud Pública de México / Instituto Nacional de Salud Pública / Cuernavaca, Morelos, México
- 27) Santiago: revista de la Universidad de Oriente / Universidad de Oriente / Santiago de Cuba – Cuba
- 28) Signos Universitarios / Universidad del Salvador / Buenos Aires – Argentina
- 29) *Thélème* - Revista Complutense de Estudios Franceses / Universidad Complutense Madrid / Madrid – España
- 30) Utopia / Dirigine a Departamento Pastoral de La UPS