

# **POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E PNE (2014-2024): expansão, qualidade e tendências**

João Ferreira de Oliveira  
Daniela da Costa Britto Pereira Lima  
(Organizadores)



**João Ferreira de Oliveira**  
**Daniela da Costa Britto Pereira Lima**  
Organizadores

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR  
E PNE (2014-2024):  
Expansão, qualidade e tendências**

**ANPAE**

2019

ANPAE – Associação Nacional de Políticas e  
Administração da Educação

Presidente

João Ferreira de Oliveira

Vice-presidentes

Marcelo Soares Pereira da Silva (Sudeste)

Luciana Rosa Marques (Nordeste)

Regina Tereza Cestari de Oliveira (Centro-Oeste)

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos Lima (Norte)

Elton Luiz Nardi (Sul)

Diretores

Erasto Fortes Mendonça - Diretor Executivo

Pedro Ganzeli - Diretor Secretário

Leda Scheibe - Diretor de Projetos Especiais

Maria Dilnéia E. Fernandes - Diretora de Publicações

Ângelo R. de Souza - Diretor de Pesquisa

Aida Maria Monteiro Silva - Diretora de Intercâmbio Institucional

Márcia Ângela da S. Aguiar - Diretora de Cooperação Internacional

Maria Vieira da Silva - Diretora de Formação e Desenvolvimento

Catarina de Almeida Santos - Diretora Financeira

Editora

Lúcia Maria de Assis, (UFG), Goiânia, Brasil

Editora Associada

Daniela da Costa Britto Pereira Lima, (UFG), Goiânia, Brasil

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso, Universidade do Minho, Portugal

Bernardete Angelina Gatti, Pesquisadora Senior na Fundação Carlos Chagas, São Paulo

Candido Alberto Gomes, Universidade Católica de Brasília (UCB)

Carlos Roberto Jamil Cury, PUC de Minas Gerais / (UFMG)

Célio da Cunha, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Brasil

Fernando Reimers, Harvard University, Cambridge, EUA

Inés Aguerro, Universidad de San Andrés (UdeSA), Buenos Aires, Argentina

João Barroso, Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal

João Ferreira de Oliveira, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil

João Gualberto de Carvalho Meneses, (UNICID), Brasil

Juan Casassus, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile

Licínio Carlos Lima, Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal

Lisete Regina Gomes Arelaro, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Luiz Fernandes Dourado, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil

Márcia Angela da Silva Aguiar, (UFPE), Brasil  
Maria Beatriz Moreira Luce, (UFRGS), Brasil  
Nalú Farenzena, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil  
Rinalva Cassiano Silva, (UNIMEP), Piracicaba, Brasil  
Sofia Lerche Vieira, Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, Brasil  
Steven J Klees, University of Maryland (UMD), Maryland, EUA  
Walter Esteves Garcia, Instituto Paulo Freire (IPF), São Paulo, Brasil

### Sobre a Biblioteca ANPAE

A coleção Biblioteca ANPAE constitui um programa editorial que visa a publicar obras especializadas sobre temas de política e gestão da educação e seus processos de planejamento e avaliação. Seu objetivo é incentivar os associados a divulgar sua produção e, ao mesmo tempo, proporcionar leituras relevantes para a formação continuada dos membros do quadro associativo e o público interessado no campo da política e da gestão da educação. A coletânea Biblioteca ANPAE compreende duas séries de publicações:

- Série Livros, iniciada no ano 2000 e constituída por obras co-editadas com editoras universitárias ou comerciais para distribuição aos associados da ANPAE.
- Série Cadernos ANPAE, criada em 2002, como veículo de divulgação de textos e outros produtos relacionados a eventos e atividades da ANPAE.

### Ficha Catalográfica

OL48pes

Políticas de educação superior e PNE (2014-2024): expansão, qualidade e tendências, Organização: João Ferreira de Oliveira, e Daniela da Costa Britto Pereira Lima [Livro Eletrônico]. – Brasília: ANPAE, 2019.

ISBN: 978-85-87987-18-1

Formato: PDF, 214 páginas

1. Educação. 2. Política. 3. Ensino Superior. 4. PNE. I. Oliveira, João Ferreira de. II. Lima, Daniela da Costa Britto Pereira. III. Título

CDU 37.01/49(06)

CDD 375

### Organizadores

**João Ferreira de Oliveira** - João Ferreira de Oliveira - Professor Titular da Universidade Federal de Goiás. Doutor em Educação (USP), Brasil.

**Daniela da Costa Britto Pereira Lima** - Professora Adjunta da Universidade Federal de Goiás. Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (UFRJ), Brasil.

Todos os arquivos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE, do seu Conselho Editorial ou de sua Direção.

### **Endereço para correspondência**

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação

Faculdade de Educação da Universidade de Brasília

Asa Norte s/n Brasília, DF, Brasil, CEP 70.310 - 500

<http://www.anapae.org.br> | E-mail: [publicacao@anpae.org.br](mailto:publicacao@anpae.org.br)

### **Serviços Editoriais**

Planejamento gráfico, capa e editoração eletrônica:

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar.

# SUMÁRIO

<b>Prefácio</b>	<b>7</b>
➤ <b>Luiz Fernandes Dourado</b>	
<b>Apresentação</b>	<b>12</b>
➤ João Ferreira de Oliveira	
➤ Daniela da Costa Britto Pereira Lima	
<b>1ª PARTE</b>	
<b>POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E PNE (2014-2024):</b>	
<b>Avanços e desafios</b>	
<b>Políticas e gestão da educação superior no Brasil: Tendências e desafios no contexto do PNE</b>	<b>16</b>
➤ João Ferreira de Oliveira	
➤ Daniela da Costa Britto Pereira Lima	
<b>A expansão e as perspectivas de massificação da educação superior no Brasil no contexto do PNE (2014-2024)</b>	<b>23</b>
➤ Karine Nunes de Moraes	
<b>Educação superior a distância e o PNE 2014-2024: Desafios e possibilidades de um cenário em transição</b>	<b>38</b>
➤ Rosselini Diniz Barbosa Ribeiro	
➤ Daniela da Costa Britto Pereira Lima	
<b>A expansão e a qualidade da Pós-graduação no Brasil no contexto do PNE</b>	<b>54</b>
➤ Alda Maria Duarte Araújo Castro	
➤ Antônio Cabral Neto	
➤ Maria Goretti Cabral Barbalho	
<b>Avaliação da educação superior no contexto do PNE (2014-2024): tensões, desafios e perspectivas em construção</b>	<b>73</b>
➤ Lúcia Maria de Assis	
➤ Renata Ramos da Silva Carvalho	
➤ Aline Fagner de Carvalho e Costa	

## 2ª PARTE

### EXPANSÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR:

#### Perspectivas teóricas e metodológicas em discussão

**PNE (2014-2024) e qualidade na educação: referenciais e metodologia considerando o PISA** **95**

- Nelson Cardoso Amaral
- Lúcia Maria de Assis
- João Ferreira de Oliveira

**Expansão da educação superior brasileiro: proposta de um modelo metodológico para tomada de decisões** **121**

- Gilberto Lacerda Santos
- Fernanda Antônia da Fonseca Sobral

**Pesquisa quantitativa em educação e seus caminhos: o caso da pesquisa sobre Expansão e qualidade da educação superior no contexto do PNE (2014-2024)** **137**

- Ricardo Antônio Gonçalves Teixeira
- Tallyta Carolyne Martins da Silva

## 3ª PARTE

### INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E

#### UNIVERSIDADES: Tendências em construção

**Internacionalização: universidades de classe mundial e *rankings* acadêmicos** **155**

- Gladys Beatriz Barreyro
- Flávio Batista Ferreira

**Iniciativas de excelência e a ambição ao *status* de classe mundial: O Programa Horizonte 2020 da União Europeia e a universidade em rede do Brics** **172**

- Lara Carlette Thiengo
- Lucídio Bianchetti

**Políticas de educação superior e os processos de reconfiguração das novas universidades federais nos governos do partido dos trabalhadores (2003-2016)** **191**

- Suely Ferreira

## PREFÁCIO

### **POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: NOVAS AGENDAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

**Luiz Fernandes Dourado**

O livro “ Políticas de educação superior e PNE (2014/2024): expansão, qualidade e tendências” , organizado pelos Professores Doutores João Ferreira de Oliveira e Daniela da Costa Britto Pereira Lima, resultado de pesquisa integrada, envolvendo pesquisadores e pós-graduandos de diferentes instituições públicas do país (UFG, UFRN, UFSC e USP), lança olhares avaliativos sobre as políticas, indicadores, metas, estratégias e processos de expansão da educação superior, estabelecidas, sobretudo, a partir do PNE (2014-2024).

Parto da premissa que vivemos um cenário de mudanças que impactam a vida social, as políticas públicas e, nesse contexto, a educação superior por meio de proposições, tensionamentos e desafios em escala global, nacional, local e institucional. A partir desta perspectiva analítica, ressalto que a coletânea é instigante e guarda coesão analítica, sem padronizar as análises efetivadas, resultando em importante contribuição para o debate no campo e a proposição de concepções, metodologias e políticas.

Ressalto esforço analítico visando romper com abordagens lineares sobre a temática. Nessa direção, entendo que análises contextualizadas, avançam quando a educação é entendida como prática social, constitutiva e constituinte das relações sociais (FRIGOTTO, 2006), cuja compreensão considera a tensão entre macro e micro, políticas econômicas e sociais, num contexto de uma agenda global, transnacional, cuja proposição é cada vez mais homogeneizadora e, paradoxalmente, plural e combinada, demarcada pelo *ethos* capitalista (DOURADO, 2016).

Este cenário de mudanças que é também de crise – que é transnacional - tem possibilitado o aprofundamento de reformas neoliberais e, mais recentemente, (ultra) neoliberais, sob o eixo da redução do papel do Estado no tocante as políticas sociais e sua retomada para a expansão do capital, por meio de novos formatos e complexificação de processos de privatização, da desregulamentação da economia, da flexibilização da legislação



trabalhista, de novos processos de regulação e avaliação e, mais recentemente, de financeirização. (DOURADO, 2016).

Este contexto, agudizado mundialmente, vai ganhando contornos nacionais no Brasil, sem perder a correlação com processos mais amplos. Ou seja, vivenciamos, em escala global, sem prejuízo dos contextos nacionais e locais e suas especificidades, a naturalização do processo de mercantilização e financeirização, cuja lógica, dinâmica e alavanca de poder só contribuem para a reprodução do capital. Esse processo afeta todas as áreas, com particular impacto às políticas sociais e, neste contexto, as educacionais.

No caso brasileiro, os desafios, no cenário político vigente, são enormes e foram intensificados por políticas de ajuste fiscal conservadoras que caminham na contramão das políticas sociais, o que, no campo educacional e na educação superior, significou recuo na agenda educacional e na materialização do Plano Nacional de Educação, sobretudo se entendido como epicentro de políticas de Estado (DOURADO, 2017, 2017a)

O esforço teórico e metodológico empreendido, a partir dos diversos olhares que compõem a coletânea, podem, a meu ver, contribuir para a problematização das políticas educacionais em sua relação com as dinâmicas sociais que se inter cruzam envolvendo o estado avaliador, o quase mercado e, de maneira mais complexa, um intenso e desigual processo de mercantilização e financeirização em todas as arenas, inclusive na educação, e seus desdobramentos nas políticas e gestão da educação superior.

A presente coletânea, ao problematizar os dilemas da educação superior apresenta, portanto, significativas contribuições ao debate. Nessa direção, esta obra coletiva, estruturada em três partes que se articulam, analisa as seguintes temáticas: 1ª parte Políticas de educação superior e PNE (2014-2024): Avanços e desafios; 2ª parte Expansão e qualidade da educação superior: perspectivas teóricas e metodológicas em discussão e 3ª parte Internacionalização da educação superior e universidades: tendências em construção.

Na primeira parte da obra, intitulada Políticas de educação superior e PNE (2014-2024): Avanços e desafios, são desenvolvidas análises de temáticas, a partir de vários olhares, sobre os avanços e desafios do PNE, notadamente das políticas de educação superior. João Ferreira de Oliveira e Daniela da Costa Britto Pereira Lima problematizam inicialmente as políticas e gestão da educação superior no Brasil no contexto do PNE (2014-2024). Conforme os autores, em que pese a forte expansão da educação superior, “o cenário atual no Brasil indica o aprofundamento da crise de concepção, de fins, de fomento e de avaliação da educação superior e da ciência, da pesquisa, da pós-graduação, sobretudo nas universidades públicas, dado a adoção da lógica privatista e conservadora em curso, que

reforçam processos de subordinação do trabalho e da gestão acadêmica aos interesses do capital produtivo”. Karine Nunes de Moraes aborda o processo de expansão e massificação da educação superior no Brasil, no contexto, do plano. Ao recuperar vertente internacional sobre a temática permite elementos analíticos para melhor compreensão do contexto nacional de expansão deste nível de ensino; No artigo intitulado « educação superior a distância e o PNE 2014-2024: desafios e possibilidades de um cenário em transição” Rosselini Diniz Barbosa Ribeiro e Daniela da Costa Britto Pereira Lima situam movimentos e tensionamentos no tocante a educação a distância como modalidade educativa, seus fluxos e refluxos; Antônio Cabral Neto, Alda Maria Duarte Araújo Castro e Maria Goretti Cabral Barbalho abordam a Pós-graduação a partir de olhar que problematiza os processos de expansão e qualidade por meio da interface PNE e PNPG, sem descurar das potencialidades e limites desses movimentos, nem sempre articulados; Fechando essa primeira parte, Lúcia Maria de Assis, Renata Ramos da Silva Carvalho e Aline Fagner de Carvalho e Costa abordam as tensões, desafios e perspectivas da avaliação da educação superior e PNE, situando potencialidades, limites e simulacros desses processos de gestão e políticas e de suas concepções norteadoras.

Na segunda parte da obra, intitulada *Expansão e qualidade da educação superior: perspectivas teóricas e metodológicas em discussão*, a partir de vários enfoques é problematizado perspectivas incidentes na investigação da educação superior, bem como, sua correlação com as metas e estratégias do PNE. Nelson Cardoso Amaral, Lúcia Maria de Assis e João Ferreira de Oliveira tendo a intersecção entre PISA, financiamento e qualidade, como recorte analítico, abordam o “PNE (2014-2024) e qualidade na educação: referenciais e metodologia considerando o PISA”. Análise que sinaliza a relação entre a avaliação em larga escala, o financiamento e seus impactos na agenda das políticas; Gilberto Lacerda Santos e Fernanda Sobral, refletindo sobre a agenda da educação superior, propõem modelo metodológico para as políticas e gestão em seu texto “Expansão da Educação superior brasileiro: Proposta de um modelo metodológico para tomada de decisões”. Ricardo Antônio Gonçalves Teixeira e Tallyta Carolyne Martins da Silva destacam a importância da pesquisa quantitativa como percurso metodológico que não se dissocia da qualidade da educação em seu artigo “Pesquisa quantitativa em educação e seus caminhos: o caso da pesquisa sobre Expansão e qualidade da educação superior no contexto do PNE (2014-2024)”.

Na terceira parte da obra, intitulada *Internacionalização da educação superior e universidades: Tendências em construção*, abordagens são desenvolvidas situando a relação entre o contexto global e seus desdobramentos nas políticas e gestão da educação superior.

Gladys Beatriz Barreyro e Flávio Batista Ferreira em seu artigo “Internacionalização: universidades de classe mundial e *rankings* acadêmicos” abordam alterações na reconfiguração do campo com a emergência de institucionalidades de alcance mundial na esteira da naturalização de *rankings* acadêmicos. No artigo “Iniciativas de excelência e a ambição ao *status* de classe mundial: O Programa Horizonte 2020 da União Europeia e a universidade em rede do Brics” Lara Carlette Thiengo e Lucídio Bianchetti analisam movimentos em direção a novos formatos acadêmicos de classe mundial, pautados pela ideologia da excelência e competitividade, situando programa da União Europeia e novo desenho institucional em rede do Brics. Suely Ferreira analisa o processo de expansão e redesenho das novas universidades federais em seu artigo “Políticas de educação superior e os processos de reconfiguração das novas universidades federais nos governos do partido dos trabalhadores (2003-2016)”.

As três partes da coletânea guardam estreita articulação temática e contribuem para avançar no debate sobre novos cenários, suas potencialidades e desafios, por meio de análises e proposições teórico-metodológicos sobre as políticas e gestão da educação superior, na esteira dos processos mais amplos e, ao mesmo tempo, os processos de regulação, avaliação e gestão desse nível de ensino.

Importante destacar, ainda, para a compreensão do caso brasileiro, os retrocessos na agenda das políticas sociais, ganham maior centralidade com a Emenda Constitucional nº 95/2016 (AMARAL, 2017) que, ao impactar as políticas, em especial as educacionais, resultam em retrocessos significativos na agenda da educação superior. Esse movimento, no campo educacional, é demarcado pela secundarização do Plano Nacional de Educação, como epicentro das políticas educativas e, portanto, como política de Estado (DOURADO, 2017).

Os desdobramentos macroeconômicos e políticos, decorrentes do capitalismo mundial e de suas políticas econômicas, balizadas por excludentes políticas de ajuste fiscal, retrocessos na agenda das políticas públicas, financeirização e as mudanças nas formas de organização e gestão da educação superior interferem na agenda de investigação e proposição analítica e metodológica sobre esse nível de ensino, sua complexificação, reconfiguração e concepções em disputa. Compreendo, desse modo, que análises sobre a proposição e a materialização de políticas educacionais estão imbricadas e expressam as tensões e contradições das novas formas de sociabilidade capitalista e os movimentos de resistência a estas (DOURADO, 2016).

As análises, efetivadas neste livro, guardando óticas analíticas específicas, contribuem para a compreensão da complexidade das políticas e gestão para a educação

superior, são oportunas e necessárias. Por essas razões, entendo que esta obra coletiva ao contribuir para ampliar e para qualificar o debate e a investigação sobre a educação superior, seus limites, impasses, potencialidades e sinalizar novas agendas, inclusive metodológicas, abrem importantes perspectivas para os investigadores, professores, estudantes, e demais interessados na análise, discussão e problematização das políticas, gestão e tendências da educação superior.

## REFERENCIAS

AMARAL, N. C. PEC 241/55: A "morte" do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. In: CHAVES, V.L.J.; AMARAL, N.C. (Org.). Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise. 1ed.SÃO PAULO: Mercado das Letras, 2017, v., p. 47-69.

DOURADO, L.F. Plano Nacional de Educação: O epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Biblioteca Anpae; Imprensa Universitária, 2017

DOURADO, L.F. (Org.) Plano Nacional de Educação. PNE 2014/2024. Avaliação e perspectivas. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017a, 327p. ISBN: 978-85-7591-724-4

DOURADO, L.F. Plano Nacional de Educação e políticas de expansão da educação superior: novos atores e contornos. In. PEIXOTO, M.G. (Org.). O Capital Global na educação Brasileira. São Paulo: Anita Garibaldi, 2016, p.77-94. ISBN: 978-85-7277-173-3

FRIGOTTO, G. Educação e crise do capitalismo real. 8ª. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2006. v. 3000. 230p.

Verão de 2019.

## APRESENTAÇÃO

A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, determinou, em seu art. 4º, que fosse elaborado o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, “com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração” e, ainda, “definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”. Assim, no final de dezembro de 2010, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.035/2010 do PNE, elaborado no âmbito do Ministério da Educação (MEC), após a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida no período de 28 de março a 01 de abril de 2010.

O Projeto de Lei nº 8.035/2010 do PNE foi discutido no Congresso Nacional por mais de três anos, com amplo debate e envolvimento de entidades do campo da educação, sendo aprovado por meio da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. O PNE, aprovado com 20 metas e um conjunto amplo de estratégias para cada meta, deverá ser executado no decênio 2014 a 2024.

Nessa direção, conforme prevê a lei, o PNE precisará ser objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: Ministério da Educação (MEC); Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação (CNE); Fórum Nacional de Educação (FNE). Ao longo do decênio (2014-2024) estão previstas também duas conferências nacionais de educação, cabendo ao FNE promover a “articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem” (Inciso II do art.6º). Essas duas conferências nacionais visam debater se as metas e estratégias estão sendo atingidas ou não, bem como o que deverá ser feito para corrigir os rumos do PNE, face aos desafios existentes no país, nas regiões, nos estados e municípios.

Das 20 metas do PNE, três tratam especificamente da educação superior, as metas 12, 13 e 14, cada uma delas com um conjunto de estratégias. De modo geral o foco dessas metas se refere à expansão da educação superior no Brasil, destacando-se a elevação das taxas bruta e líquida, o aumento da proporção de mestres e doutores no corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior e a ampliação das matrículas e da

titulação na pós-graduação *stricto sensu*. Conforme as metas, essa expansão deve ocorrer assegurando a qualidade da oferta, tanto na graduação como na pós-graduação.

O PNE traz, com relação à educação superior, metas ambiciosas voltadas para a graduação e também para a titulação de doutores na pós-graduação. Além disso, evidencia preocupação com o fato da expansão não trazer prejuízos para a qualidade da oferta. Passar de 15,5% para 33% as matrículas da população de 18 a 24 anos, no período de 2014 a 2024, como estabelece a meta 12, significaria uma “revolução” na oferta de educação superior no país, pois estaríamos nos transformando num *sistema de massa* e caminhando para um *sistema universalizado*. Essa mudança certamente teria grande efeito na igualdade de oportunidades, na inclusão social, na produção do conhecimento e no desenvolvimento do país, especialmente se for assegurada a qualidade da oferta.

A expansão planejada, conforme o PNE, contará com os setores públicos e privados, como se vê nas estratégias. No *setor privado* pretende-se ampliar o financiamento via Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e Programa Universidade para Todos (PROUNI), incluindo o financiamento de cursos de mestrado e doutorado. Na expansão prevista para o *setor público* o esforço terá que ser considerável, pois é preciso garantir “40% das novas matrículas nesse segmento”, como consta da meta 12, e, além disso, contribuir decisivamente para alcançar as taxas previstas: 50% de taxa bruta e 33% de taxa líquida, o que significará mais que dobrar as matrículas da população de 18 a 24 anos. Aqui, as frentes de expansão previstas são: a expansão via universidades federais, sobretudo com a interiorização da oferta e criação de novos *campi* e de vagas em cursos noturnos, expansão via cursos a distância, ampliação dos cursos de tecnologias, licenciaturas e bacharelados nos Institutos Federais (IFs), dentre outras ações.

É nesse contexto que apresentamos o livro **Políticas de educação superior e PNE (2014-2024): Expansão, qualidade e tendências**. O livro reúne textos, resultado de pesquisa integrada, que buscam analisar as políticas, indicadores, metas, estratégias e processos de expansão da educação superior, estabelecidas, sobretudo, a partir do PNE (2014-2024), considerando as tensões, limites e perspectivas de qualidade acadêmica, bem como a compreensão do papel da educação superior no projeto de desenvolvimento econômico e social do país. Nessa direção, são examinadas as políticas desse nível de ensino implantadas nas últimas décadas, o contexto político-econômico da sociedade brasileira, as ações e estratégias dos agentes que atuam no campo da educação superior, a conjuntura da globalização econômica e da internacionalização do conhecimento, assim como as condições objetivas do atual sistema de educação superior no país.

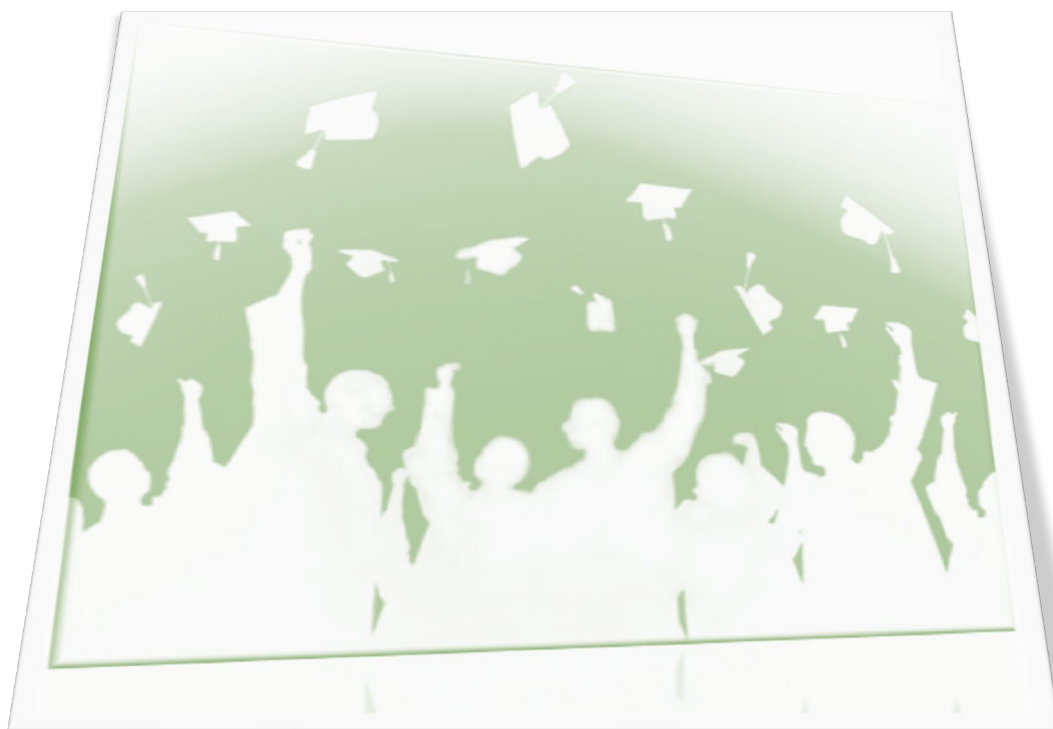
O livro está organizado em três partes. Na primeira reunimos os textos que tratam dos avanços e desafios das políticas de educação superior no contexto do PNE (2014-2024), destacando especialmente a problemática da expansão e massificação, da educação a distância, da expansão e qualidade da pós-graduação e das tensões, desafios e perspectivas decorrentes das mudanças no âmbito da avaliação da educação superior. Na segunda parte, intitulada *expansão e qualidade da educação superior: Perspectivas teóricas e metodológicas em discussão* examinam-se a problemática da qualidade num contexto de forte expansão privada. A terceira parte tem como temática central as tendências de internacionalização da educação superior e das universidades brasileiras, em particular; discute-se a internacionalização, as universidades de classe mundial e os *rankings* acadêmicos, considerando os cenários internacionais e, ainda, as políticas de educação superior e os processos de reconfiguração das novas universidades federais nos governos do partido dos trabalhadores (2003-2016). Nossa expectativa é que esse livro contribua com os avanços do conhecimento na área, bem como possa ampliar o debate acerca da expansão, qualidade e tendências das políticas de educação superior no contexto do PNE (2014-2024).

**João Ferreira de Oliveira**

**Daniela da Costa Britto Pereira Lima**

## 1ª PARTE

# POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E PNE (2014-2024): Avanços e desafios





## **POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: TENDÊNCIAS E DESAFIOS NO CONTEXTO DO PNE (2014-2024)**

**João Ferreira de Oliveira**

**Daniela da Costa Britto Pereira Lima**

A educação superior teve início no Brasil com a chegada da corte portuguesa, em 1808, mediante a criação de cursos profissionais em Instituições de Ensino Superior (IES) isoladas. No entanto, as primeiras universidades só foram criadas nas primeiras décadas do século XX, tendo maior institucionalização a partir do Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931. A expansão desse nível de ensino intensifica-se a partir dos anos 1960. Em 1968, durante o Regime Militar (1964-1984), ocorre a chamada Reforma Universitária, por meio da Lei nº 5.540/1968, que enfatiza a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e reforça a universidade como referência para a expansão da educação superior, além de promover alterações que as torna mais racionais, integradas, flexíveis e, ao mesmo tempo, mais reguladas, controladas e supervisionadas. Dentre as mudanças implantadas destacam-se: a criação dos departamentos, dos ciclos básico e profissional, do regime de crédito, da dedicação exclusiva para docentes, da maior estruturação da pós-graduação, incluindo fomento e avaliação, da criação de conselhos de regulamentação e de fiscalização e de regras mais rígidas para nomeação de reitores. Um fato marcante ao longo do Regime Militar foi o rápido crescimento das IES privadas, que em 1980 já respondia por mais de 60% das matrículas em cursos de graduação.

Nos anos 1990, sobretudo desde o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram implantadas uma série de políticas e um conjunto de medidas que configuraram a existência de uma reestruturação da educação superior que incluiu, especialmente, um *novo* padrão de modernização e de gerenciamento para a educação superior, inclusos no novo paradigma de produção capitalista e na reforma da administração pública do Estado. Nesse processo, colocou-se em discussão, entre outros, o conceito de universidade e, especialmente, a natureza e a relevância social das universidades públicas. Além disso, o governo passou a advogar e empreender ações que tornavam a educação superior mais variada, flexível e competitiva, segundo a lógica do mercado e do chamado

*Estado avaliador.* Ocorre, porém, que esse empreendimento do governo federal tendeu a tornar a educação superior ainda mais heterogênea e desigual, contrapondo-se à construção de um modelo mais *unificado*, sob a orientação do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão que, historicamente, vinha buscando constituir-se em um sistema nacional mais articulado e convergente com o desenvolvimento econômico e social do país.

O governo Lula da Silva (2003-2010), herdou um conjunto de políticas e ações que caracterizavam a reforma da educação superior ocorrida no governo anterior. De modo geral, as políticas, lógicas e ações dessa reforma se fizeram sentir, sobretudo, nos primeiros anos do primeiro mandato (2003-2007). A partir de então, o governo Lula da Silva também passou a implementar um conjunto de programas, projetos e ações que tiveram significativo impacto no processo de reconfiguração da educação superior, caracterizado por continuidades e mudanças em relação à política do governo anterior. Articulado ao discurso da democratização da educação superior pública, gratuita e de qualidade, todo um conjunto de políticas e programas passou a ser implantado e/ou reorientado, objetivando ampliar o acesso aos cursos de educação superior, especialmente de estudantes das classes sociais menos favorecidas. Foram redefinidos e ampliados o sistema nacional de supervisão e avaliação da educação superior, o financiamento para bolsas estudantis em instituições privadas, o financiamento e as metas para expansão das instituições públicas, sobretudo universidades e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. O resultado foi a continuidade da expansão do setor privado, mas também do setor público (tanto na modalidade presencial como a distância), com forte utilização dos recursos do fundo público.

Em 2011 teve início o governo de Dilma Rousseff que deu continuidade, em certa medida, às políticas do governo Lula da Silva, no que tange, sobretudo, à expansão da rede federal de educação superior pública, por meio da criação e consolidação da expansão de universidades federais e Institutos Federais. Destaca-se, no entanto, a criação do programa Ciência sem Fronteiras, que previu a oferta de mais de 100 mil bolsas para mobilidade estudantil de alunos de graduação e de pós-graduação até 2014 e, ainda, a instituição da Lei de Cotas com reserva de 50% das matrículas nas universidades federais e Institutos Federais, sobretudo para estudantes que tivessem realizado todo o ensino médio (15 a 17 anos) em escolas públicas. Esse governo também deu maior ênfase à política de ciência, tecnologia e inovação. É nesse governo também que foi aprovado, em junho de 2014, o PNE (2014-2024), que trouxe três metas específicas (12, 13 e 14) para a expansão da educação superior (graduação e pós-graduação). *A meta 12, por exemplo, busca “elevar a taxa bruta de matrícula*

na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público”. Traz ainda a meta 20, que prevê ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto - PIB do País ao final do decênio.

A partir de 2013 o Brasil passou a enfrentar uma forte crise econômica, social e política, o que resultou num golpe institucional e *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2011 a 2016). O governo de Michel Temer (2016-2018) adotou uma política de ajuste fiscal, com cortes orçamentários e redução dos gastos públicos, em nome de uma *regeneração do Estado*. Buscou, assim, ampliar as privatizações, aumentar as parcerias público-privado. Nessa direção, foi aprovada a Emenda Constitucional n.95/2016, que estabeleceu um teto para os gastos públicos primários, garantindo o pagamento da dívida pública por 20 anos, além da terceirização e da reforma trabalhista, que retirou direitos dos trabalhadores, flexibilizou o mercado de trabalho, acabou com o imposto sindical obrigatório, garantiu que o acordo coletivo prevalecesse, independentemente do que prevê a lei trabalhista etc. Destaca-se ainda o encaminhamento da reforma da previdência. No tocante à educação e a ciência e tecnologia, verificam-se ainda as seguintes mudanças: fusão do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) com o Ministério das Comunicações (MCTIC); redução do orçamento das universidades e dos Institutos Federais, bem como das agências de fomento e avaliação da pesquisa e pós-graduação; alterações na composição de órgãos colegiados, a exemplo do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Fórum Nacional de Educação (FNE); reforma do Ensino Médio; alterações nos programas de financiamento estudantil; mudanças na base legal e nos processos de avaliação e supervisão da educação a distância, da pós-graduação e da graduação, tornando-os mais flexíveis; elaboração e aprovação de Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a Educação Básica (4 a 17 anos); cortes nos orçamentos federais, o que incluiu redução de recursos para educação, ciência e tecnologia e saúde.

Em janeiro de 2019, Jair Bolsonaro assumiu a Presidência da República. Dentre os elementos que constam no programa de governo e outras proposições e ações do início de governo e que devem impactar a educação superior, destacam: transferir recursos da educação superior para a educação básica; estimular o empreendedorismo, incentivando parcerias entre pesquisadores de cientistas das universidades com empresas privadas; favorecer as parcerias e pesquisas com iniciativa privada; incentivar a pesquisa

aplicada, ou seja, com valor intelectual agregado; valorizar a educação a distância, inclusive na educação básica; manter a Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece o teto dos gastos públicos e o ajuste fiscal; reforma e ampliação do ensino técnico, como alternativa à educação superior; extinguir as cotas nas instituições públicas de ensino superior; intervir na eleição de reitores, nomeando aqueles mais afinados com a política do governo; incentivar a busca de outras fontes de financiamento para as instituições públicas, o que pode incluir a cobrança de mensalidades.

De modo geral, observa-se que o Brasil se insere também num contexto mais amplo de expansão do capital, uma vez que a globalização econômica, desde os anos 1980 passou a ser associada a um novo modo de regulação do Estado: o neoliberalismo, o que tem resultado em reformas que visam garantir o empreendimento privado, a segurança do investimento e da propriedade e a livre circulação, aquisição e utilização da força de trabalho. No âmbito da educação superior, observam-se: a) A ampliação do processo de comercialização e transnacionalização da educação superior, como bem de mercado, via Organização Mundial do Comércio / Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (OMC/AGCS) - 1995: livre comércio), mas sobretudo via abertura de capitais em bolsas de valores; b) a intensificação dos mecanismos de privatização e mercantilização da educação superior, com prevalência dos interesses privados-mercantis via financeirização e oligopolização da educação superior; (des) regulamentação do setor; tecnificação curricular e formação por competências; reorganização acadêmica com redução dos postos de trabalho e degradação e subordinação do trabalho e da gestão acadêmica à lógica mercantil; c) a maior diversificação e diferenciação dos sistemas de educação superior, com expansão acelerada e mesmo massificação do atendimento (MANCEBO; SILVA JUNIOR; OLIVEIRA, 2018; BIANCHETTI; SGUISSARDI, 2017).

Nesse contexto, tem surgido um amplo discurso da qualidade, de avaliação e de acreditação, acompanhado do aparecimento de novas políticas e novos atores no campo da avaliação e acreditação, assim como outros modos de governança global dos sistemas de educação superior; novas diretrizes e agências globais de acreditação, bem como consultorias globais e Organizações Não Governamentais (ONGs) (BARREYRO, 2018). O foco é a qualidade, embora se predomine uma concepção de qualidade cada vez mais diferenciada em conformidade com as demandas de mercado e com a menor regulação estatal. Percebe-se um aumento da competição e da hierarquização acadêmica especialmente mediante mecanismos nacionais instituídos, bem como via índices e rankings internacionais.

A educação a distância também tem se expandido fortemente na oferta de educação superior e mesmo nos cursos presenciais tem sido adotado mecanismos de semipresencialidade, com tendência a se ampliar o percentual a distância. Isso tem implicado em novas práticas e modos de organização dos currículos, bem como intenso uso de plataformas digitais, favorecendo o fim das fronteiras nacionais e internacionais na oferta de educação. Os dados dos censos da educação superior no Brasil já evidenciam a intensificação do crescimento do setor privado na oferta de educação superior (graduação e pós-graduação, especialmente a distância).

Também se observam mudanças no trabalho e na gestão das universidades, resultando em mudanças na cultura da universidade. Nesse novo contexto, a universidade só alcança legitimidade quando assume o papel de contribuir com a competitividade das empresas mediante produção de tecnologias e geração de inovações. Para implementação dessa nova cultura, as universidades, a pós-graduação e os pesquisadores vão se ajustando aos financiamentos e aos novos parâmetros de avaliação das agências avaliadoras e financiadoras. Isso induz e subordina cada vez mais a pesquisa e os seus resultados, até porque a apropriação é cada vez mais privada. A ênfase é na pesquisa tecnológica e na inovação, em detrimento da pesquisa básica. Nas agências governamentais de fomento a avaliação é intensificada, visando maior distinção entre os pesquisadores, com maior relevo para a publicação internacional e impacto dos produtos acadêmicos. Assim, os pesquisadores precisam publicar mais, competir mais e empreender mais, o que muitas vezes não resulta em avanços significativos do conhecimento ou mudanças de paradigmas nas diferentes áreas (SILVA JÚNIOR, 2017).

Mesmo com todo esse processo de reconfiguração da educação superior no Brasil, esse nível de ensino ainda é bastante elitista no Brasil, uma vez que cerca de 17,3% (2016) da população de 18 a 24 anos encontra-se matriculada em algum curso de nível superior, mantendo o país distante de um processo de massificação ou de universalização do acesso à educação superior. Os dados indicam que a educação superior no Brasil continua a crescer e que os desafios são grandes, uma vez que chegamos, em 2017, a 8.286.663 estudantes, sendo 75,3% nas instituições privadas e 24,7% nas instituições públicas. Também alcançamos um total de 199 universidades no país, sendo 106 públicas e 93 privadas. A Tabela 1 mostra que, mesmo correspondendo a 8,1% das instituições de ensino superior (IES) no Brasil, as universidades são responsáveis por 53,6% das matrículas.

**Tabela 1** – Número de IES e de matrículas em cursos de graduação por Organização Acadêmica – 2017

Organização acadêmica	Instituições		Matrículas	
	Total	%	Total	%
Total	2.448	100,0	8.290.911	53,6
Universidades	199	8,1	4.443.601	19,2
Centros Universitários	189	7,7	1.594.378	19,2
Faculdades	2.020	82,5	2.070.747	25,0
IFs e Cefets	40	1,6	182.185	2,2

Fonte: MEC/INEP/DEED

A expansão tem sido grande e acelerada também na pós-graduação. Alcançamos o total de 4.296 programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) em 2017. De 2006 a 2017 o crescimento no número total de programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrados e doutorados) foi de 89,67%. O número de discentes é crescente nas duas últimas décadas, chegando a 361.530 estudantes, sendo 304.146 nas instituições públicas, sobretudo nas universidades federais (OLIVEIRA; LIMA, 2018).

Todavia, em que pese a forte expansão da educação superior ocorrida desde meados dos anos 1990, o cenário atual no Brasil indica o aprofundamento da crise de concepção, de fins, de fomento e de avaliação da educação superior e da ciência, da pesquisa, da pós-graduação, sobretudo nas universidades públicas, dado a adoção da lógica privatista e conservadora em curso, que reforçam processos de subordinação do trabalho e da gestão acadêmica aos interesses do capital produtivo. Além disso, as concepções e mudanças anunciadas tendem a favorecer a expansão e o lucro do setor privado mercantil e a perda de autonomia na produção do conhecimento acadêmico. Assim, ganha relevo a lógica mercantil e a perspectiva da educação superior como mercadoria em detrimento da educação superior como um bem público e direito social.

## REFERÊNCIAS

BARREYRO, Gladys Beatriz. A avaliação da educação superior em escala global: da acreditação aos rankings e os resultados de aprendizagem. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 23, p. 5-22, 2018.

BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARDI, V. **Da Universidade à Commoditycidade** - Ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da

universidade se situaria em algum lugar do passado. 1. ed. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017. v. 1. 124p.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2000, p.151-204.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **Universidade & poder: análise crítica: fundamentos históricos: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

MANCEBO, D.; SILVA JUNIOR, J. R.; OLIVEIRA, João F. Políticas, Gestão e Direito a Educação Superior: Novos Modos de Regulação e Tendências em Construção. **Acta Scientiarum**. Education (Online), v. 40, e37669, p. 1-11, 2018.

OLIVEIRA, João F.; LIMA, D. C. B. P. . Pós-graduação e educação a distância: novos fins, natureza e modus operandi em construção. In: Alda Castro, et. al. (orgs). **Educação Superior em países e regiões de língua portuguesa: desafios em tempo de crise**. 1ed.Lisboa: Educa, 2018, v. 1, p. 215-244.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **The new Brazilian University - a busca de resultados comercializáveis: para quem?** 1. ed. UNESP/Marília, RET: Projeto Editorial Práxis, 2017. v. 1. 285p.

## **A EXPANSÃO E AS PERSPECTIVAS DE MASSIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL NO CONTEXTO DO PNE (2014-2024)**

**Karine Nunes de Moraes**

O estudo sobre a expansão da educação superior exige esforço para a compreensão das múltiplas facetas e contornos que nela se delineiam, mas que não se circunscrevem a ela. A história tem indicado que o conjunto de alterações processadas no campo da educação superior não está dissociado de alterações mais amplas na sociedade; antes, estas acontecem na relação com o campo social, político, econômico, jurídico e cultural. A natureza, qualidade e intensidade das interações estabelecidas com e entre os diferentes setores influenciam, em maior ou menor grau, sua organização, estruturação, características, funcionamento e, particularmente, seu processo de expansão. Desse modo, a expansão da educação superior no Brasil, aqui tomada enquanto objeto de estudo, será analisada no campo das políticas educacionais, partindo da premissa de que essa expansão só pode ser compreendida no contexto social mais amplo.

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso e sob o discurso de modernização e democratização de orientação neoliberal, inicia-se um novo ciclo de expansão da educação superior que tem continuidade, enquanto política de Estado, nos governos Lula e Dilma Rousseff, sob o discurso de ampliação e democratização do acesso à educação superior. Em ambos os governos são delineadas políticas claras para a expansão da educação superior, envolvendo políticas especialmente voltadas para a expansão do sistema federal de educação superior e para a ampliação do atendimento de estudantes no setor privado.

Para a análise da expansão e massificação da educação superior, tomamos como referência o eixo central do modelo teórico desenvolvido por Martim Trow (2005) sobre as fases ou ciclos de desenvolvimento dos sistemas de educação superior, qual seja, a percentagem de atendimento da faixa etária de 18 a 24 anos na educação superior. Segundo o autor, o atendimento de até 15% desta faixa etária na educação superior pode ser considerado um sistema de elite, de 16% a 50% um sistema de massa e mais de 50%, um sistema de acesso universal.



Considerando os aspectos mais visíveis da expansão da educação superior no país a partir de 1995, demonstraremos que o mesmo já se encontra massificado e caminha para a consolidação do sistema de massa, caso as metas relacionadas a este nível de ensino sejam superadas até 2024. Assim, é objetivo deste artigo analisar a educação superior no contexto atual e discutir a expansão e massificação deste nível de ensino no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024), a partir do exame das metas 12, 13 e 14, que estão voltadas para a elevação das taxas bruta e líquida de matrícula na graduação; elevação da qualidade da educação superior relacionada ao aumento da proporção de mestres e doutores; e ampliação das matrículas na pós-graduação *stricto sensu*.

## **EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A PARTIR DE 1995**

Em 1995 se inicia um novo período de expansão da educação superior no país, com impactos significativos na reconfiguração do campo da educação superior (MORAES, 2013), relacionada aos dois mandatos presidenciais do governo FHC (1995-2002) ao governo Lula (2003-2010) e primeiro mandato do governo Dilma (2011-2014). É importante destacar que os governos FHC e Lula/Dilma, no que concerne à análise comparada das políticas para a educação superior, apresentam linhas de continuidade (LÉDA, 2007; SILVA JR., SGUISSARDI, 2012), embora o segundo tenha construído políticas para esse nível educacional sob o discurso da democratização e promoção da justiça social, particularmente ao impulsionar o acesso à educação superior de grupos populares que, tradicionalmente, não ingressavam neste nível de ensino (GOMES, 2008; CARVALHO, 2011; GOMES, MORAES, 2012).

A educação superior passou a ocupar papel de destaque nas políticas ditas de modernização e desenvolvimento do país como um todo e, em especial, da educação brasileira, recolocando-a no âmbito das políticas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) (SANTOS, MORAES, MACHADO, 2011; SANTOS, MORAES, 2010), visando torná-la mais atrativa e viável financeiramente para o investimento externo, aumentar seu poder de competitividade local, regional e global e estreitar as relações com empresas e o mercado de trabalho (SILVA JR, SGUISSARDI, 2001; MANCEBO, SILVA JR, OLIVEIRA, 2008; OLIVEIRA, 2013; 2016).

As políticas para esse novo período de expansão da educação superior tiveram como pano de fundo as consequências do aprofundamento da crise econômica brasileira na

década de 1980, com o esgotamento do “milagre econômico brasileiro”<sup>1</sup>, articulado a altas taxas de inflação e elevadas taxas de desemprego, à crise da dívida externa (IPEA, 2010), à adoção de políticas de corte neoliberal voltadas para a estabilização da economia brasileira e seu alinhamento com a economia capitalista mundial (TUMOLO, 2001; DA MATA, 2010; AMAN; BAER, 2010; BRASIL, 1998), à reforma gerencial do Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, 2010), como também, à euforia do primeiro governo presidencial civil, de Fernando Collor de Melo (1990-1992), escolhido por eleição direta, que, posteriormente, sofreu *impeachment*, sendo sucedido por Itamar Franco.

É nesse contexto que se localizam os princípios orientadores da expansão da educação superior a partir de 1995, sob o discurso de modernização e democratização de orientação neoliberal em um momento de retração econômica e concomitante redução da capacidade de investimento do Estado em todas as áreas sociais e, em especial, na educação superior. Situação que se modifica no governo Lula/Dilma, com políticas específicas para as áreas sociais (MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018). Nesse cenário político-social, mudanças significativas foram introduzidas em toda a estrutura organizacional, jurídica e financeira das instituições de Ensino Superior e, particularmente, das universidades públicas. O escopo dessas mudanças se assentou em três pilares: flexibilidade, competitividade e avaliação, materializando-se pelas políticas de expansão, diversificação do sistema, avaliação, supervisão, qualificação e modernização. (SGUISSARDI, 2000, 2008; DOURADO, 2002; OLIVEIRA, 2000; SOUZA, 2005; SCHWARTZMAN, 2000). À medida que se implementa outra racionalização da provisão educacional, com destaque para os processos de regulação e controle, principalmente das práticas institucionais, corrobora com a política de flexibilização e competitividade do sistema, também em curso, por meio da diversificação e diferenciação institucional.

Dentre as políticas implementadas no governo FHC e as discussões que implicaram na expansão da educação superior, destaca-se a implementação da Gratificação de Estímulo à Docência ao Magistério Superior (BRASIL, 1998), que teve implicações diretas no processo de reorganização da atividade docente nas instituições federais de educação superior (Ifes), no aumento das matrículas e contribuiu para a ampliação dos cursos noturnos, ao mesmo tempo em que foi acompanhada por queda dos recursos financeiros para as Ifes (AMARAL, 2003). Outro programa de impacto foi o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (BRASIL, 1999), destinado à expansão das matrículas em cursos de graduação no setor privado/mercantil (SGUISSARDI, 2008).

A partir de 2003, sob o discurso de ampliação e democratização do acesso à educação superior como um direito, o governo Lula implementa política clara para expansão deste nível de

---

<sup>1</sup> É chamado de “milagre econômico Brasileiro” o período 1968-1973, em função das elevadas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), de 11,1% ao ano (a.a.), posterior ao período de 1964 a 1967 em que foi registrada uma taxa média anual de crescimento de 4,2%. Nesse período do milagre, articulado ao crescimento expressivo do PIB brasileiro houve o declínio constante da inflação e superávits no balance de pagamentos.

ensino, envolvendo tanto programas especialmente voltados para a expansão do sistema federal de educação superior (Programa de Expansão das Ifes; o Processo de Integração de Instituições Federais de Educação Tecnológica, para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)) como para a ampliação do atendimento de estudantes no setor privado (Programa Universidade para todos (PROUNI), Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)).

As políticas implementadas para a educação superior no período de 1995 a 2014, quando observadas em seu conjunto, resultaram um claro processo de expansão deste nível de ensino. O número de matrículas na graduação passou de 1.759.703 para 7.828.013, o número de instituições de ensino passou de 894 para 2.368, o número de vagas passou de 610.355 para 8.081.369 e o número de função docente passou de 161.645 para 383.386. Se, por um lado, a proposta do governo Lula para a educação superior é criticada por romper com os “avanços” promovidos pelo governo FHC, por outro, também é criticada por dar continuidade à política implementada por seu antecessor (SILVA, 2002; SGUISSARDI, 2006; CARVALHO, 2008).

### **EXPANSÃO E MASSIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PNE (2014-2024)**

A perspectiva de expansão da educação superior é indicada pelo Plano Nacional de Educação, aprovado para o decênio de 2014-2024. De um total de 20 metas, três delas, como dito anteriormente, destinam-se à continuidade do processo de expansão da educação superior, tanto na graduação como na pós-graduação *stricto sensu*. Neste artigo, por sistema de massa ou de massificação do ensino superior, tomamos de empréstimo os termos cunhados por Trow (2005), ao analisar o processo de desenvolvimento deste nível de ensino.

Para este autor, o desenvolvimento dos sistemas de educação superior passa por três grandes fases ou ciclos distintos, passando do sistema de elite para o sistema de massa e, deste, podendo chegar ao sistema de acesso universal<sup>2</sup>. O autor destaca três elementos, que, articulados, provocam transformações importantes dentro do sistema, quais sejam: a taxa de crescimento da matrícula, o tamanho absoluto do sistema e de instituições isoladas e a

---

<sup>2</sup> Trow (2005) categoriza um conjunto de dimensões para compreender o processo de transição ou transformação histórica da educação superior: tamanho do sistema, funções da educação superior, currículo e formas de instrução, a “carreira” do estudante, diversificação institucional, o *locus* do poder e de decisão, padrões acadêmicos (qualidade), políticas de acesso e seleção, formas de administração acadêmica e governança interna. A alteração no padrão, ritmo e volume de crescimento fazem emergir problemas de diferentes ordens no sistema, envolvendo: as formas de acesso e seleção da população estudantil, o padrão da qualidade do ensino, a distribuição do currículo, a organização e realização de pesquisas, a gestão da universidade e de instituições não universitárias, etc, o que constituiu um período de crise do sistema.

proporção do grupo etário relevante matriculado nas instituições de educação superior (TROW, 2005, p. 2). O crescimento em ritmo acelerado desses elementos produz uma grande tensão sobre as estruturas de governança, de administração, e contribui para o enfraquecimento das formas mais tradicionais de relações da comunidade acadêmica. Também faz emergir discussões sobre políticas de igualdade e equidade de oportunidades educativas, antes vistas como questão secundária, pressionando governos à formulação de políticas compensatórias e/ou afirmativas (TROW, 2005, p. 3-6). Somado a esse fator, o aumento de proporções significativas de determinado grupo etário tende a interferir na organização e no clima institucional, bem como na estrutura curricular dos cursos, promovendo um processo paulatino de diferenciação e diversificação institucional.

Contudo, a causa irradiadora do processo de transição ou transformação de uma fase do sistema para outra, é o volume de matrícula de jovens entre 18 a 24 anos. Segundo Trow (2005), o sistema de elite tende a atender até 15% do grupo etário relevante, enquanto o sistema de massa, entre outras características, identifica-se por atender entre 16 e 50% do grupo etário relevante, estando consolidado em relação ao sistema de elite quando passa a registrar mais de 30% das matrículas do coorte de jovens entre 18 a 24 anos. Já o sistema de acesso universal caracteriza-se, dentre outros aspectos, pelo volume de matrículas, que passa a atender mais de 50% da população estudantil.

Ao acompanharmos a expansão das matrículas dos jovens de 18 a 24 anos na educação superior a partir de 1995, considerando a perspectiva teórica de Trow (2005), verificamos que durante o governo FHC dá-se início o processo de transição do sistema de elite para o sistema de massa, processo que tem continuidade no governo Lula, em face ao conjunto de políticas que apontam para a construção do sistema de massa, quando a taxa líquida de matrícula alcançou 16,6% no ano de 2013 e o horizonte de consolidação deste sistema quando da realização da meta 12 do PNE (2014-2024).

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabeleceu enquanto meta de expansão para a graduação (meta 12) a elevação da taxa bruta de matrícula para 50% da população de 18 a 24 anos e a taxa líquida para 33% da população neste coorte etário relevante, além de assegurar a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público. Isso nos leva a considerar alguns aspectos correlacionados: o número da população de 18 a 24 anos, o número de matrículas no coorte etário relevante e a projeção para alcançar o estabelecido na meta.

De acordo com a Tabela 1, o número de matrículas na graduação apresentou crescimento constante no período de 2014 a 2016, passando de 7.828.013 matrículas para 8.048.701.

Considerando o número de matrículas por região, podemos observar o decréscimo no número de matrículas nas regiões Sudeste e Centro-Oeste no ano de 2016 que precisa ser investigado para ver se se trata de uma tendência para os próximos anos ou não. Pelo que parece, tanto pode ser um reflexo do decréscimo da população nesta faixa etária, indicada na Tabela 2, como ser um reflexo da crise econômica pelo qual o país tem passado.

<b>Tabela 1:</b> Número de matrícula na graduação por região, taxa de matrícula bruta e taxa de matrícula líquida – Brasil – 2014-2016									
Região	2014			2015			2016		
	Matrícula total	Taxa Bruta %	Taxa Líquida %	Matrícula total	Taxa Bruta %	Taxa Líquida %	Matrícula total	Taxa Bruta %	Taxa Líquida %
<b>Brasil</b>	<b>7.828.013</b>	<b>34,51</b>	<b>17,39</b>	<b>8.027.297</b>	<b>35,78</b>	18,16	<b>8.048.701</b>	<b>35,71</b>	<b>18,31</b>
Norte	609.120	28,69	12,43	647.609	30,57	13,52	654.944	29,62	13,42
Nordeste	1.646.883	24,98	11,96	1.694.680	26,29	12,82	1.703.678	26,19	12,97
Sudeste	3.557.642	38,90	19,93	3.618.711	39,83	20,46	3.611.939	40,02	20,73
Sul	1.262.929	40,93	22,12	1.311.201	43,02	23,21	1.326.539	43,74	23,65
Centro-Oeste	751.439	43,34	22,38	755.096	43,55	22,79	751.601	42,60	22,64

Fonte: Censo da Educação Superior 2014-2016; Pnad/IBGE 2014-2015 e PnadC 2016/4º Trim.

<b>Tabela 2:</b> População de 18 a 24 anos por região – Brasil – 2012-2016			
Região	2014	2015	2016
Brasil	<b>22.681.790</b>	<b>22.432.217</b>	<b>22.538.261</b>
Norte	2.122.804	2.118.780	2.211.148
Nordeste	6.592.863	6.446.391	6.505.426
Sudeste	9.146.311	9.085.406	9.024.735
Sul	3.085.954	3.047.809	3.032.541
Centro-Oeste	1.733.858	1.733.831	1.764.411

Fonte: Pnad/IBGE 2014-2015 e PnadC 2016/4º Trim.

Neste mesmo período, a taxa bruta de matrícula no país passou de 34,51 em 2014, para 35,71 em 2016, sendo que as regiões Norte, Nordeste e centro-Oeste apresentaram taxas em 2016 menores que em 2015. Enquanto a taxa líquida de matrícula passou de 17,39 em 2014 para 18,31 em 2016 (Tabela 1).

Ainda sobre a meta 12, o PNE coloca como meta de expansão da educação atingir 50 da taxa bruta de matrícula, sendo que das matrículas novas, 40 deve ser no segmento público. A tabela 3 apresenta os desafios e as projeções para o país e cada uma de suas regiões para atingir o proposto no PNE 2014-2024. Apresentando também o número de matrículas que precisam ser criados para o alcance da meta.

**Tabela 3** – Projeção da expansão de matrículas e matrículas públicas na educação superior de 2014 a 2024 para o alcance de 50 de taxa bruta, no Brasil e regiões, no ano de 2024

Regiões Estados	Matrículas na educação superior 2014	Matrículas públicas na ES em 2014	Taxa bruta 2014	Total de matrículas para o êxito de 50 de taxa bruta em 2024	Acréscimo total de novas Matrículas (todas as idades)	de crescimento necessário nas matrículas da ES de 2014 a 2024	Acréscimo de matrículas públicas até 2024	Total de matrículas públicas para o êxito de 40 das novas matrículas em IES públicas em 2024	de crescimento Necessário nas Matrículas públicas da ES de 2014 a 2024
Brasil	7.828.013	1.961.002	32,7	11.699.810	3.871.797	49	1.548.719	3.509.721	79,0
Norte	609.120	202.633	26,2	1.240.754	631.634	104	252.654	252.724	124,7
Nordeste	1.646.883	582.852	24,1	3.372.955	1.726.072	105	690.429	83.698	118,5
Sudeste	3.557.642	660.839	37,3	4.588.304	1.030.662	29	412.265	11.160	62,4
Sul	1.262.929	346.439	38,0	1.535.147	272.218	22	108.887	1.073.104	31,4
Centro-Oeste	751.439	168.239	39,8	962.651	211.212	28	84.485	29.720	50,2

Fonte: Carvalho, 2018. (Adaptado)

A Tabela 3 indica que para o alcance de 50 da taxa bruta de matrículas no país, será necessário criar 3.871.797 novas matrículas, representando um crescimento total de 49 nas matrículas no período de 2014 a 2024. E para atingir a meta de 40 das novas matrículas

no seguimento público, precisam ser realizadas 1.548.719 matrículas, representando um crescimento necessário de 79 até o final da vigência do PNE. A tabela também mostra que o esforço para alcançar a meta se faz diferente entre as regiões. Para alcançar a taxa bruta de 50, a região Norte e Nordeste terão que registrar um crescimento de 105 de matrículas e, para alcançar 40 das matrículas no segmento público, essas regiões terão que crescer 118,5 e 124,7, respectivamente. Além de superior às assimetrias regionais, essa dimensão da meta 12 demandará muita determinação do governo federal e a concentração de políticas neste sentido, uma vez que a tendência de expansão da educação superior, desde meados da década de 1990, tem sido fortemente privada (OLIVEIRA, DOURADO, 2017).

Quanto à elevação da taxa líquida para 33 da população de 18 a 24 anos, considerando o número de matrículas na graduação de pessoas com 18 a 24 anos (Tabela 2), em relação à taxa líquida de matrícula e o número da população nesta faixa etária (Tabela 1), há a necessidade de um grande esforço no país e respectivas regiões para alcançar essa meta. Com apenas 18,31 dos jovens de 18 a 24 anos matriculados na educação superior no país, o esforço para alcançar a taxa de 33 deste público deve quase dobrar no período de 2014 a 2024. Esse esforço ainda deve ser maior nas regiões Nordeste, com 12,97 de taxa líquida de matrícula, e a Norte, com 13,42 no ano de 2016 (Tabela 1).

A superação desta meta passa pelas estratégias de reestruturação e otimização da capacidade instalada da infraestrutura e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior; a interiorização de vagas e cursos de graduação da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil; ampliação das taxas de acesso, permanência e conclusão na educação superior; ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil; expansão do financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES; adoção de políticas afirmativas; consolidação e ampliação de programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação; ampliação de cursos de formação de professores para a educação básica; reestruturação de procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou recredenciamento de instituições no âmbito do sistema federal de ensino; dentre outras.

A meta 13 do PNE relaciona a elevação da qualidade da educação superior à ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75, sendo, deste total, um mínimo de 35 de doutores.

Certamente uma meta importante, contudo, a elevação da qualidade não considera outros aspectos tais como condições de trabalho, infraestrutura, plano de carreira, dentre outros. Considerando os indicadores da educação superior, essa foi uma meta tímida para o país, uma vez que, em 2014, já se registrava 73,4 de mestres e doutores na educação superior, tendo ultrapassado a meta no ano de 2015, quando se registrou 76,3 de profissionais com essa titulação. Ao observar a meta por região, cabe destacar que somente o Norte e o Centro-Oeste ainda não alcançaram a meta, com 70,5 e 72,8, respectivamente (Tabela 4).

<b>Tabela 4:</b> Percentual de docentes na educação superior com mestrado ou doutorado, por região – Brasil			
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Brasil</b>	73,4	76,3	78,2
Norte	64,6	68,3	70,5
Nordeste	71,4	75,0	77,2
Sudeste	75,4	77,9	79,8
Sul	76,6	79,1	81,0
Centro-Oeste	66,8	71,1	72,8
Fonte: Censo da Educação Superior - 2014-2016 /Inep.			

O mesmo acontece com o percentual de docentes com doutorado. O país já alcançou 39 de docentes com doutorado, faltando apenas as regiões Norte e Centro-Oeste para alcançar a meta, com 29,7 e 34,6 respectivamente (Tabela 5). Se por um lado registra-se a facilidade de superar essa meta, mesmo considerando as assimetrias regionais, por outro lado, segundo Oliveira e Dourado (2017), é necessário superar o obstáculo da fixação destes mestres e doutores em cidades do interior do país aliado ao processo de interiorização dos cursos de graduação, contribuindo para a ampliação das oportunidades educacionais e o desenvolvimento mais equilibrado do país.

<b>Tabela 5:</b> Percentual de docentes na educação superior com doutorado, por região - Brasil			
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Brasil</b>	35,5	36,6	39,0
Norte	24,3	26,9	29,7
Nordeste	32,4	34,1	36,5
Sudeste	39,1	39,5	41,9
Sul	36,2	37,6	40,6
Centro-Oeste	31,0	33	34,6
Fonte: Censo da Educação Superior - 2014-2016 /Inep.			



A elevação da qualidade da educação superior, além de estar relacionada à elevação do percentual de mestres e doutores, também está relacionada ao aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão; ampliação da cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação; indução de processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior; promoção da melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação; elevação do padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada e articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*; elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas e nas instituições privadas; promoção da formação inicial e continuada dos(as) profissionais técnico-administrativos da educação superior; dentre outros.

A meta 14 do PNE (2014-2024) refere-se à elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores. De acordo com dados coletados no Geocapes, em 2014 a titulação anual foi de 51.527, chegando a 59.614 em 2016, faltando registrar mais 386 novos títulos de mestres por ano para o cumprimento da meta (Tabela 6). Quanto à meta de atingir a titulação total de 25.000 doutores por ano, deve-se considerar que, no ano de 2016, emitiram-se 20.603 títulos, faltando o incremento de mais 4.397 novos títulos por ano. Chama a atenção a concentração do número de títulos de mestres e doutores na região Sudeste, seguida pela região Sul, e a baixa participação da região Norte neste processo. Isso tende a indicar a necessidade da implementação de políticas específicas para a indução da expansão da pós-graduação *lato sensu*, bem como de sua interiorização.

Brasil	Número de mestres titulados			Número de doutores titulados		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
		51.527	54.924	59.614	17.048	18.625
Norte	1.995	2.094	2.728	319	378	485
Nordeste	9.502	10.145	10.863	2.429	2.690	2.956
Sudeste	25.106	26.882	28.791	10.215	11.053	11.917
Sul	10.863	11.664	12.450	3.168	3.530	4.148
Centro-Oeste	4.061	4.139	4.782	917	974	1.097
Fonte: Goecapes – 2014 a 2016						

Quanto ao desafio de alcançar os 362 novos títulos de mestres e 4.397 de doutores por ano até 2024 para a concretização da meta 14, Carvalho (2018) realizou o cálculo da relação existente entre o número de matriculados e titulados no ano de 2016, para fazer projeção sobre a demanda de novas matrículas em cursos de mestrado e doutorado para a obtenção de 60.000 mil mestres e 25.000 mil doutores titulados até o final de 2024. Segundo a autora, para que haja um acréscimo de 386 novos mestres titulados é necessário que ocorra a criação anual de 14.456 novas matrículas em cursos de mestrado no país e, para que ocorra um acréscimo de 4.397 novos doutores titulados, seria necessário um acréscimo anual de 84.159 novas matrículas em cursos de doutorado no país. Segundo Dourado (2017), uma vez que o setor público historicamente tem contribuído com o maior número de títulos de mestres e doutores, considerando sua tradição, estrutura e capacidade de formação de pós-graduandos, não haverá como superar essa meta de modo qualificado e consequente, sem fortalecer a capacidade estatal da oferta de pós-graduação. Certamente, um esforço a ser empreendido nos próximos anos.

Sobretudo considerando as estratégias estabelecidas no Plano Nacional de Educação para a superação dessa meta, qual seja, a expansão do financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento; estimulação da integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e as agências estaduais de fomento à pesquisa; expansão do financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*; expansão da oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância; implementação de ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado; ampliação da oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente os de doutorado, nos campi novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas; manutenção e expansão de programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência; estimulação da participação das mulheres nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*; consolidação de programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras; promoção do intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão; ampliação do investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação; formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de

base tecnológica; ampliação do investimento na formação de doutores; indução do aumento qualitativo e quantitativo do desempenho científico e tecnológico do País e da competitividade internacional da pesquisa brasileira; ampliação da cooperação científica com empresas, Instituições de Educação Superior - IES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs; estimulação do desenvolvimento de pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, voltada para a inovação e a produção e registro de patentes.

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Retomando a teoria de Trow (2005) sobre as fases ou etapas de desenvolvimento da educação superior, ao afirmar que a transição de um sistema/fase para outro ocorre um amplo processo de reestruturação do sistema como um todo e considerando o período mais recente de expansão no país, bem como as mudanças por elas acarretadas, entendemos que está em curso um amplo processo de complexificação e metamorfose desse nível de ensino. Por complexificação, entendemos a resultante dos processos de diversificação e diferenciação institucionais, que, paradoxalmente, é produzida e, ao mesmo tempo, é promotora de processos de reestruturação da educação superior intrínsecos à própria lógica de complexificação. Isso não quer dizer que no processo de complexificação não ocorram alterações, ajustes e acomodações, mas que, inclusive, isso faz parte do processo, que é dinâmico, não linear, cheio de tensões e conflitos de diferentes ordens (MORAES, 2013). Por metamorfose, termo cunhado por Oliveira (2000), entendemos como o estado de mudança observado no modo de ser e de agir das instituições de educação superior, o que indica uma dinâmica de alteração na educação superior que vem se processando paulatinamente em todo o sistema de ensino, visando transformá-lo em uma coisa diferente do que é.

Ao utilizarmos das ideias de complexificação e metamorfose para nos referirmos ao atual processo de expansão, poderíamos perguntar pelas evidências de uma transformação desse nível de ensino envolvendo as IES, o sistema de ensino e, ainda, o campo da educação superior. Análises sobre a educação superior, assim como os indicadores educacionais, têm evidenciado um conjunto de políticas no sentido de promover alterações substantivas nesse nível de ensino como um todo. Também evidencia o esforço de se induzirem e introduzirem mudanças parciais e/ou pontuais, em grande medida também diferenciadas, quando consideramos a existência de diferentes sistemas de ensino e a manutenção das esferas

pública e privada na oferta desse nível de ensino e a diversificação institucional, ampliando a diversidade e flexibilidade já consagradas no cenário brasileiro.

Nesse sentido, a materialização do Plano Nacional de Educação (2024-2024), em especial a superação das metas de expansão e melhoria da qualidade atinentes à educação superior, aponta para a consolidação da massificação deste sistema de ensino, ao mesmo tempo que contribuirá para sua maior complexificação e metamorfose. Contudo, não podemos perder de vista os riscos reais da não implementação do Plano Nacional de Educação, face à promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que, ao congelar por vinte anos os investimentos do governo federal nas áreas sociais, ao que tudo indica, poderá inviabilizar a meta 20 do referido Plano, que se refere à ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7 (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10 (dez por cento) do PIB ao final do decênio, condição indispensável para a superação de todas as metas e estratégias propostas.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: Estado X Mercado**. São Paulo: Cortez e UNIMEP, 2003.

BRASIL. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010. 210 p. 3 v.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 jan. 1988.

BRASIL. **Lei n. 9.678**, de 3 de julho de 1998. Institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior, e dá outras providências.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1827**, de 27 de maio de 1999. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.

BRASIL. **Programa de Estabilidade Fiscal**. 1998. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/pef.asp>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público, v.50, n.4, p.5-30, 1999.

CARVALHO, Cristina H. A. **Política Pública para a Educação Superior no Brasil (1995-2008): ruptura e / ou continuidade?** Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas-SP, 2011.

CARVALHO, Renata Ramos Da Silva. **O PNE e as Universidades Estaduais Brasileiras: assimetrias institucionais, expansão e financiamento.** Tese (Doutorado). Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia-Go, 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, 2002, vol.23, n. 80.

GOMES, Alfredo Macedo. As reforma e políticas da educação superior no Brasil: avanços e recuos. In: MANCENO, Deise; SILVA JR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira. **Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil.** Campinas, Átomo & Alínea, 2008, v. 1, p. 23-51.

GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Nunes. Educação Superior Contemporânea: transição para um sistema de massa. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 33, n. 118, p. 171-190, jan. 2012.

LÉDA, Denise Bessa. **Universidade nova/plano de reestruturação e expansão das universidades federais: mais uma dose da reforma universitária?** In: 30a. Reunião Anual da ANPED, 2007, Caxambu/MG. *Anais da 30a. Reunião Anual da ANPED*, 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT11-2936--Int.pdf>

MANCENO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). **Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil.** Campinas: Alínea, 2008.

MARQUES, Rosa Maria; XIMENES, Salomão Barros; UGINO, Camila Kimie. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 526-547, set. 2018.

MORAES, Karine Nunes. **A produção acadêmica sobre a expansão da educação superior no Brasil no período de 1995 a 2010.** Tese (Doutorado em educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, p. 217. 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da Universalização do Ensino Fundamental ao Desafio da Qualidade: Uma Análise Histórica. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 661-690, out. 2007.

OLIVEIRA, João Ferreira; MORAES, Karine Nunes de. Produção do Conhecimento na Universidade Pública no Brasil: tensões, tendências e desafios. **Educação em Revista**, UFMG, v. 32, p. 73-95, 2016.

OLIVEIRA, João Ferreira. A política de ciência, tecnologia e inovação, a pós-graduação e a produção do conhecimento no Brasil. **Inter-ação**. UFG, v. 38, p. 323-338, 2013.

SANTOS, Catarina de Almeida; MORAES, Karine Nunes de; LEMOS, Jandernaide Resende; MACHADO, Ana Maria Netto. O papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e dos fundos setoriais no crescimento da produção de conhecimento no Brasil. **Inter-ação**. UFG, v. 36, p. 24-44, 2011.

SANTOS, Catarina de Almeida; MORAES, Karine Nunes de. **A produção do conhecimento e a Política Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)**. Série-Estudos (UCDB), v. 30, p. 283-301, 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. A Revolução Silenciosa do Ensino Superior. In: DURHAM, Eunice Ribeiro e Sampaio, Helena. **O Ensino Superior em Transformação, São Paulo, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES/USP)**, 2000, pp 13-30.

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JUNIOR, João dos Reis. Formas e razões da expansão da educação superior pública no Brasil. In: MANCEBO, Deise; BITTAR, Mariluce; CHAVES, Vera Lúcia Jacob (orgs.). **Educação Superior: expansão e reformas educativas**. Maringá: Eduem, 2012.

SGUISSARDI, Valdemar. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In: SGUISSARDI, Valdemar. (org.) **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000, p. 47-62.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil - 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, Campinas, Out. 2006, v. 27, n.96, p.1021-1056.

\_\_\_\_\_. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n.105, p. 991-1022, set./dez. 2008.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Uma escola do tamanho do Brasil**, Brasília, 2002.

SOUZA, Paulo Renato. **A Revolução Gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

TUMOLO, Paulo Sergio. Reestruturação Produtiva no Brasil: um balanço crítico introdutório da produção bibliográfica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, p. 71-99, dez., 2001.

## **EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA E O PNE 2014-2024: DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE UM CENÁRIO EM TRANSIÇÃO**

Rosselini Diniz Barbosa Ribeiro  
Daniela da Costa Britto Pereira Lima

Um cenário de mudanças políticas, econômicas e sociais de tendência neoliberal tem impulsionado a expansão da educação superior no Brasil. A redução de recursos para as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, o financiamento de IES privadas e as recentes regulamentações para esse nível de ensino favoreceram sua larga expansão, diversificação, flexibilização e mercantilização, visando o atendimento das demandas do mercado e a venda de serviços educacionais. Nesse sentido, o ensino superior tem se configurado como mercadoria de grande valor e como mecanismo para a oferta de serviços e não como garantia de direito com qualidade.

Dentro desse contexto, desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em que a Educação a Distância (EaD) aparece pela primeira vez em um instrumento jurídico no Brasil e como prática legalmente aceita, a modalidade tem se desenvolvido de forma dual para a oferta na educação superior: para alguns, uma real possibilidade de democratização e acesso a esse nível de ensino com a ampliação de matrículas; para outros, um instrumento para a mercantilização, privatização e massificação da oferta. Com relação às instituições de educação superior (IES) privadas que ofertam cursos a distância, Lima (2014) salienta que existe uma concentração de matrículas em um número reduzido delas. No que diz respeito às instituições públicas de educação superior (IPES), a maioria depende de fomento externo para a oferta de cursos na modalidade, a ser obtido por meio de editais.

Nesse caso, seria a EaD uma estratégia para o cumprimento da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), aprovado por meio da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, oportunizando o aumento no número de matrículas no ensino superior público ou mero instrumento de oferta massificada? As políticas de expansão da educação superior estão, de fato, garantindo sua democratização com qualidade? O que se reserva para a educação superior no Brasil, tendo em vista o contexto político e econômico em que se

inserem?

Este artigo pretende problematizar estes questionamentos e, por isso, tem como processo investigativo o estudo do percurso histórico de expansão da educação superior no Brasil, analisando as ações de institucionalização da EaD, regulamentações e políticas implementadas, entendendo esse processo de expansão como uma trajetória em construção. Tem, ainda, o objetivo de verificar em que medida a EaD pública pode contribuir para o processo de expansão e para o cumprimento da Meta 12 do PNE 2014-2024 em relação ao aumento da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade na oferta e expansão para, pelo menos 40% de novas matrículas no segmento público. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, de caráter descritivo, exploratório e de natureza qualitativa e quantitativa.

## **A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA TRAJETÓRIA EM CONSTRUÇÃO**

As políticas de expansão da educação superior no Brasil foram pautadas, nas últimas décadas, pelo financiamento de instituições privadas e regulamentações que favoreceram, sobretudo, sua diversificação, flexibilização, diferenciação e mercantilização com a formação de oligopólios<sup>3</sup>. Assim, para Sguissardi (2000, p. 9), o enorme desafio de expandir o ensino superior no Brasil se desdobrou “em múltiplos desafios menores, todos eles de inegável e incômoda relevância”. Nesse novo contexto, o maior deles não consiste em administrar essa expansão acelerada, mas sim em ampliar o direito social de educação pública, gratuita, laica e de qualidade social<sup>4</sup> (DOURADO, 2008).

O processo de expansão da educação superior no Brasil teve início no conjunto das reformas do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com a regulamentação da LDB nº 9.394/96, que possibilitou o funcionamento de IES privadas com fins lucrativos

---

<sup>3</sup> Fusão de megaempresas para a manutenção do controle econômico de preços e oferta, consolidando assim o monopólio de grandes IES privadas, como é o caso da Kroton Educacional, Anhanguera Educacional, Estácio Participações, Sociedade Educacional Brasileira - SEB (CHAVES, 2010; RUAS, 2014).

<sup>4</sup> Para Dourado e Oliveira (2009, p. 205), a “qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos”. Um ensino de qualidade social deve se desenvolver em sintonia com ações que visem à superação das desigualdades sociais, econômicas e culturais de cada região.



e iniciou o processo de expansão privatista, descaracterizando, assim, a função social da universidade<sup>5</sup>.

Dias Sobrinho (2003, p. 102) considera que esse processo de expansão “trouxe consigo uma grande diferenciação de cursos superiores” em centros universitários, que agregaram instituições sem a obrigação de fazer pesquisa sistemática, de oferecer cursos de pós-graduação e em todas as áreas, bem como surgiu um “explosivo” número de faculdades e institutos isolados, seguindo a lógica de absorção de uma demanda nacional, de acordo com as carências do mercado. O autor ainda destaca que a educação como função da economia é uma tendência impulsionada pelos organismos multilaterais e é reconhecida como capital de alto valor econômico, por isso mantém forte relação com a formação de mão de obra qualificada e treinamento especializado. Essa tendência reforça a crença no fortalecimento da economia a partir da estimulação, da expansão e diversificação das instituições privadas e da competitividade entre elas, incentivando, ainda, as instituições públicas a buscarem financiamentos alternativos, inclusive com a cobrança de taxas estudantis.

Ferreira (2012) afirma que no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as diretrizes políticas para a educação superior induziram uma visão mais pragmática e utilitária das universidades, o que modificou os referenciais da sua finalidade e relevância social, passando pela tentativa de sua caracterização

[...] como um serviço público não estatal; da diminuição significativa do financiamento estatal na manutenção das universidades federais; da mudança do papel do Estado, de financiador para regulador; da privatização; do incentivo de fontes alternativas de financiamento; das parcerias público-privadas; da diferenciação e competitividade entre instituições; da expansão de baixo custo; do ensino a distância; dos sistemas de avaliação; da formação a para atender ao mercado de trabalho (FERREIRA, 2012, p. 461).

Assim, se os anos de 1990 foram marcados pela desregulamentação da educação superior, preparando o terreno para o processo de empresariamento, os anos 2000 contaram com o terreno fértil para a mercantilização e formação de oligopólios.

---

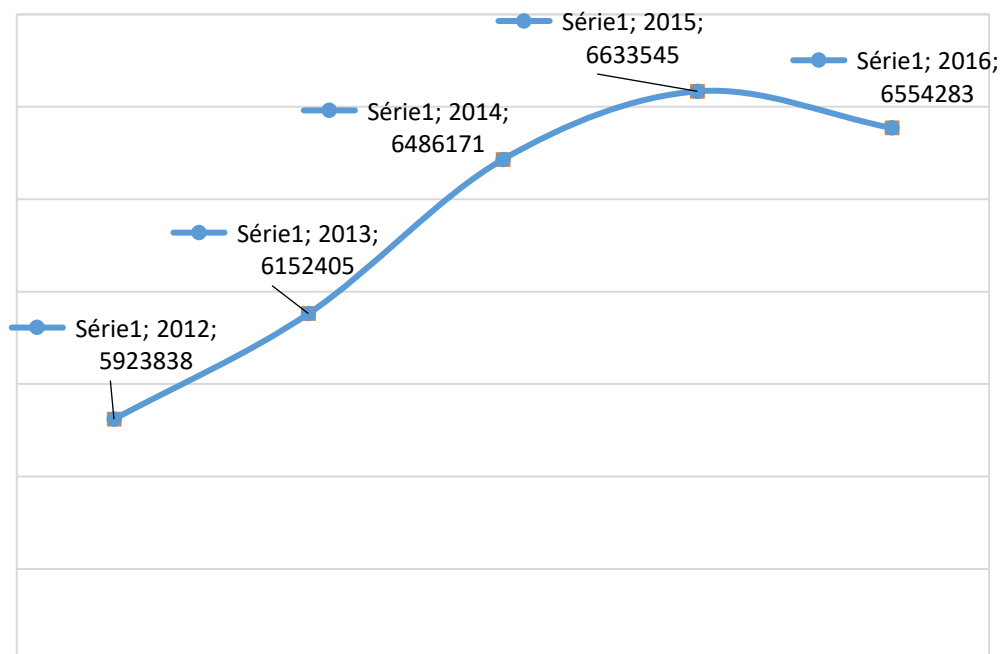
<sup>5</sup> Chauí (1999) adverte que a universidade moderna se fundou a partir da ideia de um conhecimento guiado por sua própria lógica, por necessidades imanentes, tanto do ponto de vista de sua invenção ou descoberta como de sua transmissão, inseparável da ideia de democracia e democratização do saber, diferentemente, da perspectiva de uma universidade funcional voltada para a formação rápida de profissionais requisitados como mão de obra altamente qualificada para o mercado de trabalho.

No governo Lula da Silva (2003-2010), o Decreto nº 4.914/2003 deu autonomia aos centros universitários e o de nº 5.622/2005 regulamentou a EaD no período, fortalecendo a política de diversificação institucional, sendo decisivos para a expansão privatista. De 1996 a 2007, houve um crescimento no número de alunos matriculados no ensino superior brasileiro na escala de 161,2%, sendo 221,2% no setor privado e 68,7% no setor público (CHAVES, 2010). Com a abertura do capital educacional na bolsa de valores, em 2007, a fusão de IES privadas na formação dos oligopólios consolidou o monopólio de grandes empresas, destacando-se a Anhanguera Educacional, Estácio Participações, a Kroton Educacional e a Sociedade Educacional Brasileira (SEB), numa movimentação aproximada de 15 bilhões de reais por ano. Em 2013, a Kroton com 57,48% e a Anhanguera com 42,52% fundiram-se, tornando-se presentes em 835 cidades e conquistaram o percentual de 15% de todos os alunos do Brasil (RUAS, 2014). Esses dados revelam que a educação superior no Brasil se inseriu no bojo das relações capitalistas, adequando-se às demandas do capital financeiro internacional em que "os lucros exorbitantes e a sua atratividade no mercado não tem nenhuma relação com a qualidade do ensino" (CHAVES, 2010, p. 495).

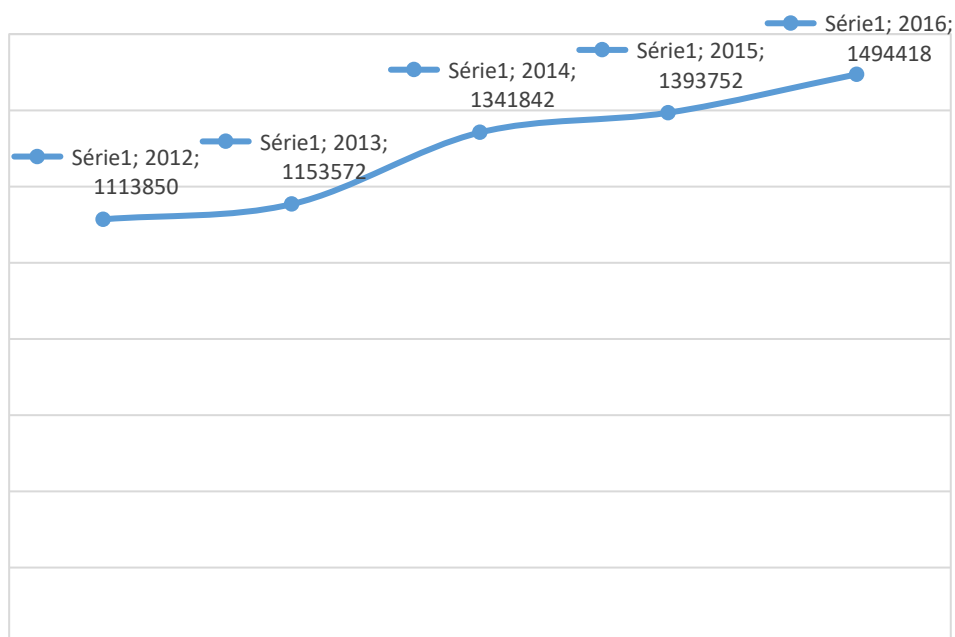
Nesse sentido, Ferreira (2012) considera que o governo Lula da Silva (2003-2010) guiou a reforma da educação superior por meio da promulgação de leis e decretos que apontam mais para continuidade do que ruptura com o que foi delineado pelo governo FHC ao privilegiar as IES privadas. Por outro lado, não se pode negar que houve uma outra lógica de desenvolvimento desse nível educacional que ampliou a supervisão e regulação da oferta para a garantia da qualidade e promoveu o aumento de recursos públicos para as instituições federais de educação superior (IFES), ocasionando a ampliação de vagas para novos professores e servidores técnico-administrativos, além de expandir os *campi* universitários e investir na pesquisa e inovação.

Para a mesma autora, a presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) reafirma a continuidade do programa de expansão e interiorização da educação superior pública do governo Lula, além de investir na promoção da ciência, tecnologia e inovação por meio da mobilidade internacional e da internacionalização das universidades brasileiras.

Considerando a série histórica entre 2012 e 2016, o Gráfico 1 apresenta uma taxa de crescimento de matrículas nos cursos presenciais de 10,6% de 2016 em relação a 2012, porém com tendência de queda (-1,2%) de 2016 em relação a 2015. Já, o Gráfico 2 demonstra que a taxa de crescimento de matrículas na modalidade a distância (de 2016 em relação a 2012) foi de 34,2%, com alta (7,2%) de 2016 em relação a 2015.

**Gráfico 1.** Matrículas na modalidade presencial por ano

Fonte: Dado de Pesquisa CNPq, Lima (2018a), tendo como base Censo da Educação Superior INEP/MEC (2012 a 2016).

**Gráfico 2.** Matrículas na modalidade a distância por ano

Fonte: Dado de Pesquisa CNPq, Lima (2018a), tendo como base Censo da Educação Superior INEP/MEC (2012 a 2016).

A expansão da educação superior no Brasil sinaliza um campo em disputa, uma vez que o pano de fundo de suas políticas de expansão é a nova ordem econômica mundial, com a abertura da economia ao capital internacional para o atendimento de interesses mercadológicos. Nesse cenário, a Educação a Distância é considerada, por muitos, como uma fatia do mercado educacional e é chamada a dar uma resposta aos desafios políticos, sociais, econômicos, pedagógicos e tecnológicos do projeto neoliberal (PRETI, 1998), sendo utilizada para fins de privatização e mercantilização da educação superior.

### **A EAD E O PROCESSO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Ao analisar a trajetória da EaD no Brasil, Lima e Faria (2016) consideram que, até o ano de 1997, houve a predominância de iniciativas e ações isoladas de projetos específicos, entidades, eventos e na constituição de comissões para a elaboração de documentos de EaD, partindo de iniciativas privadas, públicas ou em parceria.

A partir de 1998, programas públicos foram implementados em alguns estados e, posteriormente, ampliados com significativa abrangência para toda a Federação. Na esfera pública, os projetos de EaD apresentaram inicialmente a configuração de redes e consórcios colaborativos, culminando no Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituído pelo Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006, considerado um marco para o desenvolvimento da modalidade no ensino superior público (LIMA; FARIA, 2016).

O Sistema Universidade Aberta do Brasil foi criado com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior (licenciaturas, bacharelados, cursos tecnológicos, de especialização, extensão e formação continuada) nas regiões onde o acesso presencial é dificultado. No entanto, Lima e Oliveira (2016) destacam que as ações de institucionalização das IES públicas acabaram por se pautar na dependência do fomento externo, por meio de editais, demonstrando carência de reflexão sobre as características do processo de institucionalização de cada uma das instituições, bem como na carência de autonomia dessas IES. Para os autores, um processo contraditório, pois enquanto

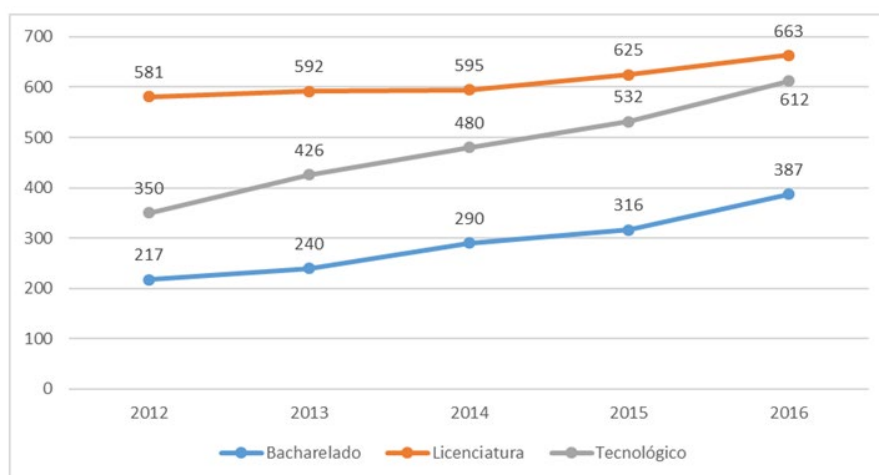
[...] para uns é o caminho para institucionalizar, pois promove a oportunidade da oferta e a inclusão de uma cultura da modalidade nas IES, para outros é um empecilho, pois a dependência do fomento externo e de recursos tem gerado o modelo de EaD a ser seguido (LIMA; OLIVEIRA, 2016, p. 112).

Mas, não podemos ignorar que o Decreto nº 5.800/2006 promoveu o crescimento da oferta de cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu* a distância nas IES públicas. De acordo com dados do MEC (2006), até 2002 eram 20 IES públicas e 8 privadas credenciadas para a oferta da EaD; até 2004, 30 públicas e 37 privadas; até 2005, 42 públicas e 66 privadas e até 2006, 46 públicas e 67 privadas. Pimenta (2017) comenta a breve hegemonia do ensino superior público a distância com a criação da Universidade Aberta do Brasil, uma vez que mesmo com sua contribuição, no período entre 2002 e 2006, as IES privadas tiveram aumento ainda maior:

No início dos anos 2000, o setor público hegemonizava, inicialmente, as matrículas de graduação a distância, através de programas e consórcios de universidades públicas. Todavia, mesmo com a renovação de tais políticas com a UAB, a partir de 2006, não se conseguiu manter essa dominância por muito tempo. A iniciativa privada, majoritariamente de viés e objetivo lucrativo, adaptou-se à oferta da EaD e comandou a expansão da modalidade nesse nível educacional através da oferta de uma modalidade que atingiu enfim uma demanda que não queria ou podia escolher o presencial. Um novo mercado foi aberto (PIMENTA, 2017, p. 314).

Desde a criação da UAB é possível perceber um aumento significativo no número de matrículas nas IES privadas em relação às IES públicas. No tocante às públicas, encontram-se ações isoladas e desarticuladas entre universidades e institutos federais de ofertas próprias de cursos a distância na tentativa de institucionalizar a modalidade. O Gráfico 3 apresenta o aumento no número de oferta de cursos de graduação na modalidade a distância, no período de 2012 a 2016, visibilizando o processo de expansão, sobretudo, da oferta de cursos tecnológicos:

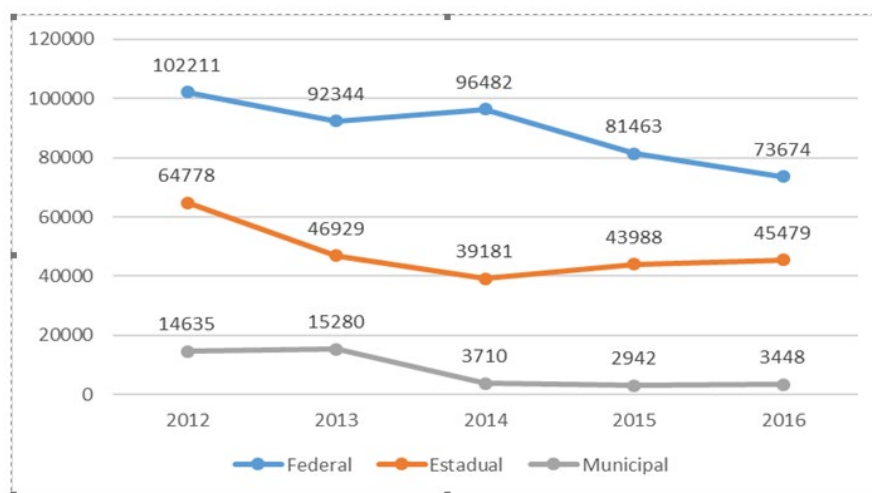
**Gráfico 3.** Série histórica dos cursos na modalidade a distância por grau



Fonte: Dado de Pesquisa CNPq, Lima (2018a), tendo como base Censo da Educação Superior INEP/MEC (2012 a 2016).

No mesmo período, as IES públicas registraram um decréscimo no número de matrículas em todas as esferas. Na rede federal houve redução de 27,92%, na rede estadual de 29,79% e na rede municipal de 76,44%, conforme demonstra o Gráfico 4:

**Gráfico 4.** Matrículas na modalidade a distância por tipo de instituições públicas de ensino



Fonte: Dado de Pesquisa CNPq, Lima (2018a), tendo como base Censo da Educação Superior INEP/MEC (2012 a 2016).

Desde a ascensão do presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia (TEMER, 08/2016 – atual), “[...] tem sido implementado um conjunto de reformas institucionais (derrotadas nas últimas quatro eleições presidenciais) que desconstituem o padrão conformado desde a transição da ditadura militar” (LIMA; ASSIS, 2018, p. 9). Esse conjunto de reformas atuam, inclusive, de forma incisiva nas políticas públicas de EaD, “que tem demonstrado, por meio de novas regulamentações, a tendência de seu uso para ampliação do mercado educacional e não como forma democratizadora de acesso e inclusão com qualidade” (LIMA; ASSIS, 2018, p. 10).

Uma das modificações implementadas diz respeito à Portaria nº 1.134/2016 (revogando a Portaria n. 4.059/2004) que estabeleceu que as instituições que possuem, pelo menos um curso de graduação reconhecido, poderão introduzir na organização pedagógica, disciplinas na modalidade a distância, desde que não ultrapassem os 20% da carga horária total do curso. Essa medida tem impactado diretamente as ações para a institucionalização da modalidade nas IES públicas, uma vez que as instituições têm normatizado e

regulamentado a oferta dos 20% a distância<sup>6</sup>, em cumprimento à portaria, realizando, desse modo, ações próprias e isoladas em cada instituição.

Seguindo as modificações do atual governo Temer, o Decreto nº 9.057/2017 flexibilizou ainda mais as regras para a oferta de cursos superiores de graduação e pós-graduação a distância, regulamentando a criação de polos de EaD pelas próprias instituições e o credenciamento de instituições na modalidade EaD sem o prévio credenciamento de oferta presencial e com a oferta, exclusivamente, de cursos a distância. Essa nova regulamentação provoca uma série de discussões sobre a oferta de educação a distância dentro de uma perspectiva de oferta com vistas à garantia de acesso, democratização, permanência e conclusão, tendo em vista políticas de regulação e avaliação que garantam a qualidade.

## **EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA E O PNE 2014-2024**

As políticas de expansão e democratização da educação brasileira estão consolidadas no PNE 2014-2024, aprovado por meio da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabelece as diretrizes, estratégias e metas para todos os níveis e modalidades de ensino. No que tange à expansão da educação superior no Brasil, a Meta 12 prevê a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público (BRASIL, 2014).

Os dados do Censo da Educação Superior de 2016 sinalizam um movimento acelerado de expansão da EaD nas IES privadas, evidenciando que esta é a sua mais nova aposta, sobretudo, em função das recentes regulamentações favoráveis à expansão da modalidade, beneficiando a perspectiva mercadológica do projeto neoliberal. Segundo o Censo (INEP, 2016), das “10.662.501 vagas em cursos de graduação registradas, 4.482.250 eram em instituições privadas e 42.883 em instituições públicas” (LIMA; ASSIS, 2018, p. 10).

---

<sup>6</sup>A implantação dos 20% a distância na carga horária presencial abre a discussão para uma outra questão: a formação docente. A implantação dos 20% a distância na carga horária presencial deve ocorrer para fins de ampliação das possibilidades educativas tendo em vista o desenvolvimento da aprendizagem. As ferramentas digitais devem ser utilizadas pedagogicamente, bem como o ambiente virtual não deve servir como mero repositório de material e atividades. Em pesquisa recente sobre a formação docente para a EaD, Ribeiro e Lima (2018) afirmam que as ferramentas mais utilizadas pelos professores são aquelas de suas demandas cotidianas, como e-mail, WhatsApp e pacote office. Poucos utilizam as ferramentas digitais para o desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem, revelando, nesse caso, a importância da formação.

No segmento a distância, enquanto as IES privadas alcançaram 1.371.817 matrículas, o correspondente a 91,8% das matrículas na modalidade a distância, as IES públicas (federais, estaduais e municipais) viabilizaram juntas apenas 122.601 vagas, 8,2% das matrículas. A Tabela 1 demonstra esse quantitativo:

**Tabela 1.** Matrículas na modalidade a distância por categoria administrativa

<b>A DISTÂNCIA</b>					
	Pública Total	Pública Federal	Pública Estadual	Pública Municipal	Privada
<b>2012</b>	181.624	102.211	64.778	14.635	932.226
<b>2013</b>	154.553	92.344	46.929	15.280	999.019
<b>2014</b>	139.373	96.482	39.181	3.710	1.202.469
<b>2015</b>	128.393	81.463	43.988	2.942	1.265.359
<b>2016</b>	122.601	73.674	45.479	3.448	1.371.817

Fonte: Dado de Pesquisa CNPq, Lima (2018a), tendo como base Censo da Educação Superior INEP/MEC (2012 a 2016).

Diante desses dados é importante discutir em que medida a Educação a Distância pública pode contribuir para o processo de expansão da educação superior no Brasil e para o cumprimento da Meta 12 do PNE 2014-2024<sup>7</sup>, visto que as projeções realizadas por Carvalho (2018, p. 276) demonstram que “seria necessário um crescimento de 49% nas matrículas de graduação do país de 2014 a 2024 e de 79% nas matrículas públicas para o êxito de 50% de taxa bruta, no ano de 2024, com 40% da nova expansão em matrículas públicas”. A mesma autora verificou que a evolução das matrículas nos primeiros dois anos do PNE foi limitada, pois do total de novas matrículas para o período, apenas 13,2% foram de instituições de educação superior (IES) públicas, ou seja, bem abaixo do que determina a Meta 12 (40%). Realinhando a projeção dada essa realidade, entre 2016-2024 ainda é necessário um crescimento de 45,4% no total de matrículas da graduação e de 76,4% no total para as públicas, concluindo que seja pouco provável o alcance dessa meta.

<sup>7</sup> Em “A Hora da Verdade para as Universidades Federais brasileiras: Metas do PNE (2014-2024) e 10 *Mitos* a serem debatidos e desvendados”, Nelson Amaral (2017) contesta alguns mitos construídos pelo discurso midiático, evidenciando que é possível manter a gratuidade do ensino nas IES públicas. A partir dos dados analisados, Amaral (2017) considera que o Brasil não aplica recursos financeiros em todos os níveis de ensino, a qualidade das universidades federais não diminuiu durante o período de expansão, os estudantes de universidades federais não são somente de escolas privadas, os estudantes brasileiros não são os mais caros do mundo e que grande parte das famílias brasileiras não poderiam pagar mensalidades nas universidades federais.



Os dados do Censo 2016<sup>8</sup> alertam para a importância de incluir a EaD na agenda como política de Estado, com previsão de orçamento para garantir maior organicidade no planejamento das ações (MILL, 2016). Nessa mesma direção, o documento técnico de estudos analíticos de políticas e indicadores de expansão da educação superior em EaD, produzido por Lima (2014), discute a incapacidade do Estado brasileiro para formular a agenda, bem como para acompanhar a regulação e supervisão das IES em função de sua expansão acelerada. O referido documento considera que os programas de financiamento das ofertas nas IES públicas geram uma dependência financeira e reduzem a possibilidade de institucionalizar a modalidade.

Essas questões reiteram que a concretização da Meta 12 demandará esforços por parte do governo federal na definição de políticas de Estado diante da larga expansão do setor privado ao longo dos últimos anos e da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 que congela os gastos públicos por vinte anos. O debate, nesse caso, tem enfoque na questão do financiamento em função da “forte interpenetração entre os setores público e privado” (DOURADO, 2017, p. 124).

Concordamos com Mill (2016) quando afirma que os cursos de formação a distância agregariam maior qualidade se a própria instituição os concebesse, gestasse e implementasse a partir de uma proposta de uma Educação a Distância “de primeira categoria” e não funcionasse apenas como complementação da aprendizagem ou como recurso para solucionar situações emergenciais. As ações para a educação superior na modalidade a distância têm sido implementadas como políticas de governo e não como políticas de Estado. Para Mill (2016, p. 441), “já deveríamos ter passado a incorporação das práticas desenvolvidas com a UAB ao cotidiano institucional [...], já deveriam ter assimilado a Educação a Distância como atividade regular própria por meio da institucionalização da modalidade”.

Todas as questões apontadas indicam que as políticas de expansão para a educação superior no Brasil se voltam apenas para o acesso como garantia de democratização sem destacar a preocupação com a permanência, o êxito e a qualidade do ensino. Diante do atual cenário político e econômico, a garantia do cumprimento do PNE 2014-2024 deve se pautar no monitoramento contínuo e nas avaliações periódicas, tendo em vista as metas a

---

<sup>8</sup>Os dados do Censo 2016 informam que no Brasil totalizam 2.407 IES, sendo 87,7% privadas e 12,3% públicas (federais, estaduais e municipais) e, em relação à distribuição dos alunos por cursos, são 75,3% no setor privado e 24,7% no setor público.

serem atingidas para a consolidação de um projeto de educação que vislumbre o acesso, a permanência, a inclusão, a diversidade e a qualidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de expansão da educação superior no Brasil é decorrente de políticas que visam o acesso, sobretudo, pela via da privatização e mercantilização em uma perspectiva de desresponsabilização do Estado quanto ao direito de acesso, permanência e êxito no oferecimento de uma educação superior de qualidade.

A reestruturação do FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior), a criação do PROUNI (Programa Universidade para Todos) para os estudantes de IES privadas, bem como a implementação do Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais) se configuraram como políticas expressivas que promoveram a expansão do ensino superior no Brasil (DOURADO, 2002). Todavia, entendemos que a EaD não pode ser considerada como política emergencial, ao contrário, deve ter “uma organização sólida, que envolva ensino, pesquisa e extensão, uma clareza quanto ao papel dos diferentes profissionais envolvidos, bem como um amplo processo de institucionalização” (ARRUDA; ARRUDA, 2015, p. 334).

No bojo das discussões atuais, o PNE 2014-2024 se configura como instrumento de planejamento e orientação para a execução e o aprimoramento das políticas públicas para a educação brasileira em todos os níveis e modalidades. No que diz respeito ao ensino superior, as indagações estão para além da discussão da relação público e privado, questiona-se o oferecimento de uma educação superior que privilegie os processos pedagógicos voltados para os aspectos qualitativos e emancipatórios.

Em recente análise no Caderno de Debates para Avaliação das Metas do Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024, Dourado e Oliveira (2018) destacam a importância de se expandir com qualidade, pois

os indicadores existentes mostram baixo desempenho especialmente em cursos de instituições privadas. Os processos de regulação e avaliação por meio de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou recredenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino podem se melhores articulados pelos Sinaes, contribuir fortemente para a melhoria da qualidade da oferta (OLIVEIRA; DOURADO, 2018, p. 46).

Desse modo, um outro movimento de expansão pode incluir a modalidade a distância como possibilidade de acesso com qualidade à educação superior. No atual contexto é possível fazer uma discussão acerca das formações híbridas e da institucionalização da EaD, tendo em vista processos formativos emancipatórios. O que se espera, de fato, é a materialização da Meta 12 do PNE 2014-2024 nas políticas públicas para a educação superior para que as IES possam desenvolver as atividades de ensino, pesquisa e extensão compromissadas com o desenvolvimento de novos conhecimentos e com uma formação ampla que contribua para a promoção e o desenvolvimento social de nosso país.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. **A hora da verdade para as universidades federais brasileiras: metas do PNE (2014-2024) e 10 mitos a serem debatidos e desvendados.** Disponível em: <<https://www.if.ufrgs.br/if/wp-content/uploads/2017/11/10-MITOS-UFFS-NELSON.pdf>>. Acesso em 12 fev. 2018.

ARRUDA, E. P.; D. E. P. ARRUDA. Educação a distância no Brasil: Políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. **Educação em Revista.** Belo Horizonte, v. 31, n. 03, p. 321-338, jul./set. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldb.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldb.pdf). Acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.914**, de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre os centros universitários de que trata o art. 11 do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4914-11-dezembro-2003-497405-norma-pe.html>>. Acesso em: 12 de dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.622**, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5622.htm)>. Acesso em 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.800**, de 8 de julho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5800-8-junho-2006-543167-norma-pe.html>>. Acesso em 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.057**, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 95**, de 16 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. Disponível em:

<<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 1.134**, de 10 de outubro de 2016. Revoga a portaria nº 4.059, de dezembro de 2004 e estabelece nova redação para o tema. Brasília, DF, 10 out. 2016. Disponível em: <<https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-MEC-1134-2016-10-10.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

CARVALHO, R. R. S. **O PNE e as Universidades Estaduais Brasileiras**: assimetrias institucionais, expansão e financiamento. 387f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

CHAUÍ, M. A universidade operacional. **Avaliação**. Campinas, v. 4, n. 3, p. 3-8, 1999.

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

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: **Políticas e gestão da Educação Superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 104, p. 891-917, out., 2008. ISSN 0101-7330.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ ANPAE, 2017.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas, vol. 29, n° 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

FERREIRA, S. Reformas na educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, v. 18, n. 36, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/1935/193523808013.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

LIMA, D. C. B. P. Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EAD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da Educação Superior em EAD. **Produto 1**, Conselho Nacional de Educação/Unesco, 2014. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16510-produto-01-estudo-analito&category\\_slug=outubro-2-10-pdf&Itemid+30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16510-produto-01-estudo-analito&category_slug=outubro-2-10-pdf&Itemid+30192)>. Acesso em: 30 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório técnico de dados da pesquisa A Institucionalização da Educação Superior a Distância nas Universidades Federais da Região Centro-Oeste: Processos, Organização e Práticas**, financiada pelo CNPq. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2018a.

LIMA, D. C. B. P.; FARIA, J. G. Expansão e institucionalização da educação a distância no Brasil: reflexões referentes ao seu processo. IN: MACIEL, C.; ALONSO, K. M.; PEIXOTO, J. (Orgs.). **Educação a distância: Experiências, vivências e realidades**. Cuiabá: EdUFMT, 2016.

LIMA, D. C. B. P.; OLIVEIRA, J. F. Institucionalização da EaD pública no Brasil: limites e potencialidades do processo. In: VALDEZ, D.; ASSIS, L. M. **Políticas e história da Educação: saberes, tempos e lugares**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2016. p. 111-134.

LIMA, D. C. B. P.; ASSIS, L. M. de. Arena constitutiva da educação superior a distância: as regras do jogo e como o jogo é jogado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n.1, p. 9-16, jan./abr. 2018.

MILL, D. Educação a distância: cenários, dilemas e perspectivas. **Revista Educação Pública**, Cuiabá, v. 25, n. 59/2, p. 432-454, maio/ago. 2016.

OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. Meta 12 do PNE: Educação Superior. In: GOUVEIA, A. B.; ARAÚJO, H. **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Brasília: ANPAE, 2018. p. 46-47.

PIMENTA, A. M. A EaD como renovação no mercado educacional brasileiro no nível superior. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP: v. 3, n. 2, p. 308-321, maio/ago. 2017.

PRETI, O. Educação a distância e globalização: desafios e tendências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 79, n. 191, p. 19-30, jan./abr. 1998.

RIBEIRO, R. D. B.; LIMA, C. C. G. M. Formação docente para EaD. In: SEMINÁRIO DE EAD DO CENTRO-OESTE, 2., 2018, Campo Grande. **Anais do II Seminário de Educação a Distância – EaD na Região Centro-Oeste: institucionalização, limites e potencialidades**. Campo Grande: UFMS, 2018, ano 2, v. 2, p. 155-162. Disponível em: <<https://sead.ufms.br/anais-sead/>>. Acesso em 12 ago. 2018.

RUAS, C. **Educação superior privada mercantil e seus oligopólios: a mega fusão Anhanguera e Kroton**. Disponível em: < <http://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/61/2018/05/Claudia-Ruas.pdf> >. Acesso em: 19 jan. 2018.

SGUISSARDI, V. **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.

## **A EXPANSÃO E A QUALIDADE DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL NO CONTEXTO DO PNE**

**Alda Maria Duarte Araújo Castro**

**Antônio Cabral Neto**

**Maria Goretti Cabral Barbalho**

A pós-graduação no Brasil foi instituída, inicialmente, pela criação da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual Capes) em 11 de julho de 1951, pelo Decreto nº 29.741. Tinha como objetivos "assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento econômico e social do país e oferecer aos indivíduos mais capazes, sem recursos próprios, acesso a todas as oportunidades de aperfeiçoamentos" (BRASIL, 1951). Com a criação da Campanha e as competências que lhe foram atribuídas, estavam instituídas as bases para a Pós-Graduação brasileira, assentada no estímulo às atividades de pesquisa, objetivando os mais altos níveis de conhecimento para auxiliar a nação a se inserir no mundo moderno.

Uma das primeiras iniciativas que levaria à expansão e à consolidação do sistema de pós-graduação ocorreu no período da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985), com a aprovação do Parecer nº 977, pelo então Conselho Federal de Educação, conhecido pela denominação de "Parecer Sucupira". Esse Parecer reconheceu as primeiras experiências nacionais de pós-graduação como um novo segmento de ensino em nível superior, estabelecendo o formato organizacional de pós-graduação brasileira, dividido em dois níveis: o mestrado e o doutorado. Para Gouvêa e Mendonça (2006), essas iniciativas serviram para a institucionalização da pós-graduação brasileira, chegando a ultrapassar a barreira da mera regulamentação legal, atribuindo materialidade às práticas educacionais desse setor, ocorridas antes mesmo do período ditatorial.

O Decreto nº 86.791/1981 atribuiu à Capes a responsabilidade de elaborar o Plano Nacional de Pós-Graduação *Stricto Sensu* e, também, o papel de Agência Executiva do Ministério da Educação e Cultura junto ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, cabendo-lhe elaborar, avaliar, acompanhar e coordenar as atividades relativas ao ensino

superior. Essas competências fortaleceram o seu papel possibilitando a criação de mecanismos efetivos de controle de qualidade, aprofundando sua relação com a comunidade científico-acadêmica.

Foram elaborados, até o presente, seis Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs), cujo objetivo foi traçar diretrizes para orientar as atividades desse segmento da educação superior brasileira. Esses Planos apresentaram uma estreita relação entre os interesses econômicos do país como parte de um contexto em intenso processo de reestruturação produtiva, articulados ao projeto político mais amplo de desenvolvimento da sociedade capitalista, em detrimento do desenvolvimento propriamente humano e social dos indivíduos que a compõem.

Nas diretrizes iniciais da pós-graduação, já estavam presentes a defesa da expansão do sistema e a necessidade de se primar pela qualidade da pós-graduação, sendo necessários, para isso, a institucionalização e o aperfeiçoamento da avaliação que já existia, embrionariamente, desde 1976. Dessa forma, registra-se uma expansão quantitativa do sistema de pós-graduação associada a um sistema de avaliação em constante aperfeiçoamento, primando pela qualidade, aferida pelos indicadores de eficiência, confiabilidade dos sistemas de informação e avaliação do desempenho dos programas de pós-graduação. Esses dois critérios, ou seja, a expansão e a qualidade são objetos também do Plano Nacional de Educação (2014 -2024) que atribui a essa temática duas metas, a 13 e a 14 cada uma com diversas estratégias visando garantir a consecução desse objetivo.

Para desenvolver essa temática, o presente capítulo se estrutura em três seções: a primeira discute a articulação entre as diretrizes do último PNPG (2011 -2020) e as metas do PNE (2014-2024) relativas à educação superior; a segunda reflete sobre centralidade da avaliação no sistema de pós-graduação com ênfase na qualidade; a terceira analisa os dados de expansão da pós-graduação, no período de 2013 a 2016 e os seus impactos nas metas da pós-graduação do PNE (2014-2024), tomando, como referência, a organização administrativa com foco no número de programas, de matrículas e de cursos.

## **ARTICULAÇÃO DO PNPG COM O PNE: AS METAS DE EXPANSÃO E QUALIDADE DA PÓS-GRADUAÇÃO**

O Plano Nacional de Educação, aprovado e instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, contém as diretrizes e metas para a política educacional dos próximos 10 anos, tendo sido encaminhada ao Congresso Nacional em dezembro de 2010. Para Dourado (2017), a tramitação do Plano foi extremamente complexa, tendo sido objeto de inúmeras



emendas com forte participação da sociedade civil, sendo aprovado e sancionado, sem vetos, após quase quatro anos de tramitação. O Plano contém 20 metas que englobam a ampliação do acesso com qualidade com o intuito de assegurar o direito à educação para setores mais amplos da sociedade. A temática da educação superior consta no PNE, detalhada nas Metas 12, 13 e 14.

Especificamente, no que se refere à pós-graduação, as metas 13 e 14 impactam, diretamente, a expansão e a qualidade desse nível de ensino. Na meta 13, há a propositura de elevação da taxa bruta e líquida de matrícula, assegurada a qualidade da oferta e a expansão de novas matrículas no segmento público; a meta 13 prevê “elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75 (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35 (trinta e cinco por cento) doutores”. A meta 14 prevê “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores”, ou seja, o desafio é de, efetivamente, formar quadros de pesquisadores no âmbito do mestrado e do doutorado (BRASIL, 2014).

No diagnóstico efetivado pela equipe que elaborou o Plano Nacional de Pós-Graduação (2010), os dados revelavam a existência de um Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) com a seguinte configuração: em 2009, 2.719 programas em atividades eram responsáveis por 4.101 cursos, sendo 2.436 de mestrado (59,4); 1.422 de doutorado (34,7) e 243 de mestrado profissional (5,9). Havia 57.270 docentes e 161.117 estudantes matriculados ao final de 2009, destes 103.194 alunos de mestrado acadêmico e mestrado profissional e 57.923 alunos de doutorado. De 1976 a 2009, houve um crescimento de 370,3 no número dos cursos de mestrado e 685,6 nos de doutorado. De 2004 a 2009, houve um crescimento de 35,9 no número de cursos de mestrado e de 34,4 no de doutorado (Brasil, 2010). O mesmo diagnóstico reconhecia que o sistema de Pós-Graduação era, ainda, insignificante quando comparado ao número de matrículas em cursos de graduação no país.

Dessa forma, o documento do PNGP (2011 - 2020) afirma que o sistema deverá crescer na próxima década, mas com qualidade e equitativamente, principalmente, considerando o papel relevante que esse nível de educação deve assumir no desenvolvimento econômico e social do país. Outra constatação do diagnóstico do PNPG é que, na atualidade, é expressivo o contingente de doutores nas chamadas Humanidades, na qual estão matriculados 31 dos alunos da pós-graduação enquanto as Engenharias têm, apenas, 11 e as Ciências da Saúde e as Ciências Biológicas 27. Essa desigualdade, entre as áreas, precisa,

segundo os argumentos apresentados no documento, ser alterada, sob pena de inviabilizar a Agenda Nacional de Pesquisa.

Essa preocupação procede porque, a partir do ano 2000, passou a existir uma ação articulada entre a Capes e Ministério da Ciência e Tecnologia com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do país, utilizando a produção do conhecimento e o desenvolvimento da pesquisa; isso fez com que os programas de pós-graduação tivessem, nesse contexto, um papel de destaque.

Várias normativas e documentos orientadores foram elaborados com essa perspectiva; entre elas, sobressaem: a Lei nº 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências; a Lei nº 11.196/2005 (Lei do Bem) que concede incentivos fiscais às empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica; e, em 2016, a Lei nº 13.243 que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Além desses marcos legais, destacam-se as publicações do Livro Verde (2001), do Livro Branco (2002), e do Livro Azul (2010) como orientadores do desenvolvimento da pesquisa nacionais.

No capítulo 4 do PNPG, intitulado “Projeções de crescimento da Pós-Graduação brasileira” (2010-2014), os elaboradores do documento apresentam as seguintes análises: a) no cômputo geral, a pós-graduação brasileira cresceu 16 do valor de 2011 para 2013; b) os cursos de doutorado apresentam, também, uma tendência crescente nas previsões para os próximos três anos, com aumento de, aproximadamente, 16; os cursos de mestrado trazem a mesma tendência de crescimento, mas com aumento em três anos de 14, sobressaindo os mestrados profissionais que, no mesmo período, cresceram 35.

Quando se observa a expansão nos últimos anos dos programas de Pós-Graduação no Brasil, a curva de matriculados é positiva. As matrículas no doutorado, no período de 2011 a 2013, cresceram 23; os mestrados, 11; e os mestrados profissionais, em torno de 30. Esse crescimento foi tomado, como parâmetro, para o estabelecimento das metas 13 e 14 do PNE, fazendo com que as previsões de seu alcance sejam bem otimistas. Outra constatação diz respeito aos dados do Observatório do PNE, sinalizando que

nos últimos seis anos, de 2008 a 2016, houve um crescimento acentuado na porcentagem de mestres e doutores no corpo docente das instituições de Educação Superior. Nesse período, o crescimento foi de 18,6 pontos percentuais, atingindo 78,2 em 2016. Portanto, essa porcentagem revela que o Brasil está muito próximo de alcançar a Meta 13 do PNE” (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2018).

Quanto aos alunos titulados no doutorado e no mestrado, a tendência de crescimento nos dois níveis, em quatro anos, será, aproximadamente, de 16, enquanto os mestrados profissionais, no mesmo período, teriam que crescer 25 do valor de 2010 a 2013. No entanto, os dados são pífios quando se considera como será o crescimento de docentes com mestrado para quatro anos; esses deveriam crescer, apenas, 4 no período de 2009 para 2012. Para docentes com doutorado, a previsão é de 17 no mesmo período. Se essa tendência de crescimento for mantida será favorável ao atingimento da meta 13; infere-se, portanto, que as metas do PNE relativas à pós-graduação foram pouco ousadas, uma vez que o próprio diagnóstico do PNPG já apresentava um sistema em crescimento constante, bastante consolidado e com uma demanda vultuosa quer seja na rede pública ou na rede privada.

Comprovando o diagnóstico do PNPG, o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (2018) revela que, no ano de 2015, o indicador 13A “Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior” já tinha atingido 75,4 em 2015 e, em 2016, atingiu 77,5, portanto esse indicador já foi atingido em 2015. Quanto ao Indicador 13B: “Percentual de docentes com doutorado na educação superior” em 2014 o percentual atingiu 35,5 e continuou crescendo chegando, em 2016, com 39,8. Portanto, a meta nacional, estabelecida pelo PNE, foi superada no ano de 2014.

Vários fatores contribuíram para manter o crescimento da pós-graduação em evolução, e, conseqüentemente para o alcance das metas do PNE. Entre eles, as formas diversificadas encontradas pelas políticas governamentais para a expansão do sistema, como a diversificação das formas de atendimento e a inclusão dos mestrados profissionais, no Sistema Nacional de Pós-Graduação, criados pela Portaria nº 47, de 17 de outubro de 1995. Essa forma de flexibilizar as modalidades de pós-graduação contribuiu para que as taxas de crescimento anual da pós-graduação brasileira se mantivessem cada vez mais elevadas.

No entanto, dois problemas se mantêm para garantir o crescimento do sistema com equidade e qualidade: o combate às assimetrias regionais, e a qualidade dos cursos e programas de Pós-Graduação. Em estudos realizados por Cabral Neto e Castro (2018), os autores já argumentavam que o principal problema da Meta 13 estaria nos dados desagregados da mesma, expondo um problema recorrente da situação brasileira que é a assimetria regional, revelando uma distribuição desigual da titulação de mestres e doutores nas diversas regiões no país. Essas assimetrias já eram constatadas nos Planos anteriores de pós-graduação, no entanto tinham, como parâmetros, as regiões e as unidades da federação.

No PNPG 2011 – 2020, foi adotada a distribuição geográfica por mesorregião, com a justificativa de que,

com esse indicador, torna-se possível identificar diferentes graus de consolidação na formação de recursos humanos em nível de pós-graduação, desde a incipiência até a excelência, independente da unidade da federação ou macrorregião [...] todas as unidades da federação possuem mesorregiões com significativas assimetrias nos mesmos indicadores, havendo distorções por toda a parte e não apenas numa região ou macrorregião. (BRASIL, 2010, p. 297).

Quanto à qualidade da pós-graduação, essa é uma preocupação dos primeiros Planos de Pós-Graduação cujo objetivo era garantir a expansão do sistema com qualidade. Dessa forma, seria necessário desenvolver estratégias de regulação e controle que possibilitassem garantir a expansão com qualidade. Todavia cabe indagar sobre o conceito de qualidade que fundamenta essa meta, que, ao focar em indicadores quantitativos, se afasta de uma perspectiva de qualidade socialmente referenciada.

## **A CENTRALIDADE DA QUALIDADE NO SISTEMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

A política de pós-graduação, acompanhando o que vem sendo determinado para o ensino superior brasileiro, sustenta-se na regulação, avaliação e supervisão. De forma geral, a regulação busca afiançar a universalidade e a qualidade do serviço prestado, a eficiência econômica, assim como a padronização das ações dos setores regulados.

Nesse sentido, “o planejamento estratégico e a qualidade aferida por índices e resultados de impacto passaram a conferir à gestão da pós-graduação praticamente os mesmos parâmetros de eficiência e eficácia do setor privado” (OLIVEIRA; FONSECA, 2010, p.25).

O sistema de avaliação da pós-graduação brasileira foi criado no ano de 1976 e implementado sob a responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), agência ligada ao Ministério da Educação. Ao longo da sua história, vem tomando forma diversificada, de acordo com as orientações políticas de cada governo; assim, pode-se observar o estabelecimento, desde os anos de 1970, de distintos arquétipos e padrões de avaliação tanto para a graduação quanto para a pós-graduação brasileira. Para Oliveira e Fonseca (2010, p. 28), “[...] a avaliação permanente da pós-graduação garante à

Capes um papel preponderante na política e nos rumos da pós-graduação no Brasil”. De acordo com esses autores,

os mestrados e doutorados são, pois, avaliados a cada três anos, tendo por base um sistema anual de coleta de dados, que permite à Capes credenciá-los, em conformidade com os resultados obtidos. Assim, programas/cursos fora do sistema de credenciamento Capes são considerados ilegais, o que faz com que, possíveis diplomas de instituições nacionais ou estrangeiras, que estejam atuando clandestinamente no país, não sejam reconhecidos (OLIVEIRA; FONSECA, 2010, p. 27).

Considerando o modelo operacional instituído no SNPG, observa-se que novos processos são implementados determinando a complexa configuração e abrangência do referido sistema, a exemplo do número de doutores atuantes no território nacional, do aumento dos cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) e, ainda, da criação da Plataforma Lattes do CNPq que congrega o *currículo vitae* de cientistas e pesquisadores, bem como a Plataforma Sucupira da Capes que publiciza os dados dos Programas de Pós-Graduação.

Vale ressaltar que o sistema de avaliação da pós-graduação brasileira, implementado pela Capes, encontra-se consolidado, entretanto cabe evidenciar que sobre ele recaem fortes críticas no que se refere, notadamente, aos impactos negativos dessa avaliação que assume características de cunho ‘quantitativista’, ‘performática’ ou ‘produtivista’ nos processos de formação docente, no trabalho docente, na gestão acadêmico-pedagógica dos programas, entre outras.

A avaliação com essas feições concorre para promoção de mudanças

nos objetivos, valores e processos educativos em cada instituição e programa de pós-graduação, aliando-se a uma lógica de eficiência e eficácia institucional que é, em geral, acentuada por um modelo de avaliação centrado em instrumentos que medem a produtividade institucional, favorecendo a perspectiva do Estado avaliador e regulador, em detrimento da autonomia das instituições, dos programas e do campo científico (OLIVEIRA; FONSECA, 2010, p. 47).

Não obstante o imperativo da implementação dessas avaliações, merece ressaltar que elas deixam de considerar os inúmeros referenciais políticos e sociais, além de empregar os resultados para fins de ranquiamento. Nesse sentido, “são notáveis a presença e o papel da regulação no Estado brasileiro, mesmo quando questionado, e as estratégias envidadas para garantir a qualidade”. (MOROSINI; FRANCO, 2012, p. 302).

Em face dessa política de avaliação, fundada, substancialmente, em critérios/indicadores quantitativos, pode-se destacar o resultado da avaliação do último quadriênio da CPES (2013-2016). Foram avaliados 4.175 programas que receberam conceitos de 1 a 7. O quadro ficou, assim, configurado: 8 programas (0,2), receberam conceito 1; 90 (2,2), foram avaliados com conceito 2; 1.333 (31,9) com conceito 3; 1.497 (35,9) com conceito 4; 765 (18,35) com conceito 5; 298 (7,1) com conceito 6 e 7 programas (4,4) com conceito 7. Evidencia-se que a maior concentração de programas situa-se nos conceitos 4, 5, 6 e 7 (65,75) e a menor proporção, nos conceitos, 1, 2 e 3 (34,3). (BRASIL, 2017). Essas informações indicam que, embora persistam programas de baixa qualidade, a predominância reside naqueles de melhor qualidade acadêmica na perspectiva do modelo Capes de avaliação.

Desse modo, a Capes, a despeito do importante papel na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* e dos bons resultados alcançados, em âmbito nacional, necessita que seu sistema de avaliação seja repensado, revisto, visando ao seu aperfeiçoamento, levando em consideração as atuais demandas da comunidade acadêmica, científica, tecnológica e de inovação, que indicam a necessidade de atualização dos processos, critérios, instrumentos, enfim do modelo de avaliação, incorporando outros valores próprios de uma avaliação emancipatória.

A construção ideológica da qualidade é um conceito polissêmico (ENGUITA, 1995, DOURADO, OLIVEIRA e SANTOS, 2007, GUSMÃO, 2010, GADOTTI, 2013, CURY, 2014), podendo ser compreendida como construção abstrata que anuncia feições basilares do real, em uma dada realidade escolhida para ser averiguada. É, portanto, composta por um conjunto de dimensões do real, e sua construção requer indicadores para medi-las. Nesse sentido, para discuti-la, nomeadamente, no âmbito da educação superior, “parte-se do princípio que a qualidade é um construto imbricado às sociedades e conseqüentemente aos paradigmas de entendimento destas e do papel da educação superior na construção de um mundo melhor e sustentável” (MOROSINI, 2011, p. 87). Nos anos de 1990, Enguita (1995), discutindo acerca da qualidade, assegurou que

se existe hoje uma palavra em moda no mundo da educação, essa palavra é, sem dúvida, “qualidade”. Desde as declarações dos organismos internacionais até às conversas de bar, passando pelas manifestações das autoridades educacionais, as organizações de professores, as centrais sindicais, as associações de pais, as organizações de alunos, os porta-vozes do empresariado e uma boa parte dos especialistas, todos coincidem em aceitar a qualidade da educação ou do ensino como objetivo prioritário ou

como um dos muito poucos que merecem consideração (ENGUITA, 1995, p. 95).

A temática da qualidade, assim como da quantidade, portanto, continua tão atual quanto no século XIX, necessitando, entretanto, de uma definição de uniformidade, visto que é recorrente a utilização do conceito de qualidade como consensual, deixando-se de questionar, como, por exemplo, *qualidade de acordo com quem?* Ou, ainda, *qualidade para quem?* Nessa perspectiva, a concepção de qualidade, assumida frequentemente por instituições multilaterais, particularmente o Banco Mundial, está focada na “mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos, por meio, sobretudo, da medição dos processos de ensino e aprendizagem” (DOURADO, OLIVEIRA, 2009, p. 11).

A qualidade da educação historicamente tem sido compreendida como escopo a ser atingido, entretanto, sem uma expressão clara dessa compreensão todos os envolvidos com a educação nacional são imputados a perseguir a qualidade sem ter o conhecimento significativo sobre o que é, qual qualidade e, ainda mais preocupante, quais os meios/mecanismos que devem ser aplicados para atingi-la.

## **O PÚBLICO E O PRIVADO NA EXPANSÃO PÓS-GRADUAÇÃO: IMPACTO NA META 14 DO PNE (2014 – 2024)**

A Pós-Graduação no Brasil se organiza, inicialmente, de forma majoritária sob a égide do setor público, mas, nas últimas décadas, nota-se um aumento considerável da atuação da iniciativa privada nesse nível educacional. O quadro atual indica uma expansão substancial no número de programas e de matrículas nos níveis de mestrado e doutorado nas diferentes regiões do país, com a participação dos setores público e privado. Nesse sentido, se desenvolve uma análise com o intuito de compreender como a evolução da pós-graduação *stricto sensu* no país, no período 2013-2016, impactou o cumprimento da Meta 14 do Plano Nacional de Educação (PNE). Nesse sentido, foram sistematizadas informações sobre a expansão dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, sobre as matrículas e sobre os titulados, considerando a situação em nível de país e das regiões Centro-Oeste e Nordeste, por categoria administrativa.

## **O PÚBLICO E O PRIVADO NA EXPANSÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Concernente à participação dos setores público e privado na expansão da pós-graduação no Brasil, os dados são reveladores do aumento substancial ocorrido, nos últimos

anos, em ambos os setores, todavia a oferta pública se apresenta, ainda, com atuação hegemônica nesse nível educacional conforme atestado nos dados expressos na tabela 1.

Tabela 1 - PROGRAMAS POR REGIÃO E CATEGORIA ADMINISTRATIVA 2013-2016									
Brasil / Regiões									
Ano	Brasil			Centro-Oeste			Nordeste		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
2013	2.915	653	3.568	253	39	292	654	50	704
2014	3.075	690	3.765	270	37	307	693	53	746
$\Delta$	5	6	5	7	-5	5	6	6	6
2015	3.223	723	3.946	285	37	322	725	60	785
$\Delta$	5	5	5	6	0	5	5	13	5
2016	3.406	780	4.186	298	43	341	774	73	847
$\Delta$	6	8	6	5	16	6	3	22	8
2013/2016	17	19	17	18	10	17	18	46	20
$\Delta$									

Fonte: Censo da Educação superior 2012-2016, Pnad/IBGE 2012-2015 e Pnac/4 trim. Dados levantados no âmbito do Projeto Integrado de Pesquisa “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): Tensões, limites e perspectivas”, financiado pelo CNPq. UFG/UFRN.

Os dados sistematizados, na tabela 1, revelam que, no período 2013-2016, ocorreu um crescimento de 17,0 no número de programas de pós-graduação no país, sendo que o maior percentual foi verificado no ano de 2016 (6). Quando se desmembram os dados por categoria administrativa no mesmo período o quadro configurado é o seguinte: o setor público cresceu 17 enquanto o privado, 19. O maior crescimento tanto no setor público quanto no setor privado foi constatado, no ano de 2016, sendo que, na iniciativa privada, o aumento foi 8, portanto, superior àquele verificado no setor público (6,0).

o ano de 2016, segundo dados da tabela 1, o setor público detinha 81,37 dos programas de pós-graduação, enquanto a iniciativa privada, 18,63; esse dado comparado com a situação, em 1998 (Cabral Neto; Castro, 2018), quando o setor privado era responsável por, apenas, 9,5 dos programas de Pós-Graduação no país e setor público por 90,5, confirma-se,



então, a tendência de aceleração da participação desse setor na composição geral da pós-graduação brasileira.

Na Região Centro-Oeste no período 2013-2016, conforme os dados da tabela 1, tem-se uma situação similar àquela verificada no país, quando se considera o crescimento total dos cursos de pós-graduação, cujo índice foi de 17. Entretanto, quando se consideram as categorias administrativas, constata-se que o crescimento, no setor público, foi um pouco maior do que a média nacional (17) visto que ficou no patamar de 18 e o aumento do número de programas no setor privado ficou aquém da média do país (19), considerando que o índice foi de, apenas, 10, portanto, 9 pontos abaixo da média nacional. Cabe observar que embora o índice da região Centro-Oeste seja menor do que a média nacional, o crescimento ocorrido, no ano de 2016, em relação a 2015, foi de 16.

No que concerne à Região Nordeste, consta-se que o crescimento dos programas de pós-graduação foi mais acentuado do que aquele verificado em nível de país (17) e, também, da Região Centro-Oeste (17). No Nordeste, o crescimento, no período analisado, foi de 20, portanto 3 pontos percentuais acima dos índices do país e da Região Centro-Oeste.

Na Região Nordeste, os dados demonstram que o crescimento no setor público foi de 18, portanto igual ao verificado na Região Centro-Oeste e um pouco acima da média nacional (17). No que se refere ao setor privado, na Região Nordeste, registra-se um aumento bastante diferenciado no número de programas de pós-graduação (46) quando comparado com o quadro nacional (19) e, também, da Região Centro-Oeste (10). Essa tendência de crescimento do setor privado, na Região Nordeste, vai se acentuando a partir do ano de 2015, quando apresentou um crescimento de 13, em relação ao ano de 2014, e de 22 no ano de 2016.

Esse processo de expansão da pós-graduação no país é fruto, sobretudo, de políticas governamentais que têm procurado ampliar a formação pós-graduada, como uma das estratégias para fomentar a formação de pesquisadores, com o intuito de ampliar a produção do conhecimento, sobretudo, nas áreas estratégicas, tendo como fulcro situar melhor o país nas relações de competitividade internacional. É também evidente a busca de criar alternativas políticas nacionais para a redução das assimetrias regionais que são marcas da realidade brasileira.

No geral, pode-se afirmar que, no que diz respeito aos programas de pós-graduação, verifica-se uma tendência de expansão da pós-graduação brasileira no período de 2013 a 2016. Os dados revelam que o setor público detém o maior número de programas de

pós-graduação tanto em nível de país quanto das Regiões Centro-Oeste e Nordeste. Entretanto se observa que a iniciativa privada vem aumentando o seu raio de atuação nesse nível educacional de forma mais marcante, nos últimos anos.

Como lembram Cabral Neto e Castro (2018), notadamente, a partir do V PNPG (2005-2010) e VI PNPG (2011 – 2020), o governo brasileiro tem lançado Editais e programas de Cooperação Interinstitucional como estratégia privilegiada para a otimização dos recursos para a área da formação pós-graduada. Como parte dessa política, podem ser citados os programas financiados pela Capes: Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD), o Programa Qualificação Institucional (*PQI*), Mestrado Interinstitucional (*Minter*) e Doutorado Interinstitucional (*Dinter*). Esses programas tinham como fito aumentar a cobertura, principalmente, nas regiões onde ainda havia uma grande carência de cursos de Pós-graduação. Essas redes de cooperação interinstitucional, na perspectiva do PNPG (2011-2020), como assinalam Cabral Neto e Castro (2018), seriam importantes para a nucleação mais equilibrada de cursos e grupos de pesquisa no território nacional e para a formação de recursos humanos em áreas do conhecimento em regiões carentes e em instituições emergentes. Esses programas, certamente, contribuíram para o fortalecimento dos programas de pós-graduação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste. Concomitante a esses programas, foram concebidos outros voltados para internacionalização e mobilidade de pesquisadores como, por exemplo, o Ciências sem Fronteiras e, mais recentemente, o Programa Institucional de Internacionalização (Print).

Outro movimento que impactou o aumento da oferta de cursos de pós-graduação foi a inserção da iniciativa privada, ocorrida pela flexibilização dos marcos legais que propiciaram a diversificação de cursos tais como mestrados e doutorados profissionais. São cursos de menor duração e com menos exigências acadêmicas e, substancialmente, vinculados às demandas produtivas. É também relevante registrar que se inicia um processo de ampliação dos espaços formativos em nível de pós-graduação fora das universidades tradicionais, criando, assim, novos cenários formativos (Universidades corporativas, por exemplo). Além disso, registra-se uma atuação dos grandes conglomerados privados na oferta da pós-graduação *stricto sensu*, explorando, agora, novos nichos de mercado para aumentar as possibilidades de ampliação dos lucros no mercado educacional, movimento já presente em nível de graduação.

## MATRÍCULAS NA PÓS-GRADUAÇÃO: UM QUADRO EM EVOLUÇÃO

O crescimento das matrículas da pós-graduação, no país, no período de 2013 a 2016, conforme dados da tabela 2, foi de 21. Observa-se que esse crescimento mostrou certa regularidade visto que, nos anos de 2014 e 2015, o índice ficou em 7, ocorrendo, em 2016, uma discreta queda, passando para 6. Quando se consideram as categorias administrativas, constata-se um comportamento muito semelhante, porque as matrículas, no setor público, cresceram 22, enquanto, na iniciativa privada, 20. Esses dados configuram uma situação que demarca o avanço do setor privado nas matrículas na pós-graduação nos últimos anos no país em comparação com os anos anteriores quando esse setor representava pouca atuação nesse nível educacional. Embora o setor privado venha ampliando a sua atuação na pós-graduação no país o setor público detém, ainda, uma grande maioria das matrículas. No ano de 2016, as matrículas públicas ficaram no patamar de 225.991 (84,6) alunos e, na iniciativa privada, apenas, 40.844 (15,4).

**Tabela 2 - MATRÍCULAS POR REGIÃO E CATEGORIA ADMINISTRATIVA 2013-2016**

Brasil / Regiões									
Ano	Brasil			Centro-Oeste			Nordeste		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
2013	185.881	34.012	219.893	12.834	1.760	14.594	36.114	2.205	38.319
2014	198.560	36.882	235.442	13.954	1.841	15.795	38.936	2.452	41.388
Δ	7	8	7	9	5	8	8	11	8
2015	211.738	39.100	250.838	15.324	1.913	17.237	41.965	2.820	44.785
Δ	7	6	7	10	4	9	8	15	8
2016	225.991	40.844	266.835	16.633	2.007	18.640	46.217	3.331	49.548
Δ	7	4	6	9	5	8	10	18	11
2013/2016	22	20	21	29	14	28	28	51	29
Δ									

**Fonte:** Censo da Educação superior 2012-2016, Pnad/IBGE 2012-2015 e Pnac/4 trim. Dados levantados no âmbito do Projeto Integrado de Pesquisa “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): Tensões, limites e perspectivas”, financiado pelo CNPq. UFG/UFRN.

Na Região Centro-Oeste, o crescimento das matrículas, na pós-graduação, foi de 28, no período 2013-2016, portanto, 7 pontos percentuais acima da média nacional (21); o maior crescimento foi constatado no ano de 2015 (9). Essa região, embora tenha apresentado um crescimento maior nas matrículas, do que a média nacional detém, apenas, 6,98 do seu total, mas comparada com a situação de 1998, que tinha uma participação de 3,1 observa-se um aumento considerável da sua participação no quadro do país. (CABRAL NETO; CASTRO, 2018).

Relativamente à forma como essas matrículas se distribuem nas categorias administrativas, consta-se que o crescimento mais significativo ocorreu no setor público com percentual de 29, tendo a iniciativa privada aumentado as suas matrículas em 14. Essas médias de crescimento da Região Centro-Oeste indicam que o aumento, na iniciativa privada, nessa região no período 2013- 2016 foi de 6 pontos percentuais menor do que a média nacional que ficou em 20 e 7 pontos percentuais maior no setor público (22).

Na Região Nordeste, conforme dados sistematizados na tabela 2, o quadro da expansão das matrículas na pós-graduação está, assim, configurado. No período 2013-2016, a matrícula na pós-graduação, nessa região, cresceu 29, portanto, acima da média nacional (21) e do Centro-Oeste (28). Nesse período, o crescimento mais acentuado verificou-se no ano de 2016 (11). Essa região congregava, em 2016, 18,6 das matrículas da pós-graduação do país, percentual mais alto do que o relativo à Região Centro-Oeste (6,98). A participação do Nordeste na composição do quadro da pós-graduação no país, em 1998, era de 8,2 (CABRAL NETO; CASTRO, 2018), significando que houve, em relação ao ano de 2016, um importante aumento de 10,4 pontos percentuais.

A expansão das matrículas no Nordeste, considerando as categorias administrativas, apresenta a seguinte situação: o setor público cresceu, no período, 28, enquanto a iniciativa privada, 51. A média de crescimento, no setor privado no Nordeste, é, portanto, bem mais acentuada (23 pontos percentuais) do que no setor público e muito superior à média nacional (20) e, também, superior à média da Região Centro-Oeste (14). Chama atenção o fato de o setor público ter, em 2016, aumentado a sua matrícula em, apenas, 10 enquanto a iniciativa privada atingiu 18 crescimento. Esse quadro relativo à região Nordeste indica que ela vem configurando um espaço importante de atuação do setor privado que busca novos nichos de valorização do capital no mercado educacional em nível de pós-graduação. Constata-se, nos últimos anos, a presença, na região, de grandes conglomerados privados, atuando no campo da educação e, mais recentemente, no nível de pós-graduação *stricto sensu*.



Fonte: Censo da Educação superior 2012-2016, Pnad/IBGE 2012-2015 e Pnac/4 trim. Dados levantados no âmbito do Projeto Integrado de Pesquisa “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): Tensões, limites e perspectivas”, financiado pelo CNPq. UFG/UFRN.

A contribuição da Região Centro-Oeste, na composição geral do número de titulados no país, em 2016, foi de, apenas, 7,3 e da Região Nordeste, 17,2. As duas regiões contribuem com 24,5 na composição geral do número de titulados, significando que as demais regiões do país concentram 75,5 dos titulados. Esse quadro expressa a persistência das assimetrias regionais na oferta da pós-graduação no país. Esse fenômeno foi amplamente demonstrado na literatura da área e recentemente registrado em estudo realizado por Cabral Neto e Castro 2018. Os autores constam que a região Sudeste, em 2016, concentrava 44,8 de todos os programas de pós-graduação do Brasil e a Região Sul, 22,2. Essas duas regiões congregam, portanto, 67 do total dos programas do país.

Outro dado que chama a atenção diz respeito ao aumento significativo da participação da iniciativa privada na titulação na Região Nordeste que cresceu 28 no período de 2013-2016; nesse mesmo intervalo de tempo, o crescimento no setor público foi de 17. Isso representa um crescimento mais acelerado do que a média nacional (26) e da Região Centro-Oeste (21). O crescimento da participação do setor privado na titulação pós-graduada, na região Nordeste, foi influenciado não, apenas, pelo aumento do número de programas e matrículas, mas também pela sua inserção tardia em relação às demais regiões do país na oferta de cursos de pós-graduação.

Tomando-se separadamente os dados sobre a titulação de mestres e doutores, observa-se que, no que concerne ao Indicador 14A da Meta 14 - Títulos de mestrado concedidos por ano no País - constata-se que, em 2016, segundo dados do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2018), o número de títulos encontrava-se bem próximo de atingir a meta de 60.000 mestres, considerando que já se havia alcançado o patamar de 59.6, faltando, apenas, 386 títulos. Assim, pode-se afirmar que a meta prevista, para 2024, já foi, praticamente, alcançada em 2016.

No que se refere ao Indicador 14B - Títulos de doutorado concedidos por ano no País - cuja previsão era de titular 25.000 doutores, os dados indicam que, no ano de 2016, já havia atingido o percentual de 20,6, faltando titular 4.500 doutores para atingir a meta. Porém, se for mantida a tendência de crescimento (10,5 no período de 2010/2016), essa meta será alcançada até 2024, podendo superar o número de doutores previstos na meta. Essa é,

portanto, uma das poucas metas do PNE 2014-2024 que, certamente, será alcançada até o final do período de vigência do plano.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pós-graduação brasileira vem, nos últimos anos, apresentando um extenso processo de expansão e consolidação, orientada por políticas induzidas a partir, principalmente, dos Planos Nacionais de Pós-Graduação em articulação com os Planos Nacionais de Educação e com as Políticas de Ciência e Tecnologia, reforçando a premência do país em direcionar mais investimentos para a formação de quadros profissionais de alta qualificação acadêmica, para a produção de pesquisa de ponta, tendo como objetivo a inserção competitiva do país nas relações globalizadas, sem as quais o país não superaria a sua posição secundária na divisão internacional do trabalho. Embora o país tenha implementado várias iniciativas nessa direção, situa-se, ainda, em desvantagem comparativamente com os países desenvolvidos, quando se compara o número de doutores e mestres em relação à população.

Visando a uma melhor qualificação da pós-graduação brasileira a Capes tem desempenhado um papel relevante na implementação de uma sistemática de avaliação que vem sendo, permanentemente, aprimorada para responder às exigências do processo da produção do conhecimento. O Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG) é reconhecido nacional e internacionalmente como consolidado e eficiente, resultando de esforços conjugados de organizações diversas, com destaque para as universidades, instituições e centros de pesquisa e seus respectivos Programas de Pós-Graduação.

Pode-se atribuir ao processo de avaliação da pós-graduação a inserção do Brasil, em um prazo relativamente curto, a construção de um sistema de pós-graduação diferenciado na região latino-americana, apresentado uma expressiva visibilidade em âmbito mundial, colocando o país no mapa da ciência internacional. Cabe ressaltar, todavia, que o sistema de avaliação tem sido alvo de críticas da comunidade acadêmica pelo seu formato eminentemente quantitativista, se afastando, portanto, de uma avaliação processual e de qualidade socialmente referenciada.

Constata-se que a formação pós-graduada ainda é um gargalo na educação brasileira, sendo realizada, na sua maioria, com incentivo dos recursos públicos com o argumento de que é necessário formar quadros para a educação superior, modernizar e industrializar o país, mas ele continua um nível de educação extremamente seletivo. O

sistema brasileiro de pós-graduação é, ainda, incapaz de lidar, adequadamente, com a complexidade das demandas e com as desigualdades regionais.

Constata-se que, embora a Pós-Graduação brasileira tenha sinalizado um vultoso crescimento nos últimos anos, e tenha praticamente atingido as metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024) no que se refere ao percentual de mestres e doutores na educação superior e ao número de títulos concedidos nos seus diferentes níveis, ainda persistem problemas críticos motivados pela demanda existente e pelas assimetrias entre as regiões do país.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016**.

\_\_\_\_\_. CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO: **Parecer CFE no 977/65**. Aprovado em 3 dez. 1965. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/626732](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/626732). Acesso em 15 de out. 2018.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. – Brasília, DF : Inep, 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Brasília, DF, Edições Câmara, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação**. PNPG 2011 -2020. Brasília, DF: 2010.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Produção bibliográfica distribuída, segundo a estratificação Qualis, teses e dissertações defendidas e conceito final aprovado pelo CTC, quadriênio 2013- 2016**. Brasília, 2017. Disponível em: [www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br). Acesso em 05/10/2018.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Educação superior no Brasil: disputas e tensões no processo de expansão pós-LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB 1996 vinte anos depois: projetos educacionais em disputa**. São Paulo: Cortez, 2018, p. 207-236.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1053-1066, out.-dez., 2014.



DOURADO, Luiz Fernando, OLIVEIRA, João Ferreira de. **A qualidade da educação: perspectivas e desafios**. Campinas: CAD. CEDES. Vol. 29. N. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A Qualidade da Educação: conceitos e definições**; Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

ENGUITA, M. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T.T. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 93-110.

GADOTTI, Moacir. **Qualidade na educação: uma nova abordagem**. In: CONGRESSO DE EDUCAÇÃO BÁSICA: QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2013. Florianópolis. Anais... Florianópolis: COEB/ Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, 2013.

MOROSINI, Marília Costa. Qualidade e educação superior: tendências e incertezas. In. \_\_\_\_ (Org.) **Qualidade na educação superior: reflexões e práticas investigativas** [recurso eletrônico] / organizadora, Marília Costa Morosini. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011.

OLIVEIRA, João Ferreira; FONSECA, Marília. Pós-Graduação brasileira e seu sistema de avaliação. In. OLIVEIRA, João Ferreira de; CATANI, Afrânio Mendes; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Orgs.) **Pós-Graduação e avaliação; impactos e perspectivas no cenário Brasil e no cenário internacional**. Campina, SP: Mercado de Letras, 2010.

Observatório do Plano Nacional de Educação.

<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/13-professores-titulados>.

## AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DO PNE (2014-2024): TENSÕES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS EM CONSTRUÇÃO

Lúcia Maria de Assis

Renata Ramos da Silva Carvalho

Aline Fagner de Carvalho e Costa

Nesta exposição propomos discutir a avaliação da educação superior em sua articulação com o Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), no contexto do governo Temer (2016-2018) e apresentar as alterações legais e normativas a ela relativas. Para tanto, são retomados fundamentos da sociologia da avaliação (JANELA, 2009; DIAS SOBRINHO, 2003) e interpretações acadêmicas sobre o processo de implantação e consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) como política brasileira de avaliação institucional, regulação e supervisão da educação superior no Brasil (BARREYRO e ROTHEN, 2011; VERHINE, 2015; PINTO e MELO, 2015), com especial atenção às implicações da crise do Estado brasileiro, após consumado o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff<sup>9</sup>, em agosto de 2016.

O afastamento da presidente Dilma desencadeou uma série de ações por parte do novo governo sobre políticas construídas com ampla participação das entidades

---

<sup>9</sup> Há controvérsias jurídicas quanto à acusação da presidente Dilma Rousseff ter cometido crime de responsabilidade. Em 27 de julho de 2016 o Jornal Nacional divulgou ampla matéria dando conta de que o Ministério Público teria concluído “que Dilma não participou das chamadas Pedaladas Fiscais”, crime que teria motivado o processo de *impeachment*. Em 14 de julho do mesmo ano foi a vez do Jornal Estado de São Paulo publicar que “para Ministério Público Pedaladas do governo Dilma não são crime de responsabilidade”. Tais eventos reforçam a tese de que este processo se constituiu em um golpe de Estado, articulado mediante um conjunto de forças políticas que abrange o judiciário, que permitiu o prosseguimento do processo mesmo tendo sido constatado que não houve crime, do Congresso Nacional que votou favoravelmente ao *impeachment* em uma seção histórica, cujas declarações de voto dos congressistas correram à revelia dos motivos alegados no processo e, por fim, com a conivência dos grandes meios de comunicação, cuja narrativa não permitiu uma ampla divulgação dos argumentos da defesa da presidente afastada, não havendo, portanto, o espaço para o contraditório. O que se observou foi um escandaloso processo de destruição das prerrogativas Constitucionais, ao destituir uma presidente da República sem crime de responsabilidade, caracterizando uma manobra política, considerado, portanto, como sendo um golpe de Estado (MARINGONI, 2018); (MANCEBO, ASSIS, LIMA 2016).

representativas dos diversos setores educacionais, estando o campo da regulação e avaliação da educação superior incluído.

Neste campo destaca-se que os processos de avaliação, regulação e supervisão nesse nível educacional, no Brasil, foram consolidadas como política de Estado desde a Lei nº 10.681 de 14 de abril de 2004, a Lei do Sinaes, do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que a regulamenta, e das diversas edições da Portaria Normativa nº 40<sup>10</sup>.

Foram muitos os desafios na implantação e implementação desta Lei, tendo em vista a complexidade dos processos que compõem as etapas, os instrumentos e os sujeitos envolvidos na avaliação, que também passou a englobar os aspectos de regulação e supervisão do sistema, conforme se verá em detalhes mais adiante.

É preciso destacar que, em 2008, dois indicadores foram introduzidos na política do Sinaes que visavam simplificar a leitura e a análise dos resultados da avaliação: o Índice Geral de Cursos (IGC) e o Conceito Preliminar de Curso (CPC). Com esta medida, grande parte do processo que tornava esta política diferenciada daquela que a antecedeu, formulada em torno do Exame Nacional de Cursos (ENC-provão), fora descaracterizada, reforçando a centralidade do resultado do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) na composição e definição do conceito dos cursos e da nota das IES, além de alterar o modelo de avaliação desenhado inicialmente, que se pretendia complexo e multirreferenciado (ROTHEN E BARREYRO, 2011; ASSIS e AMARAL (2013).

Este estudo visa apresentar as alterações legais e normativas diretamente relacionadas aos processos de avaliação, regulação e supervisão da educação superior no Brasil que se consolidava como política de estado desde a implantação do Sinaes, apresenta os seguintes objetivos: a) retomar alguns fundamentos das políticas de avaliação propostos para o campo da educação superior no Brasil; b) contextualizar e analisar como a avaliação da educação superior está expressa na Lei do PNE (2014-2024); c) discutir sobre as alterações legais e normativas promovidas nos processos de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior no governo Temer.

Como recorte histórico definiu-se como início das análises o momento do afastamento de Dilma Rousseff e a assunção de Temer em maio de 2016n para que o Congresso Nacional discutisse e concluísse o processo de *impeachment*, o que acabou ocorrendo em agosto do mesmo ano. O afastamento da presidente democraticamente eleita,

---

<sup>10</sup> A Portaria Normativa nº 40 em suas diversas edições detalha o fluxo de informação por meio do Sistema e-Mec e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

sem que ela tenha cometido crime de responsabilidade, único motivo que legitimaria um afastamento desta natureza, foi amplamente discutido e analisado como sendo um ardiloso golpe contra a Constituição Federal de 1988, que feriu gravemente a nossa “frágil” democracia (SOUZA, 2017).

Desde então, somam-se como recorte de observação deste estudo os quase dois anos de governo Michel Temer, vice-presidente e sucessor que, como Louis Bonaparte, figura na análise marxista do 18 Brumário como a melhor solução que o capital em crise poderia dar a si mesmo.<sup>11</sup>

Desenvolveremos os seguintes tópicos para analisar as mudanças apresentadas nesse curto período governamental: retomando os fundamentos e percepções teóricas presentes no Sinaes; a Avaliação da Educação Superior no PNE (2014-2024); alterações legais e normativas do período Temer; e as considerações finais.

## **RETOMANDO OS FUNDAMENTOS E PERCEPÇÕES TEÓRICAS PRESENTES NO SINAES**

Os estudos sobre avaliação institucional na educação superior, que podem ser considerados relativamente recentes, acompanham a própria expansão deste nível de ensino desde a última década do século passado e dão conta do movimento de lutas no campo acadêmico e também no campo político.

Sobre a avaliação na educação superior, Dias Sobrinho (2003) destaca que a sua importância central em todos os países se deu no contexto de reformas dos Estados, com a finalidade de alcançar maior competitividade internacional para aqueles países em que foram empreendidas políticas de transformação desse nível educativo. Assim entendida, “como elo importante das reformas, a avaliação da educação transborda os limites propriamente educativos e se situa nos planos mais amplos da economia e da política” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 54).

---

<sup>11</sup> A presença de Michel Temer como vice-presidente na chapa do Partido dos Trabalhadores na eleição de 2014 resultou de um acordo partidário com o bloco político denominado “centrão”, liderado pelo então PMDB, que se configurava como condição para se conseguir a vitória eleitoral para presidência da República, tendo em vista que a não participação deste bloco poderia inviabilizar a governabilidade. Neste sentido recorremos a Marx: “O caráter peculiar da socialdemocracia consiste em exigir instituições democrático-republicanas não como meio de acabar com dois extremos, capital e trabalho assalariado, mas sim para atenuar seu antagonismo e convertê-lo em harmonia. Por diferentes que possam ser as medidas propostas para alcançar este fim, por mais que sejam enfeitadas com concepções mais ou menos revolucionárias, o conteúdo parece o mesmo. Este conteúdo é a transformação da sociedade pela via democrática, porém uma transformação dentro do quadro da pequena burguesia”. (MARX, 2003, p.56)

Para este autor a educação, e em especial a superior, passa então a ser

constituída claramente como instrumento da política nacional. Em consonância, a avaliação da educação deveria instrumentar essa política e operar com conceitos relacionados à prestação de contas e à eficiência. São, então, largamente utilizadas expressões como produtividade, excelência, gestão racional etc. A qualidade vem a ser concebida, portanto, como resultado preponderantemente de critérios e procedimentos de medida quantitativa e é identificada com as noções de eficiências e produtividade próprias das empresas (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 56).

Esse autor constata ainda que ao problematizar o desenvolvimento desta tendência avaliativa nem sempre os resultados da avaliação são levados em conta para estabelecer as políticas governamentais, e que, muitas vezes

são as políticas governamentais que organizam as avaliações, e não o inverso. A fórmula da avaliação que se produziu dos dois lados do Atlântico e que vem progressivamente interferindo na educação superior é a seguinte: qualidade corresponde a eficiência, que se obtém mediante a racionalidade empresarial (Idem, 2003, p. 61).

Em outras palavras, o ‘Estado providência’ ou ‘facilitador’ que em décadas anteriores procurava atender adequadamente a todas as demandas sociais de educação superior, como um fator de progresso nacional, foi se transformando gradualmente em ‘Estado avaliador’ ou ‘Estado interventor’, que

costuma praticar uma avaliação predominantemente controladora e organizadora de suas políticas de distribuição de recursos – diretamente, sob a forma de orçamentos, indiretamente, por meio de premiações e incentivos – hierarquização institucional com base em resultados de testes de rendimentos e quantificação de produtos, (re)credenciamento de cursos e *accreditation* (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 59).

Nas últimas três décadas do século XX predominou no Brasil um conjunto de reformas educacionais que propõem a avaliação educacional com ênfase institucional e no seu pertencimento ao sistema educativo, o que tem tomado as atenções teóricas e práticas das ciências da educação. Barreyro e Rothen (2011), ao analisarem a avaliação da educação superior brasileira como política pública, tomam como marco de referência a implantação do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) com o relatório divulgado em 1983 e mais tarde o Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira (Paiub) em 1993, a partir dos quais a temática não sairia mais da agenda das políticas de ensino

superior brasileiro e nem da agenda de grupos importantes de pesquisadores da educação, embora registrem marcos anteriores deste debate no cenário nacional.

Esses pesquisadores classificam as posições em disputa que fundamentam tais políticas em dois critérios:

o primeiro é relacionado com a função que a avaliação deve cumprir e, o segundo, pela definição de quem deve realizá-la. Opõem-se no que se refere à sua função as ideias de controle e de emancipação, sendo a primeira pautada na regulação, realizada por agentes externos e a partir de subsídios para a melhoria dos processos educacionais que a avaliação ofereceria e a segunda definida por um processo interno das instituições ou se é centrado fora delas (agências estatais ou independentes) (BARREYRO e ROTHEN, 2011, p.75).

Neste contexto as noções de avaliação formativa e avaliação somativa originárias dos processos de ensino aprendizagem fundamentam também a discussão e consolidação da avaliação institucional e sistêmica da educação oficial.

Assis (2008) sintetiza o processo que ressignificou e ampliou o conceito de avaliação educacional no Brasil, a partir dos anos de 1990, a partir da implantação de uma cultura de avaliação que a incluiu definitivamente nas políticas educacionais brasileiras (p. 50). Para a autora, as influências neoliberais na avaliação passaram a “fornecer subsídios que vêm contribuindo para acirrar mecanismos de competitividade, de eficientismo e de racionalização em detrimento da melhoria dos processos políticos e educativos” (ASSIS, 2008, p. 50).

Barreyro e Rothen (2011) entendem que o Sinaes significou a retomada dos princípios formativos do Paiub, mas seus desdobramentos pedem problematizações mais aprofundadas para apreender as efetivas implicações desta política no campo acadêmico.

Contudo, para além da noção propriamente pedagógica da avaliação, enfatiza-se aqui, como sugere Afonso (2009) as dimensões sociais, ideológicas e gestórias que fizeram da avaliação um dos eixos estruturantes das políticas educativas contemporâneas. O autor propõe que a avaliação é “ela própria uma atividade política como se constata, por exemplo, quando se estuda e pratica a investigação avaliativa, nomeadamente pela análise sociológica de programas educacionais e de políticas públicas” (p. 18). Acrescente-se ainda que o conceito e as teorias de Estado, seu redimensionamento e reestruturação são fundamentais na observação histórica dos processos de elaboração e execução das políticas educacionais brasileira com ênfase às voltadas à avaliação da qualidade da Educação Superior do Sistema Federal de Educação.

Para Sordi e Freitas (2013),

agentes alheios ao campo da educação usurpam o papel dos profissionais da educação de gerirem seu próprio trabalho. São eles “empresários (dependentes da educação para garantir aumento da produtividade) e políticos (sempre dependentes de eleições para manter seus espaços) que encontram um terreno comum de preocupações que coloca os primeiros como ‘reformadores educacionais’ e os últimos como ‘gestores de atalhos’ (2013, p. 87).

Torres (2000, p. 131) descreve as prescrições dos organismos internacionais para a educação, principalmente o Banco Mundial, e apresenta sua avaliação na perspectiva do seu controle. Sobre os propósitos da avaliação

duas interpretações são recorrentemente citadas e, por vezes, apresentadas como contraditórias: de um lado os que se relacionam com interesses e objetivos da administração (*managerial evaluation*) e os que se relacionam com propósitos e interesses educativos ou pedagógicos (*educational evaluation*) (BATES, 1984 apud AFONSO, 2009, p. 28).

O que se pode apreender das políticas públicas voltadas para este campo é o crescente predomínio do primeiro propósito em detrimento do segundo, sobretudo a partir dos anos 1990, quando se implantou a Reforma do Estado brasileiro, inspirada nos princípios neoliberais de desregulamentação e privatização da educação superior, promovendo-se intenso estímulo à expansão do setor privado mercantil para a oferta deste nível de ensino (SILVA JR e SGUISSARDI, 1999).

Foi dentro desta lógica que os exames nacionais padronizados passaram a ser a principal estratégia para se “ aferir” e “garantir” a qualidade da educação superior, inicialmente por meio do ENC-Provão (1997-2003) e em seguida por meio do Sinaes/Enade (2004-2018). Os exames nacionais também estão presentes com muita força na educação básica por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Mesmo sendo majoritariamente pública, a educação básica vem sendo sistematicamente estimulada a adotar os mesmos princípios do setor privado nos processos de gestão e organização escolar. Os resultados destas avaliações resultam em um importante instrumento de controle e responsabilização dos educadores ao tempo em que os gestores dos sistemas educativos e os governos vão sendo desresponsabilizados em todas as etapas e níveis educacionais. (AFONSO, 2002).

Os processos avaliativos em toda a sua abrangência e dimensões se ampliaram no Brasil e tornou-se uma vertente importante no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024).

### **A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PNE (2014-2024)**

A aprovação da Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE 2014-2024), foi permeada por intensas discussões e embates políticos e ideológicos em torno da concepção de Estado e de educação que estavam em disputa. É inegável que a aprovação desse Plano sem nenhum veto da presidente Dilma Rousseff foi uma importante conquista para a sociedade brasileira. O PNE (2014-2024) é composto por 20 metas e 254 estratégias que compreendem a educação básica e superior, suas etapas e modalidades, seu financiamento, aspectos ligados à valorização dos profissionais da educação e a gestão democrática. Outro enfoque apresentado pelo Plano relaciona-se a metas e estratégias que vislumbram elevar a qualidade da educação por meio de seus processos de avaliação.

No que diz respeito à educação superior, o PNE (2014-2024) possui três metas que tratam de modo específico esse nível educacional, as metas 12, sobre elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50 (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33 (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40 (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público; a meta 13 diz sobre elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75 (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35 (trinta e cinco por cento) doutores; e 14 sobre elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

Há ainda as metas em que a educação superior são contempladas de modo transversal: a meta 15 trata da garantia de política nacional de formação dos profissionais da educação básica que tem por objetivo garantir que esses profissionais possuam formação específica de nível superior em licenciatura na área de conhecimento em que atuam; a meta 16, garante a formação em pós-graduação para 50 de profissionais docentes da educação básica; e a meta 18, assegura a existência de planos de carreira dos profissionais da educação básica e superior dos sistemas de ensino.



Entretanto, é na meta 13 que se constata maior centralidade e densidade quanto à avaliação da educação superior. Nessa meta e em suas estratégias há uma clara vinculação entre a avaliação e seus processos com a elevação da qualidade nesse nível de ensino.

A avaliação, por meio de suas políticas vigentes, é contemplada em seis das nove estratégias da meta 13 com o seguinte conteúdo:

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75 (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35 (trinta e cinco por cento) doutores.

13.1) aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão;

13.2) ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação;

13.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente;

13.4) promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos (as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência;

13.6) substituir o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação;

13.8) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90 (noventa por cento) e, nas instituições privadas, 75 (setenta e cinco por cento), em 2020, e fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que, em 5 (cinco) anos, pelo menos 60 (sessenta por cento) dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60 (sessenta por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE e, no último ano de vigência, pelo menos 75 (setenta e cinco por cento) dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a 75 (setenta e cinco por cento) nesse exame, em cada área de formação profissional. (BRASIL, 2014, p. 22)

Observa-se que a meta 13 utiliza uma categoria de mensuração de qualidade da educação superior muito significativa que é relacionada à qualificação do corpo docente, que, se comparada aos indicadores utilizados para avaliar a educação básica, que se pauta principalmente em metas quantitativas a serem alcançadas no Ideb (meta 7), mostra-se muito mais coerente com os princípios de qualidade socialmente referenciada, que fundamentam o PNE desde a sua construção nas Conferências de Educação (Conaes).

Quanto ao estabelecido pela meta 13 de elevar o percentual de mestres e doutores do corpo docente “no conjunto do sistema da educação superior” para 75, sendo destes 35 de doutores, depara-se com uma questão emblemática: nossa oferta de vagas em cursos superiores é majoritariamente privada, setor que responde por 75,3 das matrículas em cursos de graduação, ficando somente 24,7 no setor público segundo dados do Censo da Educação Superior de 2017. De acordo com Oliveira e Dourado (2017), o Brasil fica atrás somente do Chile com o segundo maior percentual de estudantes no setor privado no contexto da América Latina.

Dados do Censo da Educação Superior do Inep indicam que, em 2014, ano inicial do PNE, as faculdades tinham 60,5 do seu quadro docente em exercício formado por mestres e doutores, portanto, ainda não possuíam o indicador mínimo determinado pela meta ao país, que é de 75 de docentes mestres e doutores. Já os centros universitários contavam com 71,9. As universidades já mostravam índice de 82,9, indicador superior ao estabelecido pela meta ao conjunto das IES no Brasil. Quanto ao quantitativo de doutores, esta desigualdade fica ainda mais marcada, sobretudo ao se observar as IES por categoria administrativa: as privadas possuem apenas 19,8 de seus docentes com o título de doutor, considerando somente as faculdades privadas, esse percentual se reduz para 15,1.

Dourado (2017) analisa esta meta e conclui que ela é muito importante e certamente terá grande impacto principalmente nas IES privadas que não contam com um quadro docente com formação predominantemente de mestres e doutores. Segundo este autor “esta meta avança, ao estabelecer a exigência de qualificação a todo o sistema, o que implica alterações ainda mais propositivas no cenário das faculdades e centros universitários” (p. 129).

Embora o conteúdo principal da meta 13 já tenha sido superado no ano de 2015, uma vez os dados do Censo da Educação Superior mostraram que 76,3 dos docentes do país possuíam o título de mestre ou doutor, sendo 36,6 de doutores, o grande desafio para que todos os setores do sistema alcance a meta está nos processos de formação de novos mestres e doutores em todo o Brasil e na elevação destes indicadores na rede privada, em especial,

nas regiões Norte e Nordeste. Com o Programa de Reestruturação da Universidade Federais, o REUNI, iniciado em 2008, houve uma expressiva expansão de Programas de Pós-Graduação nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES), com grande capilaridade regional, de modo que atualmente todos os estados da federação possuem programas de pós-graduação nessas instituições (AMARAL, 2017). Aliado a esta expressiva expansão, inúmeros programas de incentivo a este grau de formação já em andamento, poderão contribuir para que a meta seja atingida em todos os setores do sistema. (DOURADO, 2017a, p. 131).

Para se ter uma ideia desta expansão, no ano 2000 o sistema contava com 1.549 cursos de mestrado reconhecido pela Capes, em 2012 eram 3.289 e em 2017 são 4.415, expansão de 185, neste período. Quanto aos cursos de doutorado em 2000 eram 821, em 2012 eram 1.717 e em 2017 foram 2.219, aumento de 170, respectivamente. Se observarmos o crescimento de bolsas de estudos para mestrado e doutorado concedidas apenas pela Capes, encontraremos que em 2000 haviam 20,5 mil bolsas de mestrado e doutorado financiadas por esta agência de fomento, em 2012 eram 71,2 mil. É importante destacar que além da Capes e do CNPq, outras agências de fomento ligadas aos estados também financiam bolsas. Observa-se, portanto, que houve um movimento significativo do sistema público de educação superior no sentido de ampliar o acesso a esta formação.

O horizonte relativo a esse processo de expansão, pós eleições presidenciais de 2018, entretanto, parece incerto com a vitória do candidato de extrema direita Jair Messias Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL). Já durante a sua campanha o então candidato divulgava um plano de governo pautado na “gestão por resultados e visando a formação para o empreendedorismo, nos moldes da iniciativa privada, fazendo mais com menos recursos”. O plano também defende “a implantação da modalidade de ensino a distância desde a educação básica visando a redução de custos”. Embora não esteja explicitado no documento o seu intento de reduzir os investimentos da educação superior, afirma que a educação básica será prioridade, propondo “uma inversão na pirâmide de gastos com a educação”<sup>12</sup>. Como os recursos do poder executivo para despesas primárias (pagamento de pessoal, água, luz, telefone, limpeza, construções, compra de equipamentos etc.) estão congelados devido à EC n. 95, o que se vislumbra é uma forte redução de recursos em todo o sistema educacional público, comprometendo fortemente o alcance das metas do PNE que, dentre outras ações, implicam em expansão de cursos e abertura de novas vagas.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45780779>

Quanto às estratégias da meta 13, é interessante observar que ao se referir à qualidade e avaliação da e na educação superior, o PNE o faz utilizando indicadores relativos aos exames nacionais do ensino médio (Enem) e superior (Enade), estabelecendo relação estreita entre os resultados obtidos pelos estudantes e a qualidade – quanto mais alto o “valor agregado” o estudante apresentar (Meta 13.6), mais o curso teria qualidade e quanto menor for este valor, menor a qualidade. Em que pesem as inúmeras críticas aos exames estandardizados como recursos para se promover a qualidade de cursos e de IES, quando estes resultados podem ser associados a dados do contexto em que o processo ensino-aprendizagem ocorre, pode ser considerado um elemento a mais para uma análise, tornando os resultados da avaliação mais próximos do real.

Ao transformar as provas do Enade de amostral a censitária, estes exames acabaram assumindo outras funções que extrapolam aquelas que induziram a criação do Sinaes, pois passou a alimentar um ardiloso processo de competição e hierarquização das IES e de responsabilização dos gestores e corpo docente dos cursos, que, aliados a uma grande estratégia de *marketing* institucional em torno dos resultados do *ranking*, acabou transformando a prova em mais um instrumento de política para prestação de contas dos governos, com grandes prejuízos para a avaliação na sua concepção diagnóstica e formativa (ASSIS e AMARAL 2013).

Neste sentido, o cumprimento da meta nos termos propostos não significa necessariamente que a IES tenha alcançado a qualidade socialmente referenciada, se levar em conta a primazia do Enade em relação aos outros indicadores de qualidade propostos no Sinaes, uma vez que da forma como esta avaliação passou a ser conduzida, seus resultados não expressam a complexidade que caracteriza a educação superior brasileira. (ROTHEN e BARREYRO, 2011).

Já a estratégia 13.8 se apresenta bastante emblemática, pois relaciona taxa de conclusão (fluxo) e melhoria na média das notas (desempenho discente). Tendo em vista os argumentos que utilizamos acima, consideramos que o alcance desta meta não significaria necessariamente a melhoria da qualidade referenciada socialmente.

Quanto ao fluxo, a sua melhoria só será possível com a indução de políticas de permanência dos estudantes nas IES, em especial nas universidades públicas, que passaram a reservar 50 das suas vagas para estudantes oriundos de escolas públicas e por autodeclarados pretos, pardos, indígenas e por pessoas com deficiência. O aumento das bolsas PROUNI para estudantes das IES privadas, bem como outros auxílios a estudantes

de baixa renda também se constituem como ações decisivas para se pensar na permanência na IES, conforme prevê as estratégias 12.5 e 12.6 deste PNE.

Outros aspectos ainda precisam ser discutidos como aqueles relativos aos currículos e a sua coerência frente aos desafios da formação para um mundo do trabalho em constante mudança (MOREIRA e TADEU, 2011). As práticas pedagógicas e os aspectos relacionados à melhoria do ensino e da aprendizagem na educação superior também se constituem em um extenso campo de estudos e pesquisas, que podem ser fatores de estímulo ou não para a permanência do estudante nos cursos superiores (CUNHA, 1995).

Ademais, para que esta meta e suas estratégias sejam alcançadas é preciso reverter as políticas atuais que reduziram os recursos do orçamento federal para a ciência e tecnologia, especialmente com a EC 95 e seus desdobramentos. Para Dourado (2017, p. 133) “a persistir esse cenário, os impactos negativos para a ciência e tecnologia, inovação e pós-graduação serão irreversíveis”.

Além desse conteúdo previsto na meta 13, o PNE (2014-2024) também abordou a avaliação na educação superior na estratégia 12.19 e 15.2 do seguinte modo:

12.19) reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de 2 (dois) anos, os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou credenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino; 15.2) consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica;

A estratégia 12.19 propõe reestruturar com *ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão*, em dois anos (portanto já vencidos em 2016), os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão do sistema federal de ensino. Entendemos que a *melhoria destes prazos e da qualidade da decisão* a que se refere o texto da estratégia equivale à redução do tempo que as comissões de especialistas terão para proceder à análise dos documentos institucionais das IES, a visita *in loco* e a entrega do relatório conclusivo do processo avaliativo, de modo a fundamentar as decisões a serem tomadas junto às IES avaliadas. Esta é, portanto, uma estratégia que para ser atingida na sua plenitude, precisa contar com grande esforço por parte do governo no sentido de cadastrar, selecionar, treinar e financiar

avaliadores experientes no campo da avaliação de cursos e de instituições de educação superior.

É importante ressaltar que a avaliação dos cursos estava prevista na Lei do Sinaes para ocorrer a cada ciclo avaliativo de três anos nas IES e, devido à ausência desta estrutura, foi reduzida apenas àquelas IES que obtiveram duas avaliações negativas consecutivas, seja no âmbito dos cursos, seja no âmbito das IES. Esta mudança comprometeu de maneira irreparável os objetivos do Sinaes, que previa uma triangulação de dados entre a autoavaliação institucional, a avaliação externa por pares (especialistas) e a avaliação do desempenho dos estudantes (Enade), reduzindo o tripé a dois pilares apenas. Neste sentido consideramos que a estratégia 12.19 contribui para reforçar a importância das visitas dos avaliadores nas IES, pois o olhar externo qualificado tende a contribuir de maneira significativa para o aperfeiçoamento dos processos de gestão institucional (DIAS SOBRINHO, 2003).

Já a estratégia 15.2 propõe uma relação direta entre o resultado (positivo) da avaliação e a abertura ou ampliação de crédito educativo aos estudantes da IES, por meio do Financiamento Estudantil (Fies). A grande crítica que se faz em relação a esta relação recai sobre algumas estratégias planejadas pelas IES, em especial as privadas, para forçar a elevação das notas dos estudantes no Enade. Vários são os relatos de IES que selecionam os melhores estudantes para realizar os exames, promovem cursinhos preparatórios e ainda ajustam seus currículos de acordo com as matrizes de referência das provas, promovendo um perverso reducionismo curricular que tende a dificultar o alcance da qualidade socialmente referenciada da formação dos profissionais (ASSIS e AMARAL, 2013).

Ademais, grande parte das vagas ociosas do setor privado tem sido preenchida com recursos públicos, via Fies e bolsas Prouni, mostrando uma das contradições da grande expansão privada ocorrida nos anos 1990, pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Ao mesmo tempo que esta política contribui para garantir mais pessoas na educação superior, alimenta um setor ávido por lucros e com pouco compromisso com a qualidade dos cursos que oferecem (SGUISSARDI, 2014).

A segunda parte da estratégia sugere a amortização do saldo devedor do Fies a egressos que optarem por atuar na rede pública. Este expediente poderá contribuir para ajustar o perfil de formação do corpo docente da educação básica quanto a área de formação e de atuação, uma vez que somente 52,5 dos professores possuem formação compatível com a sua área de atuação em sala de aula (BRASIL, 2015 op cit DOURADO, 2017, p. 138). Ressalte-se que durante os governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) foram criados inúmeros programas com

esta finalidade, muitos deles ameaçados pelo Golpe de 2016 e pela onda ultraliberal que elegeu o novo presidente para o próximo mandato (2019-2022).

## **ALTERAÇÕES LEGAIS E NORMATIVAS DO PERÍODO TEMER**

Marcam-se as políticas de regulação, supervisão e avaliação da educação superior brasileiras como objeto sobre o qual buscamos encontrar alterações no âmbito da burocracia do Estado, neste tenso e conturbado período de golpe político-ideológico de 2016 a 2018. São estes os dois anos de governo Michel Temer, que apesar de sérias denúncias de corrupção, a história provavelmente verá passar a faixa presidencial ao candidato eleito Jair Messias Bolsonaro a partir de 2019, o que demanda desde já do campo acadêmico científico compreensões sobre os fenômenos que desencadearam, o que podemos chamar, de refluxo da história. Observou-se claras revogações das atualizações do projeto do governo eleito de 2014 até 2016.

Após eleita para seu segundo mandato, Dilma Roussef, que esteve acompanhada no seu primeiro mandato por Fernando Haddad e Mercadante a frente do Ministério da Educação, se viu com dificuldade de encontrar estabilidade na condução desta pasta, tendo quatro nomes só em 2014 (José Henrique Paim, Cid Gomes, Luiz Cláudio Costa e Renato Janine). Em 2015 Mercadante retorna à pasta, mas o golpe não tardou em se consumir, assumindo o MEC no período Temer, Mendonça Filho e Rossiele Soares.

As alterações a que referimos, principalmente as presentes no Decreto nº 8.754 de 10 de maio de 2016, guardavam relativa continuidade com o projeto de avaliação institucional proposto em 2004 e atualizado desde então, com o surgimento dos indicadores CPC e IGC em 2008, já apresentado anteriormente. Até 2016 os documentos que consolidam como política pública do Sinaes, eram, além da Lei nº 10.861 de 2004, o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que a regulamenta e as edições de 2007 e 2010 da Portaria Normativa nº 40, que detalha o fluxo de informação por meio do Sistema e-Mec e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e Enade.

O levantamento nos *sites* oficiais<sup>13</sup> do Estado brasileiro, considerou todo o ano de 2016 (com especial atenção no período de afastamento de Dilma, decorrente do processo de investigação das denúncias de irresponsabilidade fiscal até sua cassação definitiva em agosto de 2016, seguido pelo governo provisório de Temer - de maio a agosto de 2016 - e seu governo institucionalizado juridicamente até meados 2018, quando finalizamos este

---

<sup>13</sup> Cf. [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br), [mec.gov.br](http://mec.gov.br), [inep.gov.br](http://inep.gov.br).

capítulo). Deste período destacamos alguns documentos importantes que implicam em alterações legais e normativas diretamente relacionadas ao Sinaes.

O primeiro documento em destaque é a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que institui um novo regime fiscal para o país, congelando os recursos das despesas primárias do Poder Executivo por longos 20 anos, relativos aos valores de 2017, que poderão afetar, principalmente, as áreas de saúde e educação públicas. De acordo com Amaral (2017) caso esta Emenda Constitucional não seja revogada pelo próximo governo, pode-se dizer que ela representará a “morte do PNE”, tendo em vista algumas projeções utilizando-se dados do censo educacional, que mostram o crescimento da população a ser atendida com o mesmo montante de recursos. Sem o aporte de novos recursos para implantar as políticas de expansão do sistema para a oferta de vagas com qualidade, será impossível vislumbrar o atendimento a grande parte das suas metas e estratégias.

Outro documento que produz importante alteração legal com implicações cruciais para a avaliação e regulação da educação superior brasileira é o Decreto nº 9.235 de 15 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017), que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. O referido Decreto revoga integralmente, entre outros documentos dos governos de Lula e Dilma<sup>14</sup>, o Decreto 5.773 de 2006, justamente o que dispunha, também, sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Assim, em novembro de 2017, o Decreto n. 9.235 (BRASIL, 2017) assume-se como documento regulador do processo de avaliação da educação superior brasileira.

Merece destaque o fato de que entre os revogados pelo art. 107 do Decreto 9.235 de 2017, está o Decreto nº 8.754 de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016d) que com pouco mais de um ano e meio de existência propunha alterações na função reguladora do Estado no que respeita a educação superior, quando Michel Temer assumia a presidência da república em 12 de maio de 2016.

---

<sup>14</sup> O Art. 107 do Decreto nº 9235 revoga: I - o art. 15 do Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009 (sobre educação escolar indígena); II - o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 (avaliação, regulação e supervisão da educação superior); III - o Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006 (sobre os centros universitários); IV - o Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007 (sobre EaD, transferência de mantenedora, credenciamento fora de sede e cursos superiores de tecnologia); V - o Decreto nº 8.142, de 21 de novembro de 2013 (Providências cauteladoras, Prouni, Fies, suspensão e restrições a programas do governo); e VI - o Decreto nº 8.754, de 10 de maio de 2016 (sobre protocolo de compromisso, SERES e autonomia de campus fora da sede em instituições federais)



Outras duas prescrições da função reguladora do Estado desconstruída pelas revogações do período Temer foram as Portarias Normativas do Ministério da Educação (MEC) nº 7 e 8, ambas de 28 de abril de 2016, editadas, portanto, às vésperas do período provisório de Temer. Na Portaria Normativa nº 7 de 2016 instituía-se o Cadastro Nacional de Concluintes dos cursos de graduação (CNC), com preenchimento de questionário do estudante e questionário do egresso para preenchimento voluntário por mais cinco anos de sua trajetória profissional (BRASIL, 2016a). O objetivo expresso na portaria é de que as informações poderiam ser utilizadas para constituir indicadores da qualidade da educação superior. Na Portaria Normativa nº 8 (BRASIL, 2016b), criavam-se indicadores de qualidade para a educação superior e o Grupo de Trabalho para elaboração e definição de metodologia para sua implementação (GTAES – Grupo de Trabalho de Avaliação do Desempenho da Educação Superior).

Art. 1º Fica instituído o Indicador de Desempenho do Enade – IDE como conceito obtido a partir dos resultados do Enade, a ser calculado segundo os níveis de proficiência dos concluintes, estabelecidos pelas Comissões Assessoras de Avaliação de cada área dos desempenhos dos estudantes em cada curso.

Art. 2º Fica instituído o indicador da Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado – IDD, a ser calculado com base nos resultados dos estudantes no Exame Nacional de Ensino Médio, Enem e no Enade.

Art. 3º Fica instituído o Indicador de Trajetória dos Estudantes de cursos de graduação – ITE, a ser calculado a partir do acompanhamento da trajetória dos estudantes ingressantes.

Parágrafo único. O ITE será composto pela taxa de permanência, taxa de desistência e taxa de conclusão, quando for o caso. (BRASIL, 2016b)

Esta portaria nº 8 de 2016 propunha também um indicador específico para o corpo docente, instituindo no seu artigo 4º com o Indicador de Desenvolvimento do Corpo Docente (IDCD), que considera as informações do Censo da Educação Superior sobre a evolução do regime de trabalho, titulação e permanência dos docentes no curso, e ainda o Índice de Desempenho Institucional (IDI) que substituiria o IGC (BRASIL, 2016b). Esses indicadores e orientações para desdobramentos de informações decorrentes de avaliação e destinadas para regulação e supervisão foram revogados pela Portaria Normativa nº 15 em 22 de junho de 2016 (BRASIL, 2016c), ainda no período provisório do governo Temer.

Ainda poderíamos citar como documentos legais e normativos do período Temer importantes para a avaliação, regulação e supervisão da educação superior, as Portarias Normativas do MEC nº. 11 de 20 de junho de 2017, que estabelecem normas para o credenciamento de instituições e oferta de curso EaD, pauta que merece atenção em outros

documentos do período e as Portarias nº 20, 21, 22, 23 e 24 de 21 de dezembro de 2017<sup>15</sup>, que consideramos alinhadas ao Decreto 9.325 de 15 de dezembro do mesmo ano.

Por fim, ainda como documento que traz implicações diretas às políticas de avaliação do campo da educação superior, apontamos a Portaria Normativa nº 1.442 de 9 de dezembro de 2016, que disciplina procedimentos para apuração de irregularidades no Enade.

O que se pode apreender das novas regulamentações é uma movimentação própria do campo político no sentido de buscar adequar os procedimentos às demandas dos vários setores envolvidos a partir das tensões e disputas que se dão na arena do poder. Não causa estranheza que as mudanças advindas do governo Temer sejam pautadas em aspectos de forma, traduzindo um movimento de ajustes para tornar a avaliação, regulação e supervisão mais palatáveis ao campo econômico, de “mercado”, em detrimento daqueles oriundos das críticas formuladas pelo campo progressista, de onde a proposta original do Sinaes foi erigida, em 2004<sup>16</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo destacamos as alterações legais e normativas que ocorreram no processo de avaliação da educação superior após 2016, quando o país se dirigia para um processo de sucessão presidencial carregado de tensões e controvérsias. O detalhamento das mudanças implementadas e suas possíveis repercussões nas instituições de educação superior

---

<sup>15</sup>Portaria Normativa Nº 20, de 21 de dezembro de 2017 – Dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino.

Portaria Normativa nº 21, de 21 de dezembro de 2017 – Dispõe sobre o sistema e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação no sistema federal de educação, e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior – Cadastro e-MEC.

Portaria Normativa nº 22, de 21 de dezembro de 2017– Dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, nas modalidades presencial e a distância, integrantes do sistema federal de ensino.

Portaria Normativa nº 23, de 21 de dezembro de 2017 – Dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos.

Portaria Normativa nº 24, de 21 de dezembro de 2017 – Estabelece o Calendário Anual de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no Sistema e-MEC em 2018.

Portaria Normativa nº 24, de 21 de dezembro de 2017 – retificação do item 3 da Portaria Normativa nº 24, de 21 de dezembro de 2017.

<sup>16</sup> A proposta original do SINAES pode ser conhecida no documento intitulado “SINAES: da concepção à regulamentação”. Brasília: Inep. Fevereiro de 2007 (4. Edição ampliada).

não estavam nos objetivos deste texto e precisarão ser tratadas em novas abordagens que aprofundem essa discussão.

As reflexões deste estudo objetivaram alinhar as disputas do campo político à dinâmica das políticas públicas que regulam a educação superior. A atualidade dos acontecimentos políticos ainda mostra um horizonte indefinido para os últimos atos do governo Temer, ante um processo eleitoral que vagou em suspense com um desfecho muito desfavorável para a continuidade do processo democrático que vigorou no Brasil desde a redemocratização até 2016. Após o golpe que interrompeu o segundo mandato da presidente Dilma, os brasileiros passaram a ver ameaçados muitos direitos sociais conquistados com a CF de 1988, a LDB de 1996 e seus desdobramentos, ambas sob ameaça real de desmonte pelo atual governo Temer, podendo piorar após a posse do novo governo recém-eleito, apresentado como representante da extrema direita, que adota uma pauta política e econômica ultra liberal (Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o mercado), aliada ao anúncio da adoção de costumes ultraconservadores (Deus, pátria, família e propriedade)<sup>17</sup>.

Este cenário exigirá, dos setores sociais progressistas, uma permanente postura de oposição e resistência a todas as tentativas de retirada de direitos e de retrocessos, sobretudo no que tange aos princípios republicanos de laicidade do Estado, garantia de direito à educação, salários justos, políticas de inclusão, emprego e renda, respeito aos pensamentos divergentes, proteção das minorias historicamente excluídas, dentre outros.

Neste contexto, enquanto escrevemos este capítulo, em novembro de 2018, vivemos uma realidade política incerta, em que todo o projeto educacional que culminou com a promulgação do PNE (2014-2024), encontra-se em risco e, por isso, fazemos coro com Dourado (2017), que considera o PNE o epicentro das políticas educacionais e é nele que precisamos nos inspirar para resistir aos ataques que já ameaçam, concretamente, a sua sobrevivência.

---

<sup>17</sup> Algumas das políticas defendidas neste campo são: Aprovação da Lei que institui a “Escola sem Partido”, também conhecida como “Lei da mordaza”, que criminaliza as discussões, em sala de aula, consideradas “ideológicas de esquerda” pelos atuais governantes; exclusão dos temas relacionados a identidade de gênero e sexualidade nos currículos escolares; “expurgar” [sic] o Paulo Freire dos currículos; tornar obrigatória a disciplina Educação Moral e Cívica; Aprovação de Lei que criminaliza os movimentos sociais / populares de resistência, que passam a ser considerados “terroristas”, sob o argumento de proteção da propriedade privada, dentre outros absurdos.

**REFERÊNCIAS**

AFONSO, Almerindo Janela **Avaliação educacional: regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AMARAL, Nelson Cardoso. **A Hora da Verdade para as Universidades Federais brasileiras: Metas do PNE (2014-2024) e 10 Mitos a serem debatidos e desvendados**. 2017. Disponível em: <[http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/10\\_mitos\\_un\\_fed\\_bra\\_prof\\_nelson\\_ufg.pdf](http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/10_mitos_un_fed_bra_prof_nelson_ufg.pdf)>. Acesso em 04 out 2018.

ASSIS, Lúcia Maria de. Avaliação institucional e trabalho docente: repercussões, desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 32, n. 2, p. 527-548, 2016.

ASSIS, Lúcia maria de; AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação da Educação: por um sistema nacional. **Retratos da Escola, Brasília**, v. 7, n. 12, p. 27-48, 2013.

ASSIS, Lúcia Maria de. **Avaliação institucional e prática docente na educação superior: tensões, mediações e impactos**. Goiânia: 2008. (Tese de doutorado)

BARREYRO, Gladys Beatriz; José Carlos ROTHEN. **Avaliação da Educação: diferentes abordagens críticas** (Orgs). São Paulo: Xamã, 2011.

BRASIL, **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.

BRASIL, **Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Superior – SINAES – e dá outras providências.

BRASIL, **Decreto n. 5.773 de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício da função de regulação, avaliação e supervisão de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

BRASIL, MEC. **Portaria Normativa n. 40 de 12 de dezembro de 2007**. Institui o e-Mec, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulamentação da educação superior no sistema federal de ensino.

BRASIL, MEC. **Portaria Normativa n. 7 de 28 de abril de 2016a**. Institui o Cadastro Nacional de Concluintes dos cursos de graduação – CNC.

BRASIL, MEC. **Portaria Normativa n. 8 de 28 de abril de 2016 b**. Cria indicadores de qualidade para Educação Superior e institui Grupo de Trabalho para elaboração e definição de metodologia para sua implementação.

BRASIL, MEC. **Portaria Normativa n. 15 de 22 de junho de 2016c**. Revoga as Portarias Normativas nº 7 e no 8, ambas de 28 de abril de 2016, e publicadas no Diário Oficial da União do dia 29 subsequente, que, respectivamente, institui o Cadastro Nacional de Concluintes dos cursos de graduação - CNC, e cria indicadores de qualidade para a Educação Superior e institui Grupo de Trabalho para elaboração e definição de metodologia para sua implementação.

BRASIL. **Decreto nº 8754 de 10 de maio de 2016d**. Altera o decreto n. 5773 de 9 de maio de 2006, que dispões sobre o exercício das funções de regulação superior e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

BRASIL. **Decreto nº 9.235 de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

CUNHA, Maria Isabel da. **O bom professor e sua prática**. Campinas: Papirus, 1995.

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

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora Imprensa Universitária / ANPAE, 2017.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação**. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012.

MANCEBO, D.; ASSIS, L. M.; LIMA, D. C. B. P. **Expansão da Educação Superior: balanço, perspectivas e desafios** (Editorial). **RBPAAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 3, p.645-652, 2016.

MARX, Karl. **O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte**. Tradução de Silvio Donizete Chagas, 3. Edição. São Paulo: Centauro, 2003.

MARINGONI, Gilberto. **Viralatismo em marcha: golpe visa redefinir lugar do Brasil no mundo**. In: SOUZA, Jessé; VALIM, Rafael (Coord.). **Resgatar o Brasil**. São Paulo: Editora Contracorrente/Boitempo, 2018.

MOREIRA, Antônio Flávio; TADEU, Tomaz (Orgs). **Currículo, Cultura e Sociedade**. 12. Edição. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, João Ferreira; DOURADO, Luiz Fernandes. **Educação Superior no Plano Nacional de Educação (2014-2024): expansão e qualidade em perspectiva**. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Campinas: Mercado de Letras, 2017.

PINTO, Rodrigo S.; DE MELLO, Simone PT; MELO, Pedro A. Meta-avaliação: uma década do Processo de Avaliação Institucional do SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 21, n. 1, 2015.

SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (e acesso à) Educação Superior no Brasil – 2002-2012**. Brasília: Edital n. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OIE; Projeto OIE/BRA/10/002, 2014.

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da Educação Superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SORDI, Mara Regina Lemes de; FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização Participativa. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 07, n. 12, p. 87-99, jan./jun. 2013.

SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso – da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro; Leya, 2017.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Míriam Jorge; e HADDAD, Sérgio. **O banco Mundial e as políticas educacionais**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2000.

VERHINE, Robert E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 20, n. 3, 2015.

## 2ª PARTE

# EXPANSÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: Perspectivas teóricas e metodológicas em discussão



## **PNE (2014-2024) E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: REFERENCIAIS E METODOLOGIA CONSIDERANDO O PISA**

**Nelson Cardoso Amaral**

**Lúcia Maria de Assis**

**João Ferreira de Oliveira**

O Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024 aprovado pela Lei n.º. 13.005 de 24 de junho de 2014 apresenta, em seu conjunto de metas, três eixos importantes que se relacionam à: a) Obrigatoriedade/universalização da Educação Básica (4 a 17 anos: Pré-escola, Ensino Fundamental, Ensino Médio) e da Educação Especial; b) expansão das matrículas nas etapas ou modalidades de educação: Creches (0 a 3 anos), Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Educação Superior; e c) atendimento visando à: alfabetização das crianças e melhoria da taxa de alfabetização de adultos; ampliação da educação de tempo integral, elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos. O PNE traz ainda metas e estratégias voltadas à formação e valorização dos profissionais da educação, contemplando planos de carreira, salário e formação continuada na pós-graduação; gestão democrática da educação; e ênfase na elevação da qualidade da educação básica e superior.

A vigésima meta do PNE, acompanhada das respectivas estratégias, trata do financiamento da educação. Ela estabelece que é preciso “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7 (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10 (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL.LEI Nº 13.005, Meta 20, 2014).

Assim, até 2024, um montante de recursos financeiros equivalente a 10 do PIB deverá ser aplicado em educação, considerando: a) os recursos financeiros vinculados pela Constituição Federal (CF) em seu artigo 212; b) os recursos financeiros associados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); c) os recursos financeiros “aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas



de estudos concedidos no Brasil e no Exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (BRASIL. LEI N° 13.005, Art. 5º, § 4º, 2014). Nota-se, portanto, que são computados os recursos públicos aplicados tanto no setor público quanto no setor privado.

Nessa direção, o objetivo deste estudo é analisar a vinculação entre o montante de recursos aplicados em educação e a qualidade do processo educacional que se constitui em um dos eixos importantes do PNE, relação que está fortemente presente na legislação brasileira. O artigo 206 da Constituição Federal de 1988 ao estabelecer os princípios para a ministração do ensino no Brasil especifica, em seu inciso VII, que deve existir a garantia de um padrão de qualidade para a educação brasileira.

O §3º do artigo 212 da CF afirma que: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do **plano nacional de educação**”. (BRASIL.CF, Art. 212, 1988, grifos nossos). Conforme a Emenda Constitucional n. 59/2009, a educação básica é obrigatória dos 4 anos 17 anos, o que inclui a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio.

Em 1996, a LDB reafirmou o princípio constitucional e estabeleceu o cálculo do custo mínimo por aluno:

Art. 74 A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do **custo mínimo por aluno**, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino. (BRASIL. Lei N° 9.394, Art. 74, grifos nossos).

O artigo 75 da LDB estabeleceu as ações supletivas e redistributivas da União e dos estados que deve se fazer presente no federalismo cooperativo (ABICALIL, 2012) estruturado no país:

A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor

da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento. (BRASIL.LEI Nº 9.394, Art. 75, 1996).

Além disso, a necessidade da realização de “estudos técnicos com vistas na definição do **valor referencial anual por aluno** que assegure **padrão mínimo de qualidade** do ensino”. (BRASIL.LEI Nº 11.494, Art. 30, inciso IV, grifos nossos) foi estabelecida na lei que definiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a Lei nº 11.494/2007.

Há, portanto, que se analisar sob que referencial de qualidade deverá ser calculado o(s) valor(es) a ser(em) aplicado(s) anualmente, por estudante, para que tenhamos um padrão mínimo de qualidade, considerando o propósito de atingir as metas do PNE até 2024. A educação brasileira, como as próprias metas do PNE indicam, demandam atendimento da obrigatoriedade, expansão e qualidade da oferta. A discussão sobre os recursos financeiros para que isto ocorra está, pois, intimamente relacionada a essas necessidades. A avaliação de larga escala por meio de diversos exames e os índices criados para a educação básica e superior, desde os anos 1990, certamente precisam dialogar com o padrão de financiamento que temos praticado no Brasil e o que se faz necessário para o alcance das metas do Plano. O mesmo vale para o *Programme for International Student Assessment* (PISA), Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, em português, utilizado para aferir o desempenho dos estudantes na faixa etária da educação básica obrigatória no Brasil (BRASIL. INEP, 2018).

Assim, visando explicitar essa problemática, o presente estudo examina inicialmente alguns dos referenciais de qualidade e sua vinculação com o financiamento da educação para, em seguida, apresentar uma metodologia para o cálculo do valor aplicado por aluno, objetivando alcançar uma determinada qualidade. A metodologia proposta, considerando os gastos educacionais indicados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os resultados do PISA, busca indicar qual o esforço

que o Brasil deveria fazer, para atingir as metas do PNE, visando alcançar o padrão ou nível de qualidade internacional.

## REFERENCIAIS DE QUALIDADE E A VINCULAÇÃO COM O FINANCIAMENTO

No período de discussão e aprovação da Lei n. 13.005/2014 que estabeleceu o PNE (2014-2024) diversos referenciais de qualidade foram examinados. O referencial adotado pelo Ministério da Educação (MEC) nas Notas Técnicas (BRASIL.MEC, 2011) relativas ao PNE, considerou os valores aplicados por estudante, apurados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Neste caso, o MEC justificava a aplicação de um montante de recursos equivalentes a 7 do PIB, proposta inicial do Ministério para a Meta 20, em que considerava a possibilidade da elevação da qualidade da educação brasileira na década do PNE sem nenhum incremento nos custos aluno/ano apurados pelo Siope em 2009, pois considerou-se que não haveria nenhuma correção nos seus valores. A tabela 01 mostra os valores utilizados pelo MEC corrigidos para janeiro de 2018 utilizando-se o IPCA.

<b>Tabela 01 - Custo aluno/ano utilizado pelo MEC para as Metas do PNE (2014-2024)</b> (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2018, corrigidos pelo IPCA)	
<b>Níveis/Etapas Educacionais</b>	<b>Custo aluno/ano</b>
Creche (0-3anos)	3.745,00
Educação Infantil (4 e 5 anos)	3.745,00
Ensino Fundamental (6 a 14 anos)	4.337,00
Ensino Médio (15 a 17 anos)	4.337,00
Educação Superior Presencial	25.775,00
Educação Superior a Distância	5.138,00
Fonte: (BRASIL.MEC, 2011)	

Neste referencial cabe perguntar: como assegurar um determinado padrão de qualidade quando comparamos o valor aplicado por aluno no Brasil com aqueles dos países membros da OCDE que estão apresentados nas tabelas 02. A tabela 02 apresenta os valores em US\$/PPP e a tabela 3 apresenta esses mesmos valores em R\$,

<b>Tabela 02</b> – Valores aplicados por aluno em países selecionados membros da OCDE e o valor médio desses países. (Valores em US\$/PPP) *				
<b>País</b>	<b>EF (Anos iniciais)</b>	<b>EF (Anos finais)</b>	<b>Ensino Médio</b>	<b>Educação Superior</b>
Finlândia	8.812	13.685	8.759	17.893
Reino Unido	11.367	12.478	12.435	24.542
Japão	9.062	10.422	11.047	18.022
EUA	11.319	12.261	13.776	29.328
Alemanha	8.546	10.554	13.615	17.180
<b>Média dos países da OCDE</b>	8.733	10.235	10.182	16.143
Fonte: (OCDE, 2018) * <i>Purchasing Power Parity</i> (PPP) – Poder de Paridade de Compra, em português – que permite a comparação de valores entre diversos países.				

A transformação de US\$/PPP para Reais de 2017 pode se realizar multiplicando-se o valor em US\$/PPP por 2,024, conforme está estabelecido pela OCDE que apresenta as tabelas para a transformação de US\$/PPP nas moedas dos diversos países presentes em seus estudos (OECD, 2018). A tabela 3 apresenta os valores transformados para Reais.

<b>Tabela 03</b> – Valores aplicados por aluno em países selecionados membros da OCDE e o valor médio desses países. (Valores em R\$)*				
<b>País</b>	<b>EF (Anos iniciais)</b>	<b>EF (Anos finais)</b>	<b>Ensino Médio</b>	<b>Educação Superior</b>
Finlândia	17.835	27.698	17.728	36.215
Reino Unido	23.007	25.255	25.168	49.673
Japão	18.341	21.094	22.359	36.477
EUA	22.910	24.816	27.883	59.360
Alemanha	17.297	21.361	27.557	34.772
<b>Média dos países da OCDE</b>	17.676	20.716	20.608	32.673
Fonte: (OECD, 2018) e cálculos deste estudo.				

Portanto, esses valores da tabela 03 são muito maiores que aqueles da tabela 01. Cabem muitas perguntas com o exame dessas tabelas: Considerando as metas e estratégias

do PNE como melhorar os salários dos professores brasileiros? Como expandir a oferta de escola de tempo integral? Como melhorar as condições de funcionamento das escolas? Como expandir a educação superior pública? Como comparar os resultados dos estudantes brasileiros nas provas do PISA com os dos estudantes dos países membros da OCDE?

Outro referencial de qualidade foi estabelecido no estudo de custo-aluno-ano no Brasil divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em escolas/instituições que “oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade” (BRASIL.INEP, 2006, p.11).

Debatendo sobre a qualidade da educação básica, o Inep divulgou em 2006 o relatório de pesquisa “Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica” em que foram levantados os custos-aluno-ano em escolas públicas de educação básica que, no entender do Inep e do grupo de pesquisadores dos estados de Goiás, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará, “oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade” (BRASIL.INEP, 2006, p.11). Uma das conclusões desse estudo foi a de que uma escola básica de qualidade deve ter as seguintes condições básicas (BRASIL.INEP, 2006, p. 85-105):

- Quadro de professores qualificado;
- Existência de carga horária disponível para o desenvolvimento de atividades que não sejam de aulas;
- Dedicção dos professores a uma só escola;
- Aumento de salários de acordo com a formação continuada e titulação;
- Corpo docente pertencente ao quadro efetivo com entrada por meio de concurso público; dedicação dos funcionários a uma só escola;
- Instalações bem conservadas;
- Existência de biblioteca e laboratórios;
- Motivação para o trabalho;
- Diretor eleito e com experiência docente e de gestão;
- Participação da comunidade escolar;
- Integração da escola com a comunidade local e existência de Conselho Escolar ou equivalente, atuante;
- Cuidados com a segurança da comunidade escolar;
- Desenvolvimento de projetos especiais com governos e comunidade local.

Como resultado desta pesquisa os custos-alunos-ano apurados nas escolas consideradas como possuindo certa qualidade foram os da tabela 04.

<b>Tabela 04 – Custo-aluno-ano médio nas escolas de educação básica (2003)</b> (Valores em R\$, corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2018)			
<b>Etapa/modalidades da Educação Básica</b>	<b>Custo-aluno-ano médio nas escolas pesquisadas</b>	<b>Menor Valor</b>	<b>Maior Valor</b>
Escolas com Creche (0-3 anos)	5.802	5.523	6.079
Escolas com Educação Infantil e/ou Classes de Alfabetização	3.072	1.015	6.139
Escolas com Ensino Fundamental, Ensino Médio e/ou Educação de Jovens e Adultos e/ou Profissional	1.707	643	4.757
Escolas com Ensino Fundamental, 1ª. a 4ª. e/ou Classes de Alfabetização e/ou Educação de Jovens e Adultos	1.546	450	7.074
Escolas com Ensino Fundamental e/ou Classes de Alfabetização	1.783	505	3.525
Escolas com Ensino Médio e/ou Educação de Jovens e Adultos e/ou Profissional	3.286	710	8.449
Escolas com Educação Infantil (4-6 anos) e/ou Classes de Alfabetização e/ou Ensino Médio e/ou Educação de Jovens e Adultos	2.046	346	9.906
Escolas com Educação Infantil (4-6 anos) e/ou Classes de Alfabetização e/ou Ensino Fundamental 1ª a 4ª e/ou Educação de Jovens e Adultos	2.503	2.056	3.12
Escolas com Educação Infantil (4-6 anos) e/ou Ensino Fundamental e/ou Ensino Médio	4.167	523	7.162
Fonte: (BRASIL, INEP, 2006, p.46-49)			

Destaca-se a grande amplitude existente entre os menores valores e os maiores valores para a maioria das escolas pesquisadas. Essa grande variação do custo-aluno-ano depende do estado da federação e de qual ente federado ela se vincula; em geral aquelas vinculadas à esfera federal aplicaram os maiores valores (BRASIL, INEP, 2006). Note-se, também, o quanto são baixos os valores apresentados nesta pesquisa comparados com aqueles dos países membros da OCDE.

Outro referencial discutido foi estabelecido em pesquisa realizada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) em municípios brasileiros e

divulgados no estudo “Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros” (UNDIME, 2011).

Neste caso a Undime realizou uma pesquisa de abrangência nacional que apurou o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros, considerando os dados do ano de 2009 (UNDIME, 2011). A pesquisa trabalhou com uma amostra final de 224 municípios de todas as regiões do país. A tabela 05 mostra o resultado da pesquisa para a creche, educação infantil (4-5 anos) e ensino fundamental, valores de 2009, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2018.

<b>Tabela 05 – Valor aplicado por aluno na pesquisa da Undime</b>	
<b>Nível/Etapa</b>	<b>Valor aplicado por aluno (em R\$, corrigidos para janeiro de 2018)</b>
Creche	8.544,22
Educ. Infantil (4-5 anos)	4.401,92
Ens. Fundamental	4.885,09
Fonte: (UNDIME, 2011)	

A pesquisa apresentou uma grande diferença para o valor aplicado por aluno-ano na creche, R\$ 8.544,22, em relação ao valor do MEC, que era de R\$ 3.745,00 por criança, e na pesquisa do Inep, R\$ 5.802,00. O estudo mostra ainda que há imperfeições na base de dados utilizada pelo MEC e que precisam ser corrigidas (UNDIME, 2011). Foi detectada, ainda, uma grande desigualdade regional nos valores aplicados por estudante anualmente. A tabela 06 mostra os valores apurados nas cinco regiões brasileiras.

<b>Tabela 06 - Undime: Comparação de valores aplicados por estudante-ano nas regiões brasileiras</b> (Os valores em R\$ estão corrigidos para janeiro de 2018, pelo IPCA)						
<b>Etapa</b>	<b>Brasil</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>
Creche	8.554,22	-	3.121,12	5.143,09	13.756,41	9.703,85
Educ. Infantil (4-5 anos)	4.401,92	2.844,05	2.546,87	3.964,61	6.247,95	7.419,20
Ens. Fundamental	4.885,09	4.451,13	3.383,87	4.968,00	6.481,69	5.958,24
Fonte: (UNDIME, 2011)						

Verifica-se que para a creche houve a maior variação, de R\$ 3.121,12 na região nordeste, e R\$ 13.756,41 na região sudeste. Na educação infantil (4 e 5 anos) os valores mais

elevados são os da região sul, R\$ 7.419,20, e os menores, novamente, da região nordeste, R\$ 2.546,87. No ensino fundamental os valores apresentam diferenças muito elevadas; na região sudeste o valor aplicado por aluno foi de R\$ 6.481,69 o mais elevado, e na região nordeste, R\$ 3.383,87, novamente, o mais baixo.

Em outro estudo, realizado pela Campanha pelo Direito à Educação que especificou o Custo-Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), foram considerados os “insumos” para a constituição de uma escola com qualidade (CARREIRA; PINTO, 2007, p.28).

Ao discutir sobre o Custo-Aluno-Qualidade (CAQ) na educação básica a Campanha pelo Direito à Educação (Campanha) estabeleceu os *insumos* que uma escola deve possuir para que ela seja considerada uma escola de qualidade (CARREIRA; PINTO, 2007). A Campanha entende a qualidade como um processo que:

- ✓ gere sujeitos de direitos, de aprendizagem e de conhecimento, sujeitos de vida plena;
- ✓ é comprometido com a inclusão cultural e social, uma melhor qualidade de vida no cotidiano, o respeito à diversidade, o avanço da sustentabilidade ambiental e da democracia e a consolidação do Estado de Direito;
- ✓ exige investimentos financeiros em longo prazo e o reconhecimento das diversidades culturais, sociais e políticas;
- ✓ reconhece e enfrenta as desigualdades sociais em educação, devidamente contextualizado no conjunto das políticas sociais e econômicas do País;
- ✓ se referencia nas necessidades, nos contextos e nos desafios do desenvolvimento de uma região, de um país, de uma localidade;
- ✓ está indissociado da quantidade, da garantia do acesso ao direito à educação;
- ✓ se aproxima por meio da participação social e política, garantida por meio de uma institucionalidade e de processos participativos e democráticos que independem da vontade política do gestor ou da gestora em exercício. (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 24)

Baseando-se nesse conceito a Campanha definiu quatro categorias de *insumos* para a escola: “os relacionados à estrutura e funcionamento, às trabalhadoras e aos trabalhadores em educação, à gestão democrática e aqueles relacionados ao acesso e à permanência na escola.” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 28)

Os *insumos* associados à estrutura e funcionamento são aqueles relacionados “à construção e à manutenção dos prédios, a materiais básicos de conservação e a equipamentos



de apoio ao ensino.” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 29); os *insumos* associados às trabalhadoras e trabalhadores em educação se referem às “condições de trabalho e a formação inicial e continuada.” (IDEM, p. 29); os que se relacionam à gestão democrática abarcam diversos fatores: “estímulo para o trabalho em equipe, a construção conjunta do projeto pedagógico (...), fortalecimento dos conselhos de escolas e conselhos de educação (...), participação de pais e mães, alunos e profissionais da educação na escolha dos dirigentes (...), existência de grêmios estudantis (...), aproximar mais da sociedade (...), o fomento a práticas participativas de avaliação(...)”. (IDEM, p. 30-31); e, finalmente, os *insumos* que se vinculam ao acesso e permanência são aqueles que se relacionam ao “material didático, transporte, alimentação, vestiário.” (IDEM, p. 31).

No estudo realizado pela Campanha especificou-se o Custo-Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) como sendo aquele que fosse um custo mínimo e que todas as escolas deveriam possuir, independentemente de qual município brasileiro ela estivesse instalada.

Os valores apurados para o CAQi foram os da tabela 07.

<b>Tabela 07 – O Custo-Aluno Qualidade Inicial</b> (Valores em R\$ a preços de janeiro de 2018, corrigidos pelo IPCA)	
<b>Níveis/etapas</b>	<b>CAQi</b>
Creche	8.237,80
Educ. Infantil (4-5 anos)	3.560,62
Ens. Fundamental	3.404,39
Ens. Médio	3.475,04
Fonte: (CARREIRA; PINTO, 2007)	

Nota-se que os valores para a creche são os mais elevados (R\$ 8.237,80) e se comparam com os valores apurados pela Undime (R\$ 8.554,22), bem maiores que os do Inep que foram obtidos para as creches existentes. Os valores apurados para a educação infantil (4 e 5 anos) e para o ensino fundamental não foram muito diferentes para o MEC, Undime e CAQi. No ensino médio há variações entre os valores do MEC (R\$ 4.377,00), do CAQi (R\$ 3.475,04) e do Inep (R\$ 3.286,00). Ressalte-se que o valor do CAQi significa o valor inicial de qualidade e não um valor que expresse uma qualidade já consolidada e referenciada.

O exame desses referenciais nos permite concluir que existem diversas “qualidades” a serem estabelecidas e, cada uma delas, exige um montante de recursos financeiros a serem aplicados no processo educacional.

Dos referenciais apresentados durante a discussão que resultou no PNE (2014-2024) e que resumimos anteriormente, não há um “laço” com os processos estabelecidos internacionalmente e que relacionam financiamento e qualidade. A seguir apresentaremos uma metodologia de como estabelecer uma comparação entre o Brasil e os diversos países que participam do PISA, examinando os recursos financeiros aplicados e as pontuações na Prova.

### **UMA METODOLOGIA PARA O CÁLCULO DO VALOR APLICADO POR ALUNO OBJETIVANDO OBTENÇÃO DE UMA DETERMINADA QUALIDADE**

No contexto de discussão de referenciais de custo aluno-ano por etapa ou nível de educação/ensino, apresentaremos, a seguir, uma metodologia possível para a implementação do vínculo de recursos aplicados por aluno e qualidade e que estabeleça uma comparação do Brasil com outros países, considerando o resultado do PISA e os valores financeiros aplicados pelos países que dele participam e que conseguem destaque nos resultados dessa prova internacional.

Para isso, adotaremos neste estudo como referencial de qualidade a pontuação média obtida pelos estudantes ao realizarem a prova do PISA. Por este referencial será assumido, portanto, que os países que possuem pontuações mais elevadas no PISA desenvolveriam processos educacionais que levam a uma maior qualidade. Desta forma podemos desenvolver análises comparativas do Brasil com outros países, para podermos identificar quais são os valores a serem aplicados por estudante-ano, que permitiriam afirmar que a educação brasileira atingiu um determinado nível de qualidade.

O Inep é responsável no Brasil pela coordenação do Programa. As provas são aplicadas em intervalos de três anos e “abrange três áreas do conhecimento - Leitura, Matemática e Ciências – havendo, a cada edição do programa, maior ênfase em cada uma dessas áreas.” (BRASIL. INEP, 2018).

Serão utilizados neste estudo os resultados da aplicação das provas no ano de 2015. A tabela 08 mostra os resultados do Pisa (BRASIL. INEP, 2018). Nessa tabela os países estão listados por ordem de seus resultados médios na prova do PISA (média das pontuações

em leitura, matemática e ciências), do maior para o menor.

<b>Tabela 08 – As pontuações obtidas pelos países no PISA, em ordem decrescente</b>				
<b>País</b>	<b>Média do PISA</b>		<b>País</b>	<b>Média do PISA</b>
Singapura	552		Croácia	475
Hong Kong	533		Lituânia	475
Japão	529		Hungria	475
Macau	527		Israel	472
Estônia	524		Malta	464
Canadá	524		Rep. da Eslováquia	463
Finlândia	523		Grécia	459
Coréia do Sul	519		Chile	443
Eslovênia	509		Bulgária	440
Irlanda	509		Romênia	438
Alemanha	508		Chipre	438
Holanda	508		Uruguai	430
Suíça	506		Turquia	424
Nova Zelândia	506		Trinidad e Tobago	423
Dinamarca	504		Moldova	421
Noruega	504		Costa Rica	416
Polônia	504		México	416
Bélgica	503		Albânia	415
Vietnam	502		Tailândia	415
Austrália	502		Colômbia	410
Reino Unido	500		Catar	407
Portugal	497		Geórgia	405
França	496		Indonésia	395
Suécia	496		<b>Brasil</b>	<b>395</b>
Áustria	492		Peru	394
Rússia	492		Líbano	376
Espanha	492		Tunísia	371
Rep. Tcheca	491		Kosovo	362
EUA	488		Argélia	362
Letônia	487		Rep. Dominicana	339
Itália	485		<b>VALOR MÉDIO</b>	<b>465</b>
Luxemburgo	483			
Islândia	481			
Fonte: (BRASIL.INEP, 2018)				

No conjunto dos 63 países listados o de maior PISA é Singapura, 552 pontos, e o de menor é o da República Dominicana, 339 pontos, e a pontuação média do conjunto desses países que participaram do PISA foi de 465 pontos. A pontuação atingida pelo Brasil foi de 395 pontos.

A amostra de estudantes brasileiros foi formada por alunos das redes federal, estadual, municipal e particular e os resultados do PISA foram diferentes para cada uma dessas redes. A tabela 09 mostra os resultados.

<b>Tabela 09 – Resultados do PISA para os alunos das diversas redes brasileiras em 2015</b>				
<b>Pisa 2015</b>	<b>Ciências</b>	<b>Leitura</b>	<b>Matemática</b>	<b>MÉDIA</b>
Brasil	401	407	377	395
Federal	517	528	488	511
Estadual	394	402	369	388
Municipal	329	325	311	322
Particular	487	493	463	481
Fonte: (BRASIL.INEP, 2018)				

Nota-se que os estudantes da rede federal atingiram as maiores pontuações, 511 pontos, compatíveis com a pontuação da Coreia do Sul e superior à da Irlanda, Alemanha, Holanda, Suíça, Dinamarca, Noruega, Polônia, Bélgica etc., que ocupam as primeiras posições do PISA.

Temos, portanto, no nosso território um conjunto de escolas, as federais, que poderiam servir de estudo para que as condições de seus funcionamentos fossem replicadas para as escolas estaduais, municipais e particulares.

Ressalte-se, ainda, que, apesar de pequena e oscilante, os resultados da aplicação do PISA no período 2000-2015 mostram, em geral, uma pequena elevação histórica para o Brasil. As tabelas 10, 11 e 12 mostram essa evolução nesse período, para as provas de leitura, matemática e ciências, respectivamente.

<b>Tabela 10 – PISA: evolução dos resultados brasileiros para a avaliação de Leitura</b>	
<b>Ano</b>	<b>Pontuação PISA</b>
2000	396
2003	403
2006	393
2009	412
2012	407
2015	407
Fonte: (BRASIL.INEP, 2018 <sup>a</sup> )	

A pontuação na prova de leitura o Brasil passou de valores inferiores a 400 pontos para superiores a esse patamar.

<b>Tabela 11 – PISA: evolução dos resultados brasileiros para a avaliação de Matemática</b>	
Ano	Pontuação PISA
2003	356
2006	370
2009	386
2012	389
2015	377

Fonte: (BRASIL.INEP, 2018a)

Na avaliação de matemática as pontuações permaneceram abaixo dos 400 pontos, mas saíram de 356 pontos em 2013 para 377 pontos em 2015.

<b>Tabela 12 – PISA: evolução dos resultados brasileiros para a avaliação de Ciências</b>	
Ano	Pontuação PISA
2006	390
2009	405
2012	402
2015	401

Fonte: (BRASIL. INEP, 2018a)

Nas provas de ciências como nas de leitura a pontuação ultrapassou o patamar dos 400 pontos e permaneceu nessa situação nas três últimas avaliações.

Para estudarmos o vínculo entre o valor aplicado em educação e o resultado do PISA utilizaremos a seguinte metodologia: para cada um dos países calcularemos o valor aplicado por criança e jovens com idade de 0 a 24 anos que se constitui na População Educacional Potencial (PEP) do país. A escolha da PEP e não o número de estudantes matriculados se justifica pelo fato da existência de países em que o quantitativo de matrículas frente à PEP é pequena, devido à baixa cobertura educacional, o que poderia deformar a análise frente àqueles países que possuem elevadas taxas de cobertura. A tabela 13 mostra a PEP para o conjunto dos países em análise.

Tabela 13 – O quantitativo de crianças e jovens com idade de 0 a 24 anos (PEP)

País	População	0 a 24	População de 0 a 24	País	População	0 a 24	População de 0 a 24
Singapura	5.888.926	29,38	1.730.166	Croácia	4.292.095	25,45	1.092.338
Hong Kong	7.191.503	22,62	1.626.718	Lituânia	2.823.859	26,10	737.027
Japão	126.451.398	22,48	28.426.274	Hungria	9.850.845	25,67	2.528.712
Macau	601.969	25,83	155.489	Israel	8.299.706	43,04	3.572.193
Estônia	1.251.581	25,22	315.649	Malta	416.338	26,48	110.246
Canadá	35.623.680	27,29	9.721.702	Rep. da Eslováquia	5.445.829	26,04	1.418.094
Finlândia	5.518.371	27,83	1.535.763	Grécia	10.768.477	23,50	2.530.592
Coréia do Sul	51.181.299	25,87	13.240.602	Chile	17.789.267	35,15	6.252.927
Eslovênia	1.972.126	22,77	449.053	Bulgária	7.101.510	24,16	1.715.725
Irlanda	5.011.102	33,30	1.668.697	Romênia	21.529.967	24,95	5.371.727
Alemanha	80.594.017	22,91	18.464.089	Chipre	1.221.549	29,41	359.258
Holanda	17.084.719	28,48	4.865.728	Uruguai	3.360.148	35,86	1.204.949
Suíça	8.236.303	26,04	2.144.733	Turquia	80.845.215	40,67	32.879.749
Nova Zelândia	4.510.327	33,04	1.490.212	Trinidad e Tobago	1.218.208	31,17	379.715
Dinamarca	5.605.948	29,49	1.653.194	Moldova	3.474.121	30,50	1.059.607
Noruega	5.320.045	30,58	1.626.870	Costa Rica	4.930.258	38,96	1.920.829
Polônia	38.476.269	25,46	9.796.058	México	124.574.795	44,47	55.398.411
Bélgica	11.491.346	28,50	3.275.034	Albânia	3.047.987	35,52	1.082.645
Vietnam	96.160.163	39,78	38.252.513	Tailândia	68.414.135	31,10	21.276.796
Austrália	23.232.413	30,59	7.106.795	Colômbia	47.698.524	41,47	19.780.578
Reino Unido	64.769.452	29,43	19.061.650	Catar	2.314.307	24,98	578.114
Portugal	10.839.514	26,70	2.894.150	Geórgia	4.930.258	30,02	1.480.063
França	67.106.161	30,32	20.346.588	Indonésia	260.580.739	42,01	109.469.968
Suécia	9.960.487	28,74	2.862.644	<b>Brasil</b>	207.353.391	38,71	80.266.498
Áustria	8.754.413	25,08	2.195.607	Peru	31.036.656	44,62	13.848.556
Rússia	142.257.519	26,58	37.812.049	Líbano	6.229.794	40,51	2.523.690
Espanha	48.958.159	24,96	12.219.956	Tunísia	11.403.800	39,14	4.463.447
Rep. Tcheca	10.674.723	24,75	2.641.994	Kosovo	1.895.250	42,23	800.364
EUA	326.625.791	32,00	104.520.253	Argélia	40.969.443	44,61	18.276.469
Letônia	1.944.643	24,60	478.382	Rep. Dominicana	10.734.247	44,81	4.810.016
Itália	62.137.802	23,31	14.484.322				
Luxemburgo	594.130	28,95	172.001				
Islândia	339.747	33,90	115.174				

Fonte: (BRASIL.CIA, 2018)

Há uma grande variação no percentual de crianças e jovens com idade de 0 a 24 anos entre os países, desde 22,48 no Japão até 44,81 na República Dominicana. Nesta tabela os países estão em ordem decrescente da pontuação no PISA e, em geral, os países que possuem baixos PEPs se encontram entre aqueles com melhores resultados e os países com elevados PEPs, resultados mais baixos. Dentre estes está o Brasil que possui 38,71 da

população com idade de 0 a 24 anos e um total de 80.266.498 de pessoas nessa faixa etária.

Os valores aplicados em educação por esses países podem ser visualizados na tabela 14 em que estão explicitados os valores dos Produtos internos Brutos (PIBs) e o percentual do PIB aplicado em educação.

**Tabela 14 – Valores financeiros aplicados em educação como percentual do PIB e em US\$/PPP (em bilhões)**

País	Valor do PIB (US\$/PPP) (em bilhões)	PIB em EDUC	Valor aplicado em educação (US\$/PPP) (em bilhões)	País	Valor do PIB (US\$/PPP) (em bilhões)	PIB em EDUC	Valor aplicado em educação (US\$/PPP) (em bilhões)
Singapura	504,9	3,00	15,1	Croácia	100,3	4,30	4,3
Hong Kong	454,4	3,50	15,9	Lituânia	90,7	5,40	4,9
Japão	5.405,0	3,80	205,4	Hungria	285,2	4,90	14,0
Macau	73,6	2,70	2,0	Israel	315,6	5,60	17,7
Estônia	41,3	5,70	2,4	Malta	18,5	6,90	1,3
Canadá	1.764,0	5,40	95,3	Rep. da Eslováquia	178,7	4,20	7,5
Finlândia	241,5	6,80	16,4	Grécia	299,5	4,10	12,3
Coreia do Sul	2.028,0	5,00	101,4	Chile	452,1	4,50	20,3
Eslovênia	71,0	5,70	4,0	Bulgária	153,0	4,10	6,3
Irlanda	344,8	6,40	22,1	Romênia	479,0	4,20	20,1
Alemanha	4.150,0	5,10	211,7	Chipre	31,2	7,30	2,3
Holanda	916,4	5,90	54,1	Uruguai	78,4	4,50	3,5
Suíça	516,7	6,20	32,0	Turquia	2.133,0	2,90	61,9
Nova Zelândia	185,7	7,40	13,7	Trinidad e Tobago	42,8	3,20	1,4
Dinamarca	285,5	8,70	24,8	Moldova	20,2	8,40	1,7
Noruega	375,9	6,90	25,9	Costa Rica	85,2	6,30	5,4
Polónia	1.118,0	5,20	58,1	México	2.406,0	5,10	122,7
Bélgica	528,3	6,60	34,9	Albânia	35,9	3,30	1,2
Vietnam	647,0	6,30	40,8	Tailândia	1.229,0	5,80	71,3
Austrália	1.235,0	5,60	69,2	Colômbia	713,0	4,40	31,4
Reino Unido	2.880,0	6,20	178,6	Catar	341,7	2,50	8,5
Portugal	311,3	5,60	17,4	Geórgia	39,5	2,00	0,8
França	2.836,0	5,90	167,3	Indonésia	3.241,0	2,80	90,7
Suécia	521,7	7,00	36,5	<b>Brasil</b>	<b>3.230,0</b>	<b>5,80</b>	<b>187,3</b>
Áustria	417,2	5,90	24,6	Peru	424,6	2,80	11,9
Rússia	4.000,0	4,10	164,0	Líbano	87,9	2,20	1,9
Espanha	1.769,0	5,00	88,5	Tunísia	137,1	6,20	8,5
Rep. Tcheca	375,8	4,20	15,8	Kosovo	19,5	4,30	0,8
EUA	19.360,0	5,40	1.045,4	Argélia	629,3	4,30	27,1
Letônia	53,9	5,00	2,7	Rep. Dominicana	172,6	2,20	3,8
Itália	2.307,0	4,50	103,8				
Luxemburgo	63,4	3,70	2,3				
Islândia	17,7	7,60	1,3				

Fonte: (BRASIL. CIA, 2018)

Para obtermos o valor aplicado em cada um dos países por criança e jovens com

idades de 0 a 24 anos dividimos o valor total de recursos financeiros aplicados em educação, em US\$/PPP, em cada país, pela sua respectiva PEP. A tabela 15 apresenta os resultados.

<b>Tabela 15 – Valor aplicado em educação por pessoa de 0 a 24 anos (População Educacional Potencial) em US\$/PPP</b>							
País	Valor aplicado em educação (US\$/PPP) (em bilhões)	População de 0 a 24	Valor por pessoas de 0 a 24 anos (US\$/PPP)	País	Valor aplicado em educação (US\$/PPP) (em bilhões)	População de 0 a 24	Valor por pessoas de 0 a 24 anos (US\$/PPP)
Singapura	15,1	1.730.166	8.754,65	Croácia	4,3	1.092.338	3.948,32
Hong Kong	15,9	1.626.718	9.776,74	Lituânia	4,9	737.027	6.645,34
Japão	205,4	28.426.274	7.225,36	Hungria	14,0	2.528.712	5.526,45
Macau	2,0	155.489	12.776,89	Israel	17,7	3.572.193	4.947,55
Estônia	2,4	315.649	7.461,59	Malta	1,3	110.246	11.597,40
Canadá	95,3	9.721.702	9.798,28	Rep. da Eslováquia	7,5	1.418.094	5.292,60
Finlândia	16,4	1.535.763	10.693,06	Grécia	12,3	2.530.592	4.852,42
Coréia do Sul	101,4	13.240.602	7.658,26	Chile	20,3	6.252.927	3.253,60
Eslovênia	4,0	449.053	9.017,37	Bulgária	6,3	1.715.725	3.656,18
Irlanda	22,1	1.668.697	13.224,21	Romênia	20,1	5.371.727	3.745,16
Alemanha	211,7	18.464.089	11.462,79	Chipre	2,3	359.258	6.337,71
Holanda	54,1	4.865.728	11.111,92	Uruguai	3,5	1.204.949	2.928,30
Suíça	32,0	2.144.733	14.936,78	Turquia	61,9	32.879.749	1.881,31
Nova Zelândia	13,7	1.490.212	9.221,37	Trinidad e Tobago	1,4	379.715	3.605,23
Dinamarca	24,8	1.653.194	15.024,55	Moldova	1,7	1.059.607	1.598,18
Noruega	25,9	1.626.870	15.942,95	Costa Rica	5,4	1.920.829	2.794,42
Polônia	58,1	9.796.058	5.934,63	México	122,7	55.398.411	2.214,97
Bélgica	34,9	3.275.034	10.646,55	Albânia	1,2	1.082.645	1.093,35
Vietnam	40,8	38.252.513	1.065,58	Tailândia	71,3	21.276.796	3.350,22
Austrália	69,2	7.106.795	9.731,53	Colômbia	31,4	19.780.578	1.586,00
Reino Unido	178,6	19.061.650	9.367,50	Catar	8,5	578.114	14.776,50
Portugal	17,4	2.894.150	6.023,46	Geórgia	0,8	1.480.063	534,03
França	167,3	20.346.588	8.223,69	Indonésia	90,7	109.469.968	828,98
Suécia	36,5	2.862.644	12.757,09	<b>Brasil</b>	<b>187,3</b>	<b>80.266.498</b>	<b>2.333,98</b>
Áustria	24,6	2.195.607	11.210,93	Peru	11,9	13.848.556	858,49
Rússia	164,0	37.812.049	4.337,24	Líbano	1,9	2.523.690	766,17
Espanha	88,5	12.219.956	7.238,16	Tunísia	8,5	4.463.447	1.904,40
Rep. Tcheca	15,8	2.641.994	5.974,12	Kosovo	0,8	800.364	1.047,11
EUA	1.045,4	104.520.253	10.002,27	Argélia	27,1	18.276.469	1.480,59
Letônia	2,7	478.382	5.637,75	Rep. Dominicana	3,8	4.810.016	789,44
Itália	103,8	14.484.322	7.167,41				
Luxemburgo	2,3	172.001	13.644,78				
Islândia	1,3	115.174	11.699,49				

Fonte: Cálculos deste estudo a partir dos dados das tabelas 13 e 14.

Esta tabela nos mostra um retrato do financiamento da educação em cada um dos países em análise. Os EUA que aplicam o equivalente a 5,40 do PIB em educação e, por possuir um elevado valor para o PIB, US\$/PPP 19.360.000.000.000,00 e 104.520.253 pessoas



de 0 a 24 anos, aplicam US\$/PPP 10.002,27 por pessoa nessa faixa etária; o Brasil, apesar de aplicar um percentual maior do que os EUA, 5,80 do PIB, e por possuir um PIB bem menor, US\$/PPP 3.230.000.000.000 e 84.266.498 pessoas com idade de 0 a 24 anos, aplica apenas US\$/PPP 2.333,98 por pessoas nessa faixa etária.

A ordem nesta tabela é aquela do valor da pontuação do PISA, em ordem decrescente, e um rápido olhar sobre a última coluna já nos permite afirmar que, em geral, e a exceção mais flagrante é o Vietnã, os países com maiores pontuações PISA possuem o valor por pessoa de 0 a 24 anos é bem mais elevado que aqueles aplicados pelos países com menores pontuações no PISA, como é o caso do Brasil. Note-se que a República Dominicana, com a menor pontuação, 339, aplicaram US\$/PPP 789,44 por pessoa de 0 a 24 anos, em contraposição ao valor de Singapura, com Pisa de 552 pontos, que aplica US\$/PPP 8.754,65, ou seja, um fator de multiplicação de 11,1 em relação ao da República Dominicana.

A próxima etapa da metodologia é estabelecida fazendo-se uma transposição dos dados da tabela 15 e construindo uma figura que é obtida traçando-se duas linhas perpendiculares, uma vertical, marcando o valor médio do valor aplicado por criança e jovens com idade de 0 a 24 anos, e uma horizontal com o valor médio do resultado do PISA. Dessa forma, ficam explicitadas quatro regiões com características diferentes:

- a) A Região 1, constituída por países que aplicaram por aluno, recursos abaixo da média do conjunto dos países e obtiveram como resultado na prova do PISA um valor acima da média do PISA, do conjunto de países;
- b) A Região 2, em que estão presentes aqueles países que aplicaram, por aluno, um valor maior do que a média e obtiveram um resultado para a prova também acima da média;
- c) A Região 3 apresenta os países que aplicaram valores por aluno menores do que a média e, também, apresentaram resultados para o PISA abaixo da média;
- d) A Região 4 que conta com aqueles países que aplicaram valores por estudante acima da média e apresentaram valores abaixo da média para o Pisa.

O quadro 01 mostra a transposição dos dados da tabela 14 para as quatro regiões.

**Quadro 01** – Regiões de análise estabelecidas pela metodologia em discussão

<p style="text-align: center;"><i>Região 1</i></p> <p>(PISA <b>maior</b> do que 465 e valor por pessoa de 0 a 24 anos <b>menor</b> do que US\$/PPP 6.681,32)</p> <p style="text-align: center;">São 9 países nesta Região:  <b>Polônia, Vietnam, Portugal, Rússia, República Tcheca, Letônia, Grécia, Hungria e Israel</b></p> <p style="text-align: center;">Região 1:            Valor Médio do PISA = 488            Valor médio do valor por pessoa de 0 a 24 anos = US\$/PPP = 4.821,68</p>	<p style="text-align: center;"><i>Região 2</i></p> <p>(PISA <b>maior</b> do que 465 e valor por pessoa de 0 a 24 anos <b>maior</b> do que US\$/PPP 6.681,32)</p> <p style="text-align: center;">São 28 países nesta Região:  <b>Singapura, Hong Kong (CH), Japão, Macau (CH), Estônia, Canadá, Finlândia, Coreia do Sul, Eslovênia, Irlanda, Alemanha, Holanda, Suíça, Nova Zelândia, Dinamarca, Noruega, Bélgica, Austrália, Reino Unido, França, Suécia, Áustria, Espanha, EUA, Itália, Luxemburgo, Islândia, Lituânia</b></p> <p style="text-align: center;">Região 2:            Valor Médio do PISA = 506            Valor médio do valor por pessoa de 0 a 24 anos = US\$/PPP = 10.443,63</p>
<p style="text-align: center;"><i>Região 3</i></p> <p>(PISA <b>menor</b> do que 465 e valor por pessoa de 0 a 24 anos <b>menor</b> do que US\$/PPP 6.681,32)</p> <p style="text-align: center;">São 24 países nesta Região:  <b>República da Eslováquia, Grécia, Chile, Bulgária, Romênia, Chipre, Uruguai, Turquia, Trinidad e Tobago, Moldova, Costa Rica, México, Albânia, Tailândia, Colômbia, Geórgia, Indonésia, Brasil, Peru, Líbano, Tunísia, Kosovo, Argélia, República Dominicana</b></p> <p style="text-align: center;">Região 3:            Valor Médio do PISA = 410            Valor médio do valor por pessoa de 0 a 24 anos = US\$/PPP = 2.447,20</p>	<p style="text-align: center;"><i>Região 4</i></p> <p>(PISA <b>menor</b> do que 465 e valor por pessoa de 0 a 24 anos <b>maior</b> do que US\$/PPP 6.681,32)</p> <p style="text-align: center;">São 2 países nesta Região:  <b>Malta e Catar</b></p> <p style="text-align: center;">Região 4:            Valor Médio do PISA = 436            Valor médio do valor por pessoa de 0 a 24 anos = US\$/PPP = 13.186,95</p>

Fonte: Análises deste estudo.

O exame do quadro 1 nos permite concluir:

1) Os países que se encontram na Região 1 (aplicam recursos abaixo da média e os resultados são acima da média) são aqueles a serem examinados com um olhar todo especial pois com um valor médio de US\$/PPP 4.821,68 por pessoa de 0 a 24 anos conseguiram ultrapassar o valor médio da pontuação PISA, que é de 465, atingindo 488 pontos de média. O Vietnam mereceria um estudo muito especial, pois aplicando um valor muito baixo por pessoa de 0 a 24 anos, US\$/PPP 1.065,58, atingiu 525 pontos no Pisa.

2) A Região 2 (aplicam recursos acima da média e os resultados são acima da média), com o maior número de países, 28, em sua quase totalidade membros da OCDE, aplicaram valores bem acima da média (US\$/PPP 6.681,32), atingindo US\$/PPP 10.443,63 em média. Estes países também alcançaram pontuações Pisa de 506 pontos em média, bem

acima da média de todos os países que foi de 465 pontos, sendo que nesta Região 2 os países atingiram uma pontuação maior que aqueles da Região 1.

3) Os países presentes na Região 3 (aplicam recursos abaixo da média e os resultados são abaixo da média) encontram-se na pior condição e, note-se, dentre eles, 24 países, apenas o México e o Chile são membros da OCDE. Com valores por pessoa de 0 a 24 anos bem abaixo daqueles da Região 1, US\$/PPP 2.447,20, atingiram um valor médio da pontuação do Pisa de 410 pontos, bem abaixo do valor médio dos países da Região 1, 488 pontos, e da Região 2, que foi de 506 pontos. O Brasil encontra-se nesta região, aplicando US\$/PPP 2.333,98 e uma pontuação Pisa de 395 pontos.

4) A Região 4 (aplicam recursos acima da média e os resultados são abaixo da média) é ocupada por apenas 2 países, Malta e Catar, que destoam da lógica, pois deveriam estar na Região 2, por aplicarem valores elevados, US\$/PPP 13.186,95 por pessoa de 0 a 24 anos, em média, e possuírem pontuações PISA abaixo de 465 pontos; Malta conseguiu 464 pontos e Catar, 407 pontos.

5) O conjunto de conclusões anteriores nos permite dizer que, em primeiro lugar, não é a simples elevação dos recursos financeiros que fará com que os resultados das pontuações no PISA se elevem; é só ver a presença de Malta e Catar na Região 4. Em segundo lugar, a aplicação de baixos valores como aqueles dos países da Região 3, inevitavelmente – a única exceção é o Vietnã, que se encontra na Região 1 –, conduzem a uma pontuação mais baixa no PISA. Em terceiro lugar, pode-se afirmar que “deve” existir um valor limite dos recursos financeiros aplicados por pessoa de 0 a 24 anos, a partir do qual elevar esse valor não significaria necessariamente elevar a pontuação do Pisa e, por outro lado, um valor mais baixo que esse valor limite significaria uma alta possibilidade de se ter baixas pontuações nas provas aplicadas pelo PISA.

Diante dessas conclusões a metodologia apresentada supõe que se os países da Região 3, o Brasil incluído, aplicassem pelo menos o valor médio dos países da Região 1, US\$/PPP 4.821,68, ao invés de US\$/PPP 2.447,20 poder-se-ia esperar melhores resultados após a aplicação da prova do Pisa.

Considerando-se esta etapa da metodologia, a tabela 16 explicita os fatores de multiplicação para que os países da Região 3 atingissem esse valor médio da Região 1 para o conjunto de pessoas com idade de 0 a 24 anos.

<b>Tabela 16</b> – Fator de Multiplicação para que os países da Região 3 pudessem obter uma pontuação Pisa maior			
<b>País</b>	<b>Valor por pessoa de 0 a 24 anos da Região 3 (US\$/PPP) (a)</b>	<b>Valor por pessoa de 0 a 24 anos da Região 1 (US\$/PPP) (b)</b>	<b>Fator de multiplicação (b/a)</b>
Rep. da Eslováquia	5.292,60	4.821,68	0,91
Grécia	4.852,42	4.821,68	0,99
Chile	3.253,60	4.821,68	1,48
Bulgária	3.656,18	4.821,68	1,32
Romênia	3.745,16	4.821,68	1,29
Chipre	6.337,71	4.821,68	0,76
Uruguai	2.928,30	4.821,68	1,65
Turquia	1.881,31	4.821,68	2,56
Trinidad e Tobago	3.605,23	4.821,68	1,34
Moldova	1.598,18	4.821,68	3,02
Costa Rica	2.794,42	4.821,68	1,73
México	2.214,97	4.821,68	2,18
Albânia	1.093,35	4.821,68	4,41
Tailândia	3.350,22	4.821,68	1,44
Colômbia	1.586,00	4.821,68	3,04
Geórgia	534,03	4.821,68	9,03
Indonésia	828,98	4.821,68	5,82
<b>Brasil</b>	<b>2.499,77</b>	<b>4.821,68</b>	<b>1,93</b>
Peru	858,49	4.821,68	5,62
Líbano	766,17	4.821,68	6,29
Tunísia	1.904,40	4.821,68	2,53
Kosovo	1.047,11	4.821,68	4,60
Argélia	1.480,59	4.821,68	3,26
Rep. Dominicana	789,44	4.821,68	6,11

Fonte: Cálculos deste estudo.

Nota-se que a República da Eslováquia, a Grécia e o Chipre já aplicam valores superiores ao da Região 1 e, portanto, já poderiam estar situados nesta região; todos os outros países precisariam elevar os valores aplicados por pessoa de 0 a 24 anos.

Calculando qual seria o percentual do PIB que se estivesse sendo aplicado nos países da Região 3, eles poderiam adquirir as condições para ultrapassar o valor médio do Pisa, 465 pontos, obteríamos os valores que constam da tabela 17.

<b>Tabela 17</b> – Diferença, em pontos percentuais, entre o que os países da Região 3 aplicam e deveriam aplicar em educação, como percentual do PIB				
<b>País</b>	<b>PIB em EDUC (a)</b>	<b>Fator de Multiplicação (b)</b>	<b>Novo PIB em EDUC (a x b) = (c)</b>	<b>Diferença em pontos percentuais (c-a)</b>
Rep. da Eslováquia	4,20	0,91	3,83	- 0,37
Grécia	4,10	0,99	4,07	0,03
Chile	4,50	1,48	6,67	2,17
Bulgária	4,10	1,32	5,41	1,31
Romênia	4,20	1,29	5,41	1,21
Chipre	7,30	0,76	5,55	1,75
Uruguai	4,50	1,65	7,41	2,91
Turquia	2,90	2,56	7,43	4,53
Trinidad e Tobago	3,20	1,34	4,28	1,08
Moldova	8,40	3,02	25,34	16,94
Costa Rica	6,30	1,73	10,87	4,57
México	5,10	2,18	11,10	6,00
Albânia	3,30	4,41	14,55	11,25
Tailândia	5,80	1,44	8,35	2,55
Colômbia	4,40	3,04	13,38	8,98
Geórgia	2,00	9,03	18,06	16,06
Indonésia	2,80	5,82	16,29	13,49
<b>Brasil</b>	5,80	2,07	11,98	6,18
Peru	2,80	5,62	15,73	12,93
Líbano	2,20	6,29	13,85	11,65
Tunísia	6,20	2,53	15,70	9,50
Kosovo	4,30	4,60	19,80	15,50
Argélia	4,30	3,26	14,00	9,70
Rep. Dominicana	2,20	6,11	13,44	11,24
Fonte: Cálculos deste estudo.				

Com exceção da República da Eslováquia, Grécia e de Chipre que já aplicam recursos financeiros em educação acima do valor limite estabelecido nesta metodologia, existem as mais diversas situações, desde pequenas elevações (menores do que +2,5 pontos percentuais), como o Chile (+2,17 pontos percentuais), Bulgária (+1,31 pontos percentuais), Romênia (+1,21 pontos percentuais) e Trinidad e Tobago (+1,08 pontos percentuais), a valores médios de aumento (maiores do que 2,5 pontos percentuais e menores do que 5,0 pontos percentuais), como o Uruguai (+2,91 pontos percentuais), Turquia (+4,53 pontos percentuais), Costa Rica (+4,57 pontos percentuais) e Tailândia (+2,55 pontos percentuais), a valores elevados de aumento (maiores do que 5 pontos percentuais e menores do que 8 pontos percentuais), o México (+6,0 pontos percentuais), Brasil (+6,18 pontos percentuais), e até a valores elevadíssimos de aumento (maiores do que 8 pontos percentuais), como

Moldova (+16,94 pontos percentuais), Albânia (+11,25 pontos percentuais), Colômbia (+8,98 pontos percentuais), Geórgia (+16,06 pontos percentuais), Indonésia (+13,49 pontos percentuais), Peru (+12,93 pontos percentuais), Líbano (+11,65 pontos percentuais), Tunísia (+9,50 pontos percentuais), Kosovo (+15,5 pontos percentuais), Argélia (+9,7 pontos percentuais) e República Dominicana (+11,24 pontos percentuais).

Portanto, no caso do Brasil, o fator de multiplicação seria de 2,07, ou seja, se fossem aplicados o equivalente percentual da ordem de 12 em educação, o que significaria já ter ultrapassado o percentual de 10 aprovado na Meta 20 do PNE (2014-2024), o Brasil já teria condições de ter ultrapassado os 465 pontos no PISA.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação da metodologia apresentada neste estudo para os resultados do PISA de 2015 concluiu que se o Brasil estivesse aplicando em educação percentuais da ordem de 12 do PIB, provavelmente, o resultado dos jovens brasileiros no PISA seria superior à média, como ocorreu com os países da Região 1.

Entretanto, temos ainda um longo caminho a percorrer até 2024, o ano final do PNE em vigor. Neste período teremos uma redução no quantitativo de crianças e jovens com idade de 0 a 24 anos que, conforme projeções realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sofreria uma redução conforme está explicitado na tabela 18.

<b>Tabela 18 – Quantitativo de crianças e jovens com idade de 0 a 24 anos no Brasil de 2017 a 2024</b>	
<b>Ano</b>	<b>Total de crianças e jovens dom idade de 0 a 24 anos</b>
2017	80.266.498
2018	79.642.678
2019	78.934.269
2020	78.196.446
2021	77.428.452
2022	76.630.179
2023	75.801.279
2024	74.942.789
Fonte: (BRASIL.IBGE, 2018)	

Passaríamos, portanto, de 80.266.498 para 74.942.789 pessoas nessa faixa etária, o que significa uma redução de 6,63.

Neste mesmo período o Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2017 apresenta uma projeção de evolução do PIB brasileiro (BRASIL. MF, 2018) como mostrado

na tabela 19.

<b>Ano</b>	<b>Taxa real de crescimento do PIB em relação ao ano anterior</b>	<b>Valor do PIB em US\$/PPP</b>
2017	-	3.230.000.000.000
2018	3,00	3.326.900.000.000
2019	2,50	3.410.072.500.000
2020	2,60	3.498.734.385.000
2021	2,87	3.599.148.061.850
2022	2,81	3.700.284.122.387
2023	2,77	3.802.781.992.578
2024	2,70	3.905.457.106.377

Fonte: (BRASIL.MF, 2018)

Dessa forma, o valor do PIB passaria de US\$/PPP 3.230.000.000.000,00, em 2017, para US\$/PPP 3.905.457.106.377,00 em 2024.

Os dois movimentos, a elevação do valor do PIB e a diminuição da população com idade de 0 a 24 anos, implicariam em que o Brasil poderia chegar em 2024 aplicando o equivalente a um percentual menor do que 10 do PIB e atingindo os US\$/PPP 4.821,68 que seria o valor limite para superar os 465 pontos no PISA. Ressalte-se que nesse período os outros países também se movimentarão com o objetivo de elevarem as suas pontuações no PISA e isto pode levar a um valor maior do que 465 pontos para o resultado médio do PISA.

Considerando que a situação do PISA – 2015 não seja alterada, a tabela 20 mostra a evolução dos valores a serem aplicados em educação como percentual do PIB, até o ano de 2024.

<b>Ano</b>	<b>Valor do PIB (US\$/PPP)</b>	<b>Número de crianças e jovens com idade de 0 a 24 anos</b>	<b>Valor a ser aplicado em educação (US\$/PPP)</b>	<b>do PIB</b>
2017	3.230.000.000.000	80.266.498	4.821,68	11,98
2018	3.326.900.000.000	79.642.678	4.821,68	11,54
2019	3.410.072.500.000	78.934.269	4.821,68	11,16
2020	3.498.734.385.000	78.196.446	4.821,68	10,78
2021	3.599.148.061.850	77.428.452	4.821,68	10,37
2022	3.700.284.122.387	76.630.179	4.821,68	9,99
2023	3.802.781.992.578	75.801.279	4.821,68	9,61
2024	3.905.457.106.377	74.942.789	4.821,68	9,25

Fonte: Cálculos deste estudo a partir das tabelas 18 e 19.

Portanto, para obter o valor a ser aplicado por pessoa de 0 a 24 anos igual a US\$/PPP 4.821,68 em 2024, o valor a ser aplicado em educação se equivaleria a 9,25 do PIB – um pouco inferior aos 10 estabelecidos na Meta 20 do PNE (2014-2024). Verifica-se, mais uma vez, com a aplicação desta metodologia a necessidade de se cumprir a Meta 20 para que haja um processo educacional no Brasil mais próximo daqueles países que conseguem ultrapassar no PISA a barreira estabelecida pelos países que o realizam e aplicam valores financeiros mais elevados que o Brasil.

Entretanto, a Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016, que congela os recursos do Poder Executivo, se não for revogada será um impedimento histórico para esse processo, considerando a necessidade de atingir as metas do PNE (2014-2024). A EC 95/2016 congela os gastos primários do Poder Executivo que poderá conduzir a um congelamento dos gastos da União com a educação até 2036, o que também comprometerá as metas de um novo Plano que venha a ser aprovado em 2024. Assim, só uma grande movimentação da sociedade civil e política poderá alterar a situação de atraso em que se encontra a educação brasileira em termos de universalização da etapa obrigatória, de expansão das demais modalidades de educação e de garantia de padrão de qualidade no contexto internacional e possível de comparação com os países membros da OCDE.

## REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação – Uma oportunidade fecunda. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br?>> Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 – Revisão 2008**.

<[http://www.ibge.gov.br/home/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/populacao/projecao_da_populacao/2008/default.shtm)> . Acesso em: 09 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica (Relatório de Pesquisa)**. Brasília-DF: Inep, 2006.

\_\_\_\_\_. **PISA no Brasil**. Disponível em: <[portal.inep.gov.br/pisa-no-brasil](http://portal.inep.gov.br/pisa-no-brasil)>. Acesso em: 09 set. 2018a.



\_\_\_\_\_. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)**. Disponível em: <[portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos](http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos)>. Acesso em: 03 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 22 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13005.htm)>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. **Notas Técnicas-Planilha** Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/imagens/pdf/planilha\\_notas\\_tecnicas\\_pne.pdf](http://fne.mec.gov.br/imagens/pdf/planilha_notas_tecnicas_pne.pdf)>. Acesso em: 20/out./2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2017**. Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2017.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2017.pdf). Acesso em: 04 nov. 2018.

CARREIRA, D. e PINTO, J.M.R. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global, 2007.

EUA.CIA. **The World Factbook**. <[https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/region/region\\_soa.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/region/region_soa.html)>, Central Intelligence Agency. Acesso em: 14 out. 2018.

OCDE. **Education at a Glance – 2017**. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017\\_eag-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en)>. Acesso em: 01 set. 2018.

OECD. **Purchasing power parities (PPP) – Exchange rates**. Disponível em: <<https://data.oecd.org/conversion/purchasing-power-parities-ppp.htm#indicator-chart>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

UNDIME. **Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base 2009**. Relatório de Pesquisa. Disponível em: <<http://undime.org.br/wp-content/uploads/2012/02/RelatC3B3rio-pesquisa-Perfil-dos-Gastos-Educacionais-Undime.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

## EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: PROPOSTA DE UM MODELO METODOLÓGICO PARA A TOMADA DE DECISÕES

Gilberto Lacerda Santos

Fernanda Antônia da Fonseca Sobral

O estudo “Estratégia de Expansão da Educação Superior no Brasil” foi desenvolvido em 2014 com o objetivo de propor uma estratégia de expansão da Educação Superior no Brasil para os próximos 20 anos, por demanda do Ministério da Educação. A estratégia que adotamos visou fornecer, ao final do estudo, um modelo metodológico, no formato de um *framework*, suscetível de oferecer mecanismos para a tomada de decisão acerca da expansão da Educação Superior, bem como de um conjunto de recomendações suscetíveis de subsidiar tal tomada de decisão. Esse objetivo geral delinea um cenário de grande complexidade, que perpassa *três elementos importantes*. Um, que olha para o futuro, diz respeito à emergência de um Novo Modo de Produção de Conhecimentos, o qual é incontornável para o ambiente acadêmico a ser expandido no Brasil. O outro olha para o passado e busca recuperar a história da expansão do Ensino Superior no País, visando orientar novos processos de tomada de decisão nesse âmbito. O terceiro olha para o presente e busca diretrizes na principal política pública brasileira de orientação para o desenvolvimento nacional em todos os setores e âmbitos: O Plano Brasil Maior. Esses três elementos são abordados a seguir.

**Novo Modo de Produção de Conhecimentos:** de acordo com Macedo (2012) e com Martins (2014), um indicador chave para qualquer ação de expansão do Ensino Superior é o processo de globalização, suas relações com a produção do conhecimento e a necessidade de qualificar para o mercado competitivo em uma escala global. Nessa ordem de ideias, o surgimento de um Novo Modo de Produção de Conhecimentos gera a necessidade de um novo tipo de instituições de Ensino Superior, capazes de atender as demandas sociais e individuais em um contexto em que essa modalidade de ensino combina uma diversidade crescente de instituições, propostas, funções e orientações. A instauração desse Novo Modo de Produção de Conhecimentos articula-se em torno do aumento da capacidade da sociedade, como um todo, para produzir e utilizar Ciência e Tecnologia, e, além disso, deve

respeitar alguns princípios, identificados pelo sociólogo inglês Anthony Gibbons e seus colaboradores (Gibbons *et al.*, 1994) e, no Brasil, aprofundados, entre outros pesquisadores, por Sobral (2001) e por Lacerda Santos (2005). Esses oito princípios (heterogeneidade institucional, aplicabilidade, contextualização local, instrumentação, aumento da produção de conhecimentos, agregação de valor comercial ao conhecimento produzido na academia e flexibilidade) apontam para um fenômeno de transformação, tendo em vista que a instituição universitária necessita ultrapassar fronteiras tradicionais no estabelecimento de relações com o meio social e investir em novos modelos capazes de melhor ancorar os novos modos de relacionamento entre a academia e a sociedade. Ressalta-se que esta é uma problemática global e, no caso brasileiro, uma abordagem imprescindível à expansão do sistema de Ensino Superior.

**Histórico da expansão do Ensino Superior brasileiro:** a complexidade que caracteriza todo movimento de expansão do Ensino Superior, no Brasil, é, também, perpassada pela consideração do histórico dos movimentos de expansão anteriores, o qual é apresentado a seguir, em grandes linhas. Os cursos superiores propriamente ditos começaram a ser instalados no Brasil somente a partir de 1808, com a vinda da família real portuguesa ano Rio de Janeiro. A partir daí, podemos identificar cinco movimentos de expansão, os quais estão resumidos na Figura 1:

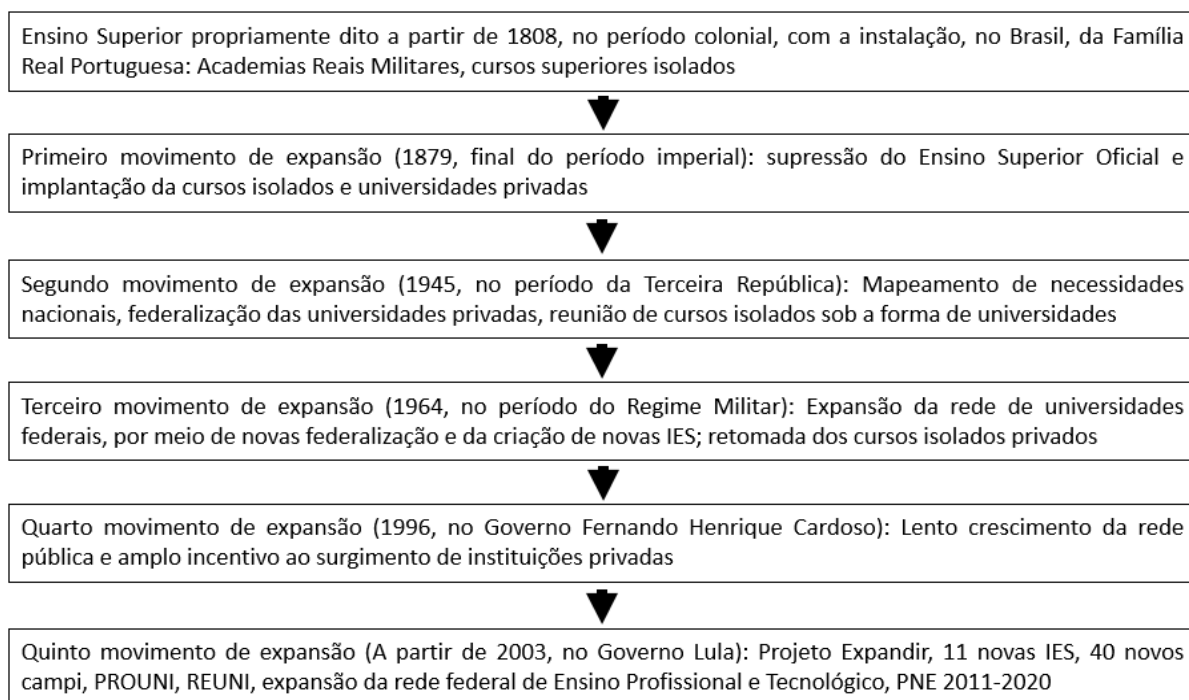


Figura 1: Os movimentos de expansão do Ensino Superior brasileiro.

**Plano Brasil Maior (PBM):** estabelece a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior do Governo Federal para o período de 2011 a 2014. É focado no estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo. Para tal, o PBM propõe diversas medidas, as quais podem ser agrupadas em três grandes blocos, conforme seus propósitos de ação: (i) redução dos custos do trabalho e do capital; (ii) promoção e defesa comercial; e (iii) apoio à inovação e defesa do mercado interno ([www.brasilmaior.gov.br](http://www.brasilmaior.gov.br)). O PBM opera em estreita articulação com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), coordena suas ações com diversos programas estruturantes do governo federal e tem suas ações alinhadas com as diretrizes de política macroeconômica de estabilidade monetária, responsabilidade fiscal e câmbio competitivo. Ao mobilizar as forças produtivas para inovar, competir e crescer, o Plano busca aproveitar competências presentes nas empresas, na academia e na sociedade, visando a construção de um país mais próspero e inclusivo. Esta ação transformadora do PBM estimular a criação de novas competências e a consolidação de um ambiente propício aos negócios, o que tem implicações no sistema de produção de mão de obra qualificada em todos os níveis de ensino, incluindo o Ensino Superior.

## **OBJETIVOS E ABORDAGEM METODOLÓGICA DO ESTUDO**

A partir dessas considerações iniciais, decorrentes do objetivo geral, os objetivos específicos do estudo foram os seguintes:

1. Elaborar panorama e análise diagnóstica do Ensino Superior brasileiro atual para fins de comparação;
2. Analisar as variáveis suscetíveis de influenciar na expansão do Ensino Superior, sobre tendências internacionais para o Ensino Superior, sobre habilidades estratégicas a serem promovidas pelo Ensino Superior e sobre cenários geopolíticos para a expansão em foco;
3. Desenvolver análise de perspectivas para a expansão do Ensino Superior brasileiro no escopo temporal de 20 anos;
4. Desenvolver análise prospectiva sobre o tema;
5. Elaborar o modelo metodológico;
6. Elaborar recomendações; e
7. Disseminar resultados.

A abordagem metodológica empregada é a adotada pelo CGEE, que se baseia no conceito de *foresight* (antevisão) e têm como princípio a construção coletiva, onde lideranças empresariais e de governo são reunidas com especialistas da academia e de centros tecnológicos para discutir estratégias de longo prazo para o setor. Essa abordagem metodológica prevê a aplicação de ferramentas de prospecção e de avaliação.

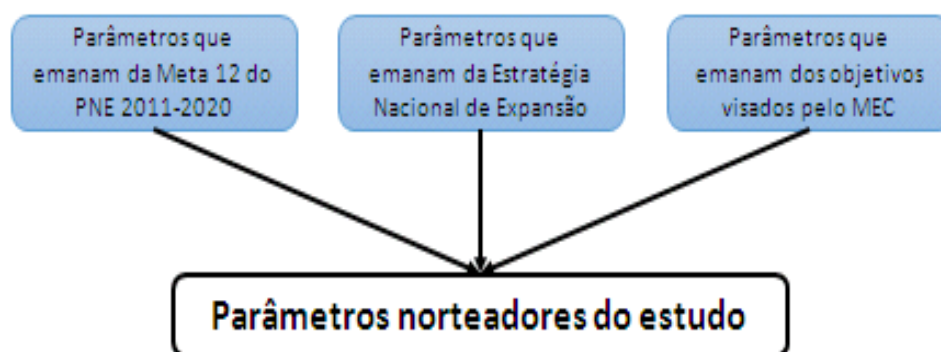
As atividades envolveram especialistas da academia e do setor produtivo para elaboração de notas técnicas e estruturação de relatórios preliminares e finais, como também a utilização de diferentes ferramentas metodológicas: *workshops*, reuniões e entrevistas com especialistas, pesquisas, consultas estruturadas, visitas técnicas, acessos a fontes de dados de interesse, etc.

Propor um modelo metodológico orientador para a expansão do Ensino Superior brasileiro, de modo que o Ministério da Educação possa cumprir a Meta 12 do Plano Nacional de Educação 2011-2020 (PNE 2011-2020), consiste em uma tarefa complexa, que envolve a consideração de diversas dimensões. Esse objetivo, demandado pelo MEC, por meio de sua Secretaria de Regulação da Educação Superior (SERES), se insere no esforço do Governo Federal de extensão da oferta de Ensino Superior e de elevação da sua qualidade para atender as necessidades de desenvolvimento do País, avançar na homogeneização da sociedade e na conquista da cidadania plena para toda a população brasileira, bem como reduzir as assimetrias hoje ainda existentes entre o Brasil e os países de maior desenvolvimento relativo.

A Meta 12 do PNE prevê a elevação da taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50 (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33 (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40 (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. Dentre as 21 estratégias previstas para que esta meta seja atingida, algumas são especialmente relevantes quando se trata de pensar a expansão quantitativa e qualitativa da rede de instituições públicas de Ensino Superior (vide PNE estratégias 12.1, 12.2, 12.4, 12.11, 12.13, 12.14, 12.18 e 12.21), as quais reforçam as ações e políticas públicas de desenvolvimento científico e tecnológico, como também os grandes desafios envolvidos no cenário atual e na universalização do Ensino Superior.

Considerando o exposto, três elementos de contextualização delimitam o presente estudo: os parâmetros decorrentes da Meta 12, especialmente aqueles referentes às oito estratégias listadas no parágrafo anterior; os parâmetros emanados da Estratégia Nacional de Expansão Sustentável da Educação Superior, elaborada pela SERES/MEC; e

aqueles decorrentes dos objetivos visados pelo MEC no que se refere à expansão/interiorização do Ensino Superior. Da intersecção do conjunto de parâmetros emanados desses três elementos de contextualização serão apontados aqueles que nortearão o estudo, conforme indica a Figura 2:



**Figura 2:** Identificação de parâmetros norteadores do estudo a partir de seus elementos de contextualização.

**Parâmetros que emanam da Meta 12 do PNE 2011-2012:** são os parâmetros mais importantes e, mais especificamente, nas oito estratégias listadas anteriormente (12.1, 12.2, 12.4, 12.11, 12.13, 12.14, 12.18 e 12.21). As demais estratégias da Meta 12 implicam em outros tantos parâmetros que, mesmo essenciais para a qualificação e sustentabilidade da rede brasileira de Ensino Superior, não foram diretamente considerados nesse estudo, visto seu foco na expansão do sistema. A estratégia 12.1 se refere à otimização da rede existente, a fim de se ampliar a interiorização. A estratégia 12.2 enfatiza que a expansão visada engloba não somente as Instituições de Ensino Superior (IES) e sua expressão chave é “uniformização da expansão no território nacional”. Por sua vez, a estratégia 12.4 estabelece como prioritária a área da Educação Básica, sobretudo em Ciências e em Matemática, enquanto a estratégia 12.11 busca contextualizar as ações de expansão do Ensino Superior com relação às necessidades econômicas, sociais e culturais do País. A estratégia 12.13, que também se refere à interiorização da expansão, especifica o atendimento a populações do campo e aponta a necessidade de se oferecer Ensino Superior a brasileiros indígenas e quilombolas. A estratégia 12.14 repete o teor das estratégias 12.4 e 12.11 no que se refere à ênfase a ser dada à Educação Básica e ao estabelecimento de uma associação entre a expansão e as necessidades do desenvolvimento tecnológico do País. Já a estratégia 12.18 preconiza a extensão do esforço de expansão do Ensino Superior da esfera federal aos sistemas de Ensino Superior público e gratuito das esferas estaduais e municipais, o que reforça a ideia

da universalização e da interiorização. Finalmente, a estratégia 12.21 vincula a expansão do Ensino Superior brasileiro, nos próximos 20 anos, às áreas estratégicas de ciência, tecnologia e inovação.

**Parâmetros que emanam da Estratégia Nacional de Expansão e Interiorização Sustentável da Educação Superior:** elaborada pela SERES/MEC, esta estratégia busca subsidiar e orientar os atores envolvidos nas ações de expansão decorrentes da Meta 12 do PNE 2011-2020, por meio: do estímulo às áreas estratégicas; da superação de carências regionais; e contemplando o caráter multiplicador e sinérgico da Educação Superior.

De acordo com o portal oficial daquele Ministério (consulta feita em outubro de 2010) e no que tange à ampliação da oferta de Ensino Superior, o MEC possui três objetivos principais:

1. Expandir, ampliar, interiorizar e consolidar a rede de Institutos e Universidades Federais, democratizando e ampliando o acesso de vagas na Educação Profissional, Tecnológica e Superior;
2. Promover a formação de profissionais qualificados, fomentando o desenvolvimento regional e estimulando a permanência de profissionais qualificados no interior do Brasil; e
3. Potencializar a função social e o engajamento dos Institutos e Universidades como expressão das políticas do Governo Federal na superação da miséria e na redução das iniquidades sociais e territoriais.

**Os parâmetros que emanam dos três objetivos do MEC** compreendem três dimensões: social, geográfica e de desenvolvimento.

Os **estudos de diagnóstico e de demanda** por Ensino Superior conduziram a uma análise comparativa da oferta e da demanda por esse nível de ensino, a qual revelou que, embora tenham sido implementadas várias políticas para ampliar o setor público da Educação Superior e reverter o quadro de grandes disparidades regionais, a oferta desse nível de ensino ainda é restrita, concentrada e, ao mesmo tempo, coerente e incoerente com relação às demandas dos setores econômicos e sociais.

**A oferta ainda é restrita e concentrada** devido, em parte, pela baixa proporção da relação entre certificados e inscritos no ENEM, o que aponta dificuldades no acesso ao Ensino Superior. Quanto ao número de IES, a sua maioria está na região Sudeste, cabendo observar, porém, que esta é a região mais populosa e de maior dinamismo econômico e de desenvolvimento científico e tecnológico. A maior parte das IES é privada e concentram o maior número de alunos e docentes. Porém, as maiores proporções de IES públicas federais estão no Norte, as da rede pública estadual estão no Sudeste, e as da rede pública municipal estão no Norte e no Nordeste. Essas instituições são, sobretudo, faculdades isoladas que se localizam predominantemente fora das capitais, ou seja, já ocorre uma certa interiorização do Ensino Superior, principalmente, no Sul e no Sudeste. No entanto, essa restrição e essa concentração não se referem apenas à população e às áreas geográficas, mas, também, às áreas de conhecimento. Há uma predominância de cursos presenciais e à distância em Ciências Sociais, Negócios e Direito e, também, em Educação, embora no Sul e no Sudeste os cursos nas áreas de Engenharia, Produção e Construção, também, se destaquem. Cabe ressaltar que os cursos EAD representam apenas 4 do total dos cursos e 16 do total de alunos. Os alunos, provenientes na sua maioria do Ensino Médio público, além de estudarem predominantemente nas instituições de Educação Superior privadas, também, estão em cursos presenciais, noturnos e de bacharelado.

**A oferta está coerente com as demandas reveladas pelos setores econômicos e sociais.** O estudo sobre a oferta indica claramente que os cursos mais procurados estão nas áreas de Ciências Sociais, Negócios e Direito e de Educação, enquanto que o estudo de demanda indica que a maior parte das ocupações, também, se localiza nessas duas áreas de conhecimento. Nesse aspecto percebe-se uma coerência entre a oferta e a demanda. Analisando-se os dados regionais, constata-se, também, essa coerência, posto que a demanda por engenheiros, traduzida pelos indicadores de ocupações relacionadas à área de Engenharia, e a oferta de cursos de Engenharia concentram-se no Sudeste e no Sul do País. Nessa mesma perspectiva, a maior proporção de ocupações na área de Saúde e Bem Estar está no Sudeste e no Sul, onde, também, está a maior proporção de cursos. Além disso, a maior proporção de cursos e de ocupações na área de Ciências Sociais, Negócios e Direito está no Sudeste. Outro indicador de coerência entre oferta e demanda é que, analisando-se os dados relacionados às empresas por setor econômico no Brasil, há uma predominância dos setores de Serviços e de Comércio, que são justamente aqueles que mais demandam profissionais com formação superior na área de Ciências Sociais, Negócios e Direito. Essa coerência entre oferta e demanda, também, pode ser observada nos dados que apontam que



a maior concentração de jovens e adultos no Ensino Médio regular está nas regiões Sudeste e Nordeste, regiões onde, também, se encontra a maior parte das IES e das matrículas, de modo geral.

**A oferta está incoerente com as demandas reveladas pelos setores econômicos e sociais.** A maior proporção de cursos na área de Educação está na região Sudeste, enquanto que a maior proporção de ocupações relacionadas a essa área está na região Norte. A maior proporção de ocupações em Agricultura e Veterinária está no Centro-oeste e no Sul, enquanto que a maior proporção de cursos nessa mesma área está no Sudeste e no Sul. Quando se analisa o crescimento de empregos por setor de atividade econômica, se constata que a Construção Civil é o setor que teve o maior crescimento em todas as regiões no período 2005-2012, sendo seguido pelo setor de Extração Mineral, com exceção da região Sul, onde o crescimento maior, após a Construção Civil, foi do Setor de Serviços e Comércio. Esses dados indicam uma forte demanda por engenheiros em todo o País, que não está sendo suprida suficientemente pela oferta de cursos nessa área. No setor de Agropecuária há um grande número de APL em todo o País e o crescimento significativo de empregos foi apenas nas regiões Centro-Oeste e Norte. Assim, a pouca oferta de cursos nessa área (em torno de 2) está coerente com o baixo crescimento dos empregos formais no período 2005-2012, mas incoerente com a demanda distribuída por todo o País.

**Enquanto que a demanda real mapeada nesse estudo aponta, de modo geral e com poucas exceções, a uma coerência com a oferta, a demanda potencial apontada pelos planos governamentais está em total incoerência.** Esses têm como áreas prioritárias Tecnologias da Informação e Comunicação, Fármacos e Saúde, Aeronáutica e Espacial, Petróleo e Gás e Economia Verde, e não há nenhum indicador concreto que demonstre uma evolução da oferta na direção dessas áreas. As áreas de Ciências, Matemática e Computação, de Engenharia, Produção e Construção e de Saúde e Bem-Estar Social têm posições intermediárias na oferta de cursos. A busca por uma maior coerência entre a oferta e a demanda por Ensino Superior é crucial e de grande complexidade. Os estudos de panorama e de diagnóstico da Educação Superior (oferta e demanda) efetuados nesse estudo reforçam grande parte dos parâmetros identificados nos itens anteriores, bem como integram quatro novos.

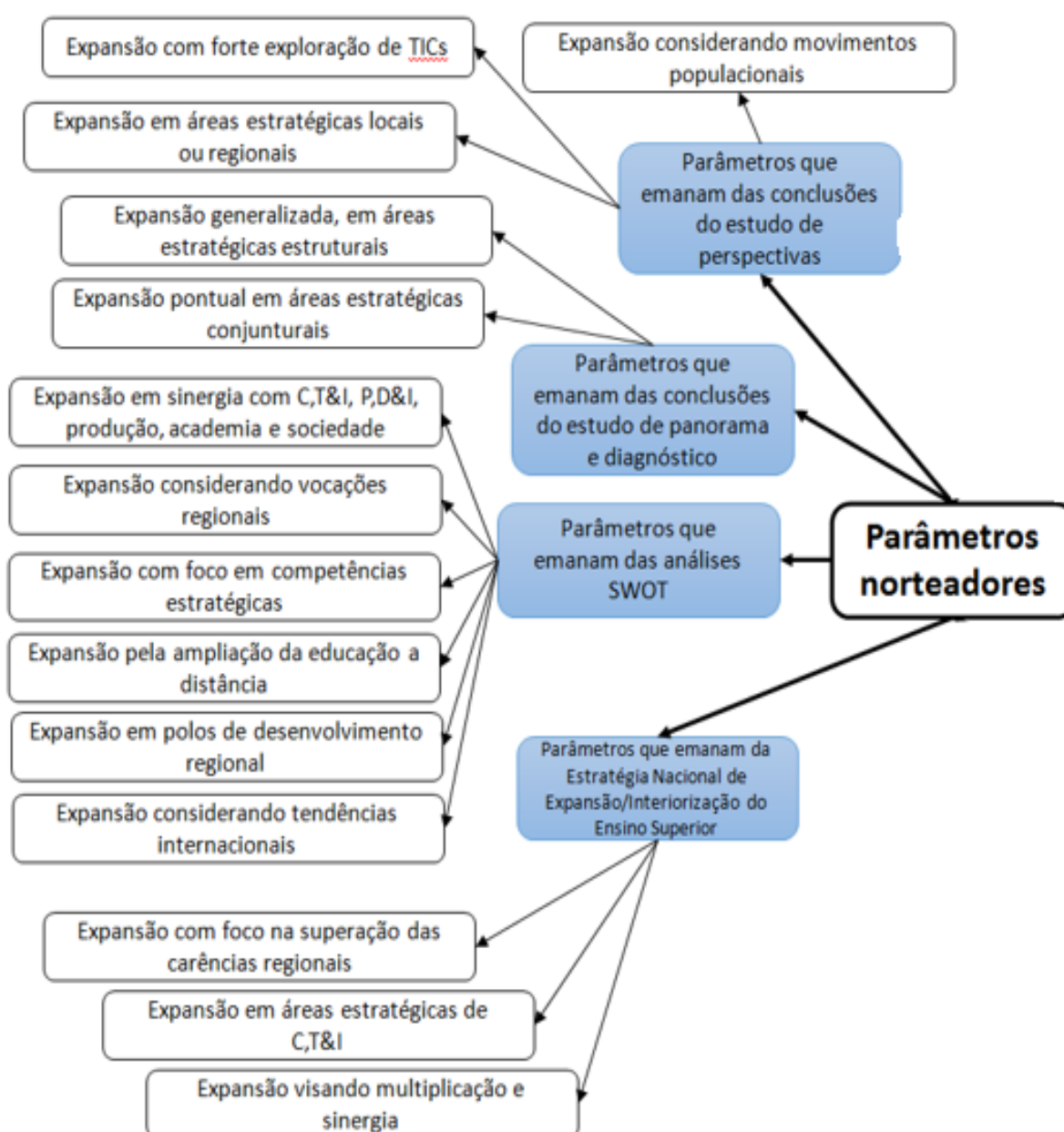
A **análise perspectiva** desse estudo acomodou a elaboração de quatro notas técnicas: 1) uma para apontar variáveis suscetíveis de influenciarem na expansão do ensino superior, elaborada por Shirley Hauff; 2) outra para apontar tendências internacionais para a expansão desse nível de ensino, elaborada por Carlos Benedito Martins; 3) uma terceira, que

versou sobre habilidades estratégicas a serem visadas em um cenário de futuro da Educação Superior, elaborada por Diana Jungmann; e, finalmente, uma quarta nota técnica para delinear cenários futuros para a Educação Superior elaborada por Raul Sturari e pela equipe do Instituto Sagres.

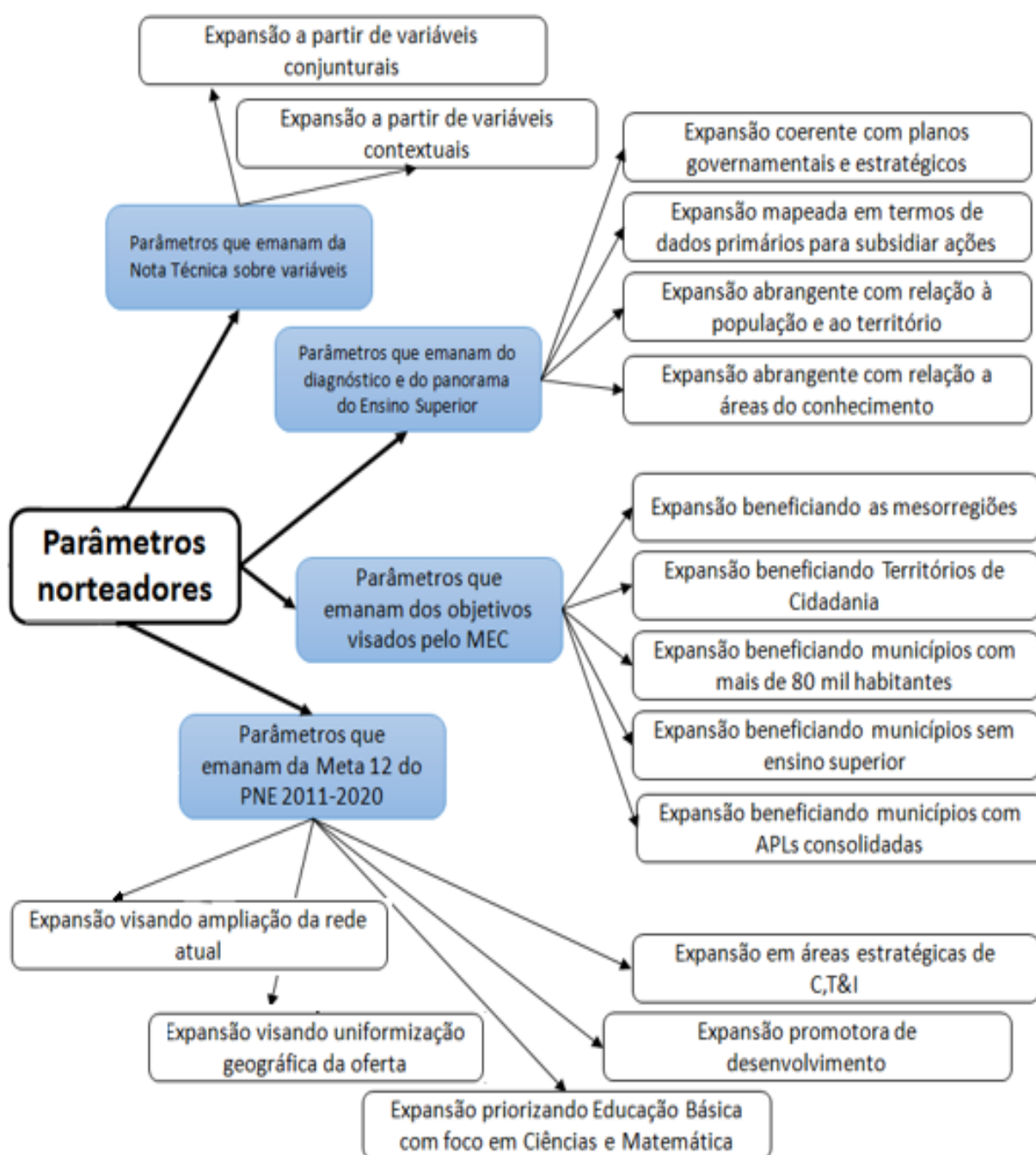
Ainda, o estudo contou com contribuições de **análises SWOT**, que reuniram uma série de contribuições de especialistas, as quais tenderam a enfatizar parâmetros já identificados nas atividades anteriores.

As **vocações regionais** podem, efetivamente, servir de parâmetros para a implantação de infraestruturas de Ensino Superior, pois podem indicar demandas por profissionais desse nível de ensino, formado nas áreas que caracterizam a produção industrial de cada região ou de cada estado. A agropecuária é vocação distribuída em todo o País, exigindo a integração de outros indicadores, como os arranjos produtivos locais (APL), os quais necessitam igualmente ser combinados com outros parâmetros para poder subsidiar a tomada de decisão quanto à implantação de instituições ou de cursos de nível superior. Os APL podem incluir pequenas, médias e grandes empresas, desenvolvendo atividades econômicas correlatas e que apresentam vínculos de produção, interação, cooperação e aprendizagem. Considerá-los como referenciais a adoção de medidas de expansão do Ensino Superior corresponde a entender essa expansão como subsidiária de ao processo de crescimento econômico e geração de emprego e renda, bem como reconhecer as vantagens e sinergias do com o meio empresarial e dinâmica do setor produtivo.

A figura 3 coloca em evidência todos os parâmetros identificados ao longo das diferentes etapas do estudo (análise diagnóstica, análise de demanda e análise de perspectivas), os quais constituirão a base para a proposta do modelo metodológico visado



**Figura 3-A:** Parâmetros para a elaboração do modelo metodológico para a expansão do ensino superior brasileiro



**Figura 3-B:** Parâmetros para a elaboração do modelo metodológico para a expansão do ensino superior brasileiro

## CONVERGINDO PARA O MODELO METODOLÓGICO VISADO

Conforme os parâmetros e as considerações parciais elaboradas ao longo do estudo, um novo movimento de expansão do ensino superior brasileiro deve avançar em duas direções distintas e totalmente complementares: uma de natureza mais social, alicerçada em necessidades

locais e regionais existentes. E outra de natureza mais estratégica, alicerçada no atendimento a necessidades estratégicas nacionais e/ou regionais. Esta última direção pode ser subdividida em duas: uma relacionada com o fomento e o suporte ao desenvolvimento científico e tecnológico em áreas estratégicas já consolidadas e outra relacionada com a indução de novas áreas estratégicas, em consonância com tendências internacionais e com demandas específicas do ambiente nacional de CT&I. Portanto, o ponto de partida para a proposta do modelo metodológico almejado é a consideração de três dimensões, conforme é explicitado na figura a seguir:



**Figura 4:** As três dimensões do modelo metodológico

O atendimento a necessidades locais e/ou regionais seria uma dimensão ancorada em áreas estratégicas necessárias para o desenvolvimento local, tanto conjuntural quanto estrutural, como, por exemplo, para a manutenção/reposição de mão de obra em áreas e setores tradicionais, estruturais, mas fundamentais para a promoção do desenvolvimento local, em todas as áreas de conhecimento e para todo tipo de ocupação que requeira quadros de nível superior. Trata-se de uma vertente focada na situação presente e no desenvolvimento imediato, necessário para o combate às desigualdades regionais e para a interiorização do desenvolvimento.

O fomento ao desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação em áreas estratégicas nacionais seria uma dimensão articulada com a formação de recursos humanos de nível superior para apoiar e impulsionar arranjos produtivos locais consolidados, atividades produtivas

emergentes, polos de inovação, parques tecnológicos e o setor industrial de ponta. A indução de inovações em consonância com tendências internacionais seria uma dimensão altamente estratégica que não responde, necessariamente, a estruturas científicas e tecnológicas já implantadas no país, mas àquelas inéditas, portadoras de futuro em uma perspectiva de CT&I.

Cada uma dessas dimensões demanda a consideração de um conjunto de parâmetros distintos para subsidiar a tomada de decisões com relação à expansão do ensino superior, seja para a criação e/ou para a reformulação de cursos, seja para a criação de novas IES. Os diagramas apresentados a seguir são componentes do modelo metodológico que explicitam os parâmetros associados a cada uma das três dimensões apontadas.

Os parâmetros associados à dimensão “atendimento a necessidades locais e/ou regionais” são aqueles relacionados com o combate às desigualdades regionais, com o aumento da capilaridade do ensino superior, com a interiorização dessa modalidade de ensino e com sua extensão às regiões mais carentes do país, em uma perspectiva de combate à pobreza, de promoção do desenvolvimento e de geração de renda. Entra em questão, nesse caso, a consideração de vocações regionais, de áreas estratégicas em uma perspectiva local ou regional, do atendimento a municípios prioritários, independentemente de terem um ambiente propício ao acolhimento de estruturas de ensino superior.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A proposta do modelo metodológico decorrente do estudo, cuja delimitação geral foi apresentado no item anterior, conduz à retomada dos objetivos específicos visados pelo estudo. O primeiro objetivo foi atendido na primeira parte do estudo, em que a análise do panorama e o diagnóstico do Ensino Superior Brasileiro conduziu à conclusão de que embora tenham sido implementadas várias políticas visando ampliar o setor público da Educação Superior e reverter o quadro de grandes disparidades regionais por meio do aumento das vagas públicas com a criação de novas universidades federais, com o programa REUNI e com o processo de interiorização que viabilizou a constituição de vários campi em numerosas universidades, a oferta desse nível de ensino ainda é restrita, concentrada e, ao mesmo tempo, coerente e incoerente com relação às demandas dos setores econômicos e sociais. Essa conclusão geral não implica em se afirmar que essas políticas não tenham trazido resultados muito positivos, mas que precisam avançar e serem repensadas em uma estratégia de expansão da Educação Superior e efetivamente associada às demandas. A oferta do Ensino Superior é restrita e concentrada tanto em termos populacionais e geográficos, como no que concerne às áreas de conhecimento, conforme apontado no item 4. Todavia, enquanto que a demanda real mapeada nesse estudo aponta, de modo geral, com poucas

exceções, uma coerência com a oferta, a demanda potencial apontada pelos planos governamentais está em total incoerência posto que esses têm como áreas prioritárias Tecnologias, da Informação e Comunicação, Fármacos e Saúde, Aeronáutica e Espacial, Petróleo e Gás e Economia Verde, ao passo que não há nenhum indicador concreto que demonstre uma evolução da oferta na direção dessas áreas já que a oferta real se concentra em Ciências Sociais, Negócios e Direito e em Educação. Essas considerações revelam que a busca por uma maior coerência entre a oferta e a demanda por Ensino Superior, sobretudo se se considera planos estratégicos tendo em vista o desenvolvimento sustentável do País, é crucial e de grande complexidade, posto que os fatores a serem considerados são muitos e dinâmicos. Os estudos de panorama e de diagnóstico da Educação Superior (oferta e demanda) aqui apresentados reforçam grande parte dos parâmetros até agora identificados.

O objetivo seguinte é relacionado com a análise de variáveis suscetíveis de influenciar na expansão do Ensino Superior, sobre tendências internacionais para o Ensino Superior, sobre habilidades estratégicas a serem promovidas pelo Ensino Superior e sobre cenários geopolíticos para a expansão em foco. Esse objetivo foi atingido por meio da elaboração de notas técnicas que apontaram elementos importantes para o norteamento do processo de prospecção de um modelo metodológico. A análise de variáveis indicou, como resultado, que uma série de fatores influenciam o contexto do Ensino Superior. Estes fatores foram agrupados em temas, de modo a facilitar a identificação das variáveis que mais impactam na demanda por Ensino Superior no Brasil e, assim, subsidiar a definição daquelas que serão consideradas na elaboração de cenários para o estudo prospectivo de estratégias para sua expansão em áreas de conhecimento e localização geográfica nos próximos 20 anos.

O objetivo de se desenvolver uma análise prospectiva para a expansão do Ensino Superior foi desenvolvido na terceira parte do estudo, na qual também foram abordados os objetivos de elaboração do modelo metodológico visado, bem como o da elaboração de recomendações.

Para fins de conclusão desse estudo são apontadas as seguintes 10 recomendações finais:

1. Um novo movimento de expansão do Ensino Superior Brasileiro deve ser alicerçado em três direções distintas e complementares, todas elas com foco no desenvolvimento nacional de forma sinérgica, embora apresentando especificidades em sua aplicação: (1) uma dimensão fortemente social, destinada a atender a demandas internas estruturais, como a educação básica e a suplência de carências regionais, em uma perspectiva de fomento a áreas estratégicas locais; (2) uma dimensão fortemente econômica, destinada a atender a demandas do ambiente científico, tecnológico e de inovação, bem como ao do setor produtivo, já implantado

e em pleno avanço, em uma perspectiva de fomento a áreas estratégicas nacionais; e (3) uma dimensão fortemente estratégica, vinculada a tendências internacionais e a dinâmicas de inovação suscetíveis de consolidarem o desenvolvimento científico e tecnológico almejado pela nação brasileira, em uma perspectiva de fomento a áreas estratégicas internacionais;

2. De modo geral, e sempre que possível, um novo movimento de expansão do Ensino Superior deve promover a suplência de carências de instituições distribuídas em todas as regiões, de modo a que se possa atender a todo o contingente populacional eventualmente apto a aceder a esse nível de ensino, buscando fixa-los em seus locais de origem;
3. Os APL só podem ser considerados como indicadores para a expansão do Ensino Superior quando analisados a partir de critérios como consolidação, consistência, longevidade, cadeia de suprimentos associada, região geográfica implicada, inovação provocada e recursos financeiros movimentados;
4. Algumas áreas estratégicas, como aquelas relacionadas com Aeronáutica, Petróleo e Gás, Defesa, Biotecnologia, Biodiversidade, Oceanos e Zonas Costeiras, não podem ser visadas pelo processo de expansão como um todo, posto que demandam um entorno de CT&I inexistente na maior parte dos municípios e regiões do País. Tais áreas estratégicas devem ser foco de ações de expansão voltadas para atendimento a necessidades econômicas e estratégicas, conforme indicado na recomendação 1;
5. A área estratégica da Educação Básica, de modo geral e com foco em Ciências e em Matemática, deve ser fortemente enfatizada no processo de expansão, sobretudo no que se refere ao aumento da qualidade da formação dos profissionais docentes e a sua fixação em suas áreas de formação. O Brasil não apresenta carência na formação de profissionais educadores para a pré-escola e para as séries iniciais do ensino fundamental (Pedagogos), mas, e de forma acentuada, para as séries finais do ensino fundamental e para o ensino médio (Licenciaturas, sobretudo em Ciências e em Matemática). Ações de expansão devem visar melhor qualifica-los, de modo geral, e apontar soluções para a melhoria das condições objetivas de exercício do trabalho docente;
6. As políticas públicas de expansão do ensino profissional e tecnológico devem estar em profunda articulação com as ações de expansão do ensino superior como um todo, de modo a se fortalecer o papel dos institutos federais na formação de nível superior aumentando a capilaridade desse nível de ensino em todo o território nacional;
7. De modo geral, e na medida do possível, ações e políticas visando a expansão do Ensino Superior devem identificar mecanismos de incentivo à permanência dos egressos do Ensino Superior nas regiões carentes do país, por meio do oferecimento de condições adequadas;
8. As ações de expansão do Ensino Superior devem estar alicerçadas na existência de pré-requisitos operacionais e infraestruturais para que novos cursos, novos campi e novas IES possam ter longevidade e pertinência socioeconômica, como aparatos de acessibilidade, de comunicação, estratégias de melhoria instalações físicas, da gestão das instituições e de engajamento e valorização da carreira dos profissionais técnico-administrativos de suporte ao Ensino Superior;



9. As ações de expansão do Ensino Superior devem estar estreitamente articuladas e compromissadas com uma expansão com qualidade, o que implica em uma permanente vigília em prol da pertinência dos cursos e dos currículos, da sinergia entre o ambiente do Ensino Superior com o setor produto e com os movimentos populacionais, com a defesa de uma formação intelectual mais ampla, com a qualificação do Ensino Superior noturno e com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e
10. Um novo movimento de expansão do Ensino Superior deve estar atento aos novos de produção do conhecimento no mundo (tendências internacionais), tais como a internacionalização dos currículos, aproximações mais efetivas entre a universidade e a sociedade que a acolhe, redimensionamento e revalorização dos estágios e atração de estudantes estrangeiros.

## REFERÊNCIAS

GIBBONS, Michael *et. al.* **The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies.** London: Sage, 1994.

MACEDO, Andressa L. S. de (2012). **Influência do Processo de globalização para o Ensino Superior por meio da educação a distância.** Disponível em:  
<<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/AndressaLenuskaSousadeMacedo-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2014.

MARTINS, C. B. (2014) **Nota Técnica.** CGEE, 2014.

LACERDA SANTOS, Gilberto Lacerda. **Ciência, Tecnologia e Formação de Professores para o Ensino Fundamental.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2005.

SOBRAL, Fernanda A. da Fonseca. A Universidade e o Novo Modo de Produção do Conhecimento. **Caderno CRH.** Salvador, n. 34, p. 265-275, jan./jun. 2001.

## **PESQUISA QUANTITATIVA EM EDUCAÇÃO E SEUS CAMINHOS: O CASO DA PESQUISA SOBRE EXPANSÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DO PNE (2014-2024)**

**Ricardo Antônio Gonçalves Teixeira**

**Tallyta Carolyne Martins da Silva**

Ao recebermos a incumbência de escrever um texto que apresentasse os caminhos trilhados pelos estudos quantitativos sobre a expansão e qualidade do ensino superior no Brasil, nos sentimos desafiados por se tratar de uma abordagem pouco utilizada – para não dizer quase ausente – no âmbito das pesquisas e produções de conhecimentos no campo da educação. De outra sorte, compreendemos a importância desse construto no sentido de compartilhar com os leitores (pesquisadores, estudantes e interessados em aprofundar no assunto) alguns caminhos trilhados, estratégias adotadas e métodos perseguidos no processo de organização, levantamento e análise de dados a respeito do sistema de educação superior brasileiro.

Para uma adequada compreensão do escopo e desenvolvimento deste trabalho, faz-se importante dizer que ele foi desenvolvido no decorrer de nossa participação no grupo de pesquisa “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): tensões, limites e perspectivas”, composto majoritariamente por pesquisadores da Universidade Federal de Goiás (UFG) e da Universidade Federal de Rio Grande do Norte (UFRN). Para além do nosso interesse a respeito das políticas públicas para a educação superior, nossa participação nesse grupo de pesquisa buscou, especificamente, contribuir com a construção e acompanhamento de indicadores de forma a subsidiar análises e avaliações críticas das políticas e estratégias de expansão da educação superior previstas pelo Plano Nacional de Educação (PNE). O engajamento e a participação dos professores, pesquisadores e demais envolvidos nesta pesquisa nos indicou o interesse por saberes relacionados à estatística aplicada à pesquisa em educação.

Este texto pretende contextualizar a pesquisa quantitativa no campo da educação, levantar algumas possíveis explicações para seu distanciamento enquanto base de estudo e apresentar os caminhos adotados em nosso estudo, identificando algumas bases de dados disponíveis para pesquisa e ferramentas tecnológicas – *softwares* – utilizáveis para analisá-las; bem

como expor as decisões tomadas nos processos de construções dos indicadores e variáveis de acompanhamento das metas 12, 13 e 14 do PNE, referentes à Educação Superior.

## **PESQUISA QUANTITATIVA EM EDUCAÇÃO: CONTEXTO E MOVIMENTO**

O panorama dominante das pesquisas quantitativas das ciências naturais, a partir do modelo de racionalidade humana das chamadas ciências duras, alcança o campo das ciências sociais emergentes no século XIX. O modelo de ciência moderna, estruturada na razão positivista, embasado em princípios exploratórios, comparativos e experimentais torna-se imperativo enquanto método (SANTOS, 1997). Com sua estrutura sólida e matematizada, embasada em modelos filosóficos e sociais, a partir do suposto princípio de neutralidade, adentra ao fecundo campo da psicologia e da educação (TEIXEIRA; NERI DE SOUZA; VIEIRA, 2011).

Embora as pesquisas de cunho quantitativo tenham apresentado significativos resultados e importantes contribuições, os problemas sociais decorrentes da nova sociedade capitalista suscitavam demandas de novas respostas da academia, com nível maior de profundidade, a partir de questões específicas e particulares.

Partindo da ideia de que é por meio das tensões sociais que surgem as contradições e pressões por novas formas de pesquisar (DENZIN; LINCOLN, 2006), em contraste ao modelo quantitativista de pesquisa, embasado na neutralidade, surgem no início do século XX algumas modalidades de estudos caracterizadas pelo envolvimento, participação e interferência do pesquisador no contexto em pesquisa. Duas vertentes podem ser destacadas nesse contexto: a denominada sociologia alemã, surgida na década de 1920, a partir dos métodos de descrição de Wilhelm Wundt; e a denominada sociologia norte-americana, iniciada nas décadas de 1930 e 1940, influenciada pela Escola de Chicago – valendo-se de estudos a partir de métodos biográficos, pesquisas etnográficas, estudos de caso, bem como os métodos descritivos (FLICK, 2009).

Muito embora, nas décadas seguintes, os denominados métodos qualitativos de pesquisa tenham ganhado espaço entre grupos de pesquisadores, na academia – lócus de produção de saberes – e nos principais periódicos – espaços de divulgação – as pesquisas de cunho quantitativo era um caminho praticamente único no campo da aceitação.

O processo de reconhecimento da comunidade científica, em um contexto mais amplo, do valor da pesquisa qualitativa só se dá a partir dos anos de 1980. Tal processo originou-se por meio do fortalecimento de grupos de trabalhos colaborativos. Outro fator essencial ocorreu com a mobilização de pesquisadores de diferentes instituições de ensino superior na organização de encontros específicos para discutirem os rumos da ciência, tendo como referência a importância

da pesquisa qualitativa nesse processo. Destacamos, nesse âmbito, a força do discurso proferido por Santos, sobre o paradigma dominante da chamada ciência moderna e o convite para um movimento de transição para o que ele chama de “novo paradigma” (SANTOS, 1988).

Com o fortalecimento dos grupos de pesquisadores e desenvolvimento de novos métodos e procedimentos de pesquisas qualitativas, as décadas seguintes são marcadas pelo distanciamento da pesquisa quantitativa não só das ciências sociais, mas das ciências humanas como um todo.

No Brasil, um importante caminho de mudança do referido paradigma também ocorreu no contexto da formação inicial em nível superior, sendo esta a base constituinte da nova geração de pesquisadores. Políticas educacionais implementadas na década de 1980 introduzem, no campo da educação, um novo perfil de formação, fator que reflete na construção de um novo currículo que, com o tempo, elimina disciplinas de formação matemática. A ausência dessas disciplinas, dentre as quais destaca-se a estatística, em curto prazo, em função do papel que desempenha no campo pedagógico de formação, passa a corroborar com o distanciamento dos métodos quantitativos no âmbito das pesquisas.

O contexto de tais mudanças na educação superior é apresentado a partir da denominada reforma universitária (RU). Iniciada em 1983 com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), desenvolvida no final do governo militar por iniciativa do Conselho Federal de Educação (CFE)<sup>18</sup>, a proposta reformista, dentro da perspectiva de redemocratização do país a partir da instauração da Nova República, tem continuidade com a Comissão Nacional para a Reforma da Educação Superior (CNRES), instituída pelo Decreto n. 91.177/1985. Como síntese do trabalho desenvolvido pela comissão, foi apresentado um documento ressaltando “os princípios norteadores, a proposta de reformulação do Conselho Federal de Educação, a relação entre autonomia e avaliação e a ideia da criação de um sistema de acreditação” (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 137). Como princípio, dentre outros, o documento expõe a responsabilidade do poder público em financiar pesquisas, apoiar instituições particulares (ressaltando a importância da iniciativa privada) e zelar pela qualidade do sistema; autonomia e democracia interna como fator que dá liberdade para decisões internas das instituições acerca dos rumos da pesquisa, sistemas administrativos, organizacionais e de recursos, bem como na construção própria dos currículos de seus cursos); eliminação dos aspectos corporativos e cartoriais – redução da força dos conselhos profissionais que impunham pressão na construção dos currículos das instituições de ensino superior.

---

<sup>18</sup> O referido conselho foi instituído no ano de 1962, sendo substituído pelo Conselho Federal de Educação – órgão colegiado vinculado ao Ministério da Educação (MEC).

Com a função de elaborar uma reforma universitária, o Ministério da Educação, por meio da Portaria n. 170/1986, cria o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (GERES), cujo trabalho parte do relatório da CNRES. Como resultados, o GERES, dentre outros, ratifica o relatório da CNRES no sentido de que, mais que uma lei, o Brasil necessitava de uma nova política educacional; opta por restringir a proposta no contexto das instituições públicas; propõem a superação da ideia de que a universidade deveria contemplar todas as áreas do saber. De acordo com Barreyroe Rothen (2008, p. 144), “O GERES compreendia que o que definiria a universidade não seria nem a pesquisa e nem a universalidade dos campos do saber, mas, sim, a sua autonomia didática, administrativa e financeira”.

No período paralelo ao movimento reformista universitário, em meio a um contexto ditatorial, movimentos políticos de educadores se organizam massivamente para discutirem os rumos da educação brasileira. Surgem, pois, nesse período importantes movimentos organizados como a Conferência Brasileira de Educação (sendo a primeira realizada em 1980, em São Paulo; a segunda em 1982, em Belo Horizonte; a terceira em 1984, no Rio de Janeiro; a quarta em 1986, em Goiânia; a quinta em 1988, em Brasília, dentre outras); de entidades sindicais nos diferentes estados brasileiros liderados pela Confederação de Professores do Brasil (CPB) (passando a ser denominada após a Constituição Federal de Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação – CNTE) e Associação Nacional de Ensino Superior (ANDES); e de movimentos estudantis como a União Nacional do Estudantes (UNE).

A mobilização política dos docentes tinha, dentre as pautas, o objetivo de discutir a reforma dos cursos de pedagogias e demais licenciaturas. Nesse contexto, Freitas (2002, p. 140) apresenta uma necessária mudança do perfil docente, cuja proposta deve vislumbrar o caráter sócio histórico dessa formação que imprimia “[...] a necessidade de um profissional de caráter amplo, com pleno domínio e compreensão da realidade de seu tempo, com desenvolvimento da consciência crítica que lhe permita inferir e transformar as condições da escola, da educação e da sociedade”. O caráter tecnicista e reducionista do modelo pedagógico em curso (preconizado pelo Parecer CFE n. 25/1969) permanecia presente mesmo ao final da década de 1970 (FERREIRA; PASSOS, 2015).

É, pois, nesse íterim de ressignificação da formação de professores e distanciamento das amarras dos conselhos profissionais e empresas que as universidades, com o processo de autonomia em construção, que os cursos lançam mão da construção própria dos currículos. Os cursos de grau licenciatura buscavam o distanciamento das denominadas habilitações em Orientação Educacional, Supervisão e Administração Escolar de primeiro e segundo graus e o foco

passou para a formação para a docência. O novo projeto buscava alternativas face ao modelo tecnicista de formação do pedagogo implantado pelas políticas educacionais vigentes.

A mudança de currículo, nas diferentes instituições, se deu em momentos ou períodos distintos. Como exemplo, a reforma curricular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG) se consolidou no ano de 1984 – tendo sido iniciada em 1982; a reforma curricular da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE/USP) só transcorreu três anos mais tarde, em 1987; na Universidade Federal do Rio de Janeiro (FE/UFRJ), a reforma iniciou no ano de 1989, entrando em vigor somente no ano de 1993 (FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UFRJ, 2007). A mudança do currículo de uma forma geral, de acordo com Coelho (1985), tinha como propósito compreender a docência em uma dimensão mais ampla, não só no fazer, mas também no pensar do profissional da educação. Para o autor, o novo professor não será

[...] um mero especialista no ensino de algumas disciplinas, mas alguém que, possuindo também um conhecimento totalizante e profundo da escola brasileira, possa a qualquer momento vir a ocupar, sempre que necessário e por um tempo limitado, as funções de direção de unidade escolar, de coordenação de área ou mesmo coordenação geral, no caso de uma escola cujo número de alunos e professores assim o exigir(p.44).

No contexto das reformas, as disciplinas de métodos quantitativos, destacando matemática e estatística, no bojo das decisões da composição das matrizes, passaram a ser apontadas como secundárias no novo perfil de formação de professores que se desenhava. No caso da FE/UFG, na reforma de 1984, o curso de pedagogia, segundo proposta de orientação do coletivo (FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UFG, 1993; 1999), excluiu da matriz as disciplinas de estatística, deixando as de matemática com teor exclusivamente focado em fundamentos e metodologias de ensino.

Na FE/USP, de forma diferente, segundo Ferreira e Passos (2015), mesmo com a pressão e negociação entre os departamentos as disciplinas de estatística se mantiveram no currículo reformado de 1987, sendo trabalhadas

[...] por meio do oferecimento de duas disciplinas: introdução à probabilidade e estatística (MAE-113) e estatística aplicada à educação (EDF291). A primeira, oferecida pelo Departamento de Estatística do IME-USP, sugeria uma formação introdutória, relacionada aos conceitos básicos da estatística, e a segunda propunha uma formação complementar e aplicada às questões educacionais (p. 466).

De acordo com os autores, a disciplina de estatística na FE/USP permaneceu no currículo de pedagogia até o ano de 1990, ano em que houve uma nova reforma curricular no curso.

Seguindo, de um lado, o percurso internacional de mudança de paradigma no que tange aos aspectos metodológicos de pesquisa, de outro, o movimento de reforma universitária que afasta do currículo disciplinas de métodos quantitativos, os cursos de pós-graduação, em nível *stricto sensu*, acabam por refletir nas décadas seguintes uma base qualitativa na composição das disciplinas e orientações para as pesquisas.

Segundo Lopes (1989), a partir dos anos de 1980, a área de estatística no campo educacional ficou limitada, principalmente pela perda gradual das pesquisas de métodos quantitativos nas pesquisas educacionais. Gil (2013), complementa que, a partir dos anos 1990, as pesquisas no campo da educação se distanciaram das bases quantitativas, evidenciando, no desenho dos estudos, uma linha estritamente qualitativa.

Mesmo em um cenário de estudos predominantemente qualitativos, é certo que, pela natureza dos estudos, alguns objetos ou linhas de pesquisas no campo da educação se valiam da perspectiva quantitativa, a exemplo, àqueles direcionados a explorar as bases de dados oficiais alimentadas por instituições/órgãos governamentais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>19</sup> e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira(INEP)<sup>20</sup>.

Sobre o INEP, faz-se importante ressaltar que, em meados dos anos 1990, o órgão iniciou um processo de reestruturação, passando, ao final da década, a ser responsável pelas avaliações, levantamentos estatísticos e pesquisas educacionais do governo federal, momento em que o órgão foi transformado em autarquia federal. Ressalta-se que, nos últimos 15 anos, o INEP reorganizou todo o sistema de levantamentos estatísticos, tendo como foco as avaliações nos diferentes níveis educacionais (INEP, 2018).

As informações disponíveis no portal do órgão<sup>21</sup>, possibilitam consultas de informações estatísticas de diferentes períodos históricos, a partir de sinopses e microdados, bem como de publicações de dados educacionais, informações que subsidiam e fomentam pesquisas tanto no âmbito qualitativo, quantitativo ou misto.

---

<sup>19</sup> Entidade da administração pública federal, vinculada ao Ministério do Planejamento.

<sup>20</sup> Órgão de autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação.

<sup>21</sup> Acesso pelo endereço eletrônico: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br).

Os estudos de Teixeira, Neri de Souza e Vieira (2015), mostram que, embora a pesquisa qualitativa ainda impere no campo das pesquisas em educação<sup>22</sup>, há um movimento latente – em nível local e internacional – para composição de estudos mistos, quali-quantitativos, grande parte desses impulsionados pelo uso de novos *softwares* de apoio à pesquisa.

## SOFTWARES DE APOIO A PESQUISAS QUANTITATIVAS

É consenso, por questões de ordem histórica, que a área de matemática não é de domínio fácil e comum à todas as pessoas. Muitos, em função de experiências nada exitosas no processo educacional, chegam a ter pavor ao lidar com seus conceitos e aplicações (DAMBRÓSIO, 2002; TEIXEIRA, 2010). A estatística é uma área da matemática, assim como a aritmética, a álgebra, a geometria, a trigonometria, a função, o cálculo, dentre outras. O suposto entendimento da estatística como uma área própria, deslocada da matemática decorre, muito em função, de sua natureza aplicada e não exata. A crença errônea da matemática, no viés platônico, da perfeição e exatidão, recai sobre o princípio base da estatística: a assumência do erro. Como bem apresentam Dancey e Reidy (2006), “No nosso modo de ver, muitas pessoas temem a estatística porque os conceitos estão perdidos em meio às fórmulas matemáticas” (p. 23). A questão, porém, nos parece mais complexa quando diversas instituições de ensino superior mantêm departamentos ou faculdades de matemática e estatística de forma separadas.

Etimologicamente, estatística se relaciona a estado (do latim *status*), voltada originalmente à contagem populacional para fins de previsão de taxaço de impostos, para fins militares ou mesmo para aplicações no campo agrário. Embora se tenha indícios de seu uso há mais de 3 mil anos, o termo só foi cunhado em 1746 pelo acadêmico alemão Gottfried Achenwall em sua língua nativa: *Statistik* (MEMÓRIA, 2004).

Com o desenvolvimento da estatística e sua aplicação em diversas áreas do saber ao longo do tempo, muitos profissionais – não estatísticos – passaram a fazer uso de seus princípios, estruturas e ferramentas. Muito embora vista como área essencial, a complexidade dos cálculos matemáticos envolvidos nos processamentos de dados demandava profundos conhecedores e especialistas da área. O importante matemático e filósofo alemão Gottfried Wilhelm Leibnz (1646-1716) já propunha que o cálculo mecânico deveria dar lugar ao pensamento. Assim, dedicou-se por muito tempo a construção de uma máquina que pudesse executar as atividades procedimentais da

---

<sup>22</sup> O estudo mostra que, dentre os professores de cursos de pós-graduação *stricto sensu* em educação no Brasil (com nota 5 ou mais), 52,5% dizem trabalhar com pesquisas de cunho qualitativo; apenas 2% com pesquisas quantitativas; e 45,5% com pesquisas mistas.



matemática – que suscitavam atividades mecânicas e exaustivas – dando lugar, ao matemático, a nobre tarefa do pensar (BOYER, 2003).

Embora as modernas calculadoras tenham assumido um importante papel no auxílio à tarefa dos exaustivos cálculos estatísticos, foi com o advento das tecnologias computacionais que esse processo se revolucionou. No período de 1950 a 1970 os computadores, até então com fins exclusivos militares, passaram a ser utilizados nas universidades. Ao fim da década de 1960, o primeiro *software* estatístico foi desenvolvido para fins de pesquisas acadêmicas na Universidade de Chicago, nos Estados Unidos, o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Com a evolução das tecnologias computacionais, novas ferramentas foram sendo desenvolvidas e implementadas nos chamados pacotes estatísticos.

Com a popularização dos computadores, a partir da década de 1980, tendo como propulsor o lançamento dos *personal computer* (PC) da IBM, associado ao sistema operacional MS-DOS pela Microsoft, e as demais gerações que se seguiram, os computadores pessoais passaram a deixar de ser artigo exclusivo dos departamentos de segurança governamental e de grandes corporações e se tornaram itens presentes nas universidades, escolas de educação básica, comércios e lares. Foi nesse período que os *softwares* estatísticos foram difundidos entre pesquisadores de todo o mundo.

Em 1984, o SPSS lança a sua primeira versão para PC, no sistema operacional MS-DOS. A primeira versão do SPSS para o Windows só surgiu no ano de 1992, no sistema operacional Windows 6. A primeira versão para o Macintosh se efetivou no ano de 2000. Em 2009, em sua versão 18, o SPSS foi vendido à IBM (pelo preço de 1,2 bilhão de dólares), sendo lançado, a partir de então, com o nome de *IBM SPSS Statistic*. A liderança de mercado do SPSS impulsionou o desenvolvimento de muitos outros *softwares*, dentre os quais se destacam, em função da difusão de uso, o Minitab, lançado na década de 1970 e presente no Brasil a partir de 2010, muito difundido no mercado empresarial; o Data Analysis and Statistical Software (Stata), lançado em 1985 na plataforma MS-DOS, também presente na academia, reconhecido por ser muito potente no campo de análises econométricas e processamento e estimação de séries temporais.

Mais recentemente, com o advento da *internet* e das comunidades de aprendizagem, vários *softwares* são disponibilizados e desenvolvidos com o espírito coletivo. Entre esses encontra-se o R, um pacote estatístico, de código aberto, e natureza gratuita, apresentado nas versões para sistema operacional UNIX, Windows ou Macintosh. Embora reconhecidamente como um potente *software*, o R é considerado de difícil utilização, exigindo, por parte do usuário, requisitos específicos.

Embora os *softwares* de estatística estejam sujeitos à análise dos usuários quanto à usabilidade, performance, linguagem, layout, custo, e outros, em geral, tratam-se de excelentes

ferramentas de apoio à pesquisa de base quantitativa, cuja escolha para o seu uso recaia muito em função sobre o domínio pelo uso recorrente, disponibilidade de acesso ou mesmo relação custo benefício.

## **CONSTRUÇÕES E PROCESSOS: DESENHO DA PESQUISA “EXPANSÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)”**

Nos propomos nessa seção apresentar a pesquisa, os integrantes, as parcerias, a organização do trabalho, os tipos de estudos, bem como aprofundar na parte quantitativa do processo de investigação, explorando as bases de dados, os requisitos técnicos e o processo de modelagem para a construção dos indicadores, a demanda de formação da equipe e algumas ações realizadas.

### **A PESQUISA, SUAS BASES E PARCERIAS**

No contexto da discussão sobre a qualidade do ensino superior, considerando as tensões e perspectivas, o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pelo decênio 2014-2024, estabeleceu diversas metas e estratégias relacionadas à educação básica e à educação superior em suas diversas modalidades de ensino. Com foco no olhar para a educação superior, nossa pesquisa, ainda em curso, se propôs, enquanto objetivo geral, analisar as políticas, indicadores, metas<sup>23</sup>, estratégias e processos de expansão da educação superior, estabelecidas a partir do PNE, bem como do Plano Nacional de Pós-graduação - PNPG (2011-2020), buscando a compreensão do papel da educação superior no projeto de desenvolvimento econômico e social do país.

Para a composição do estudo, foram propostas estratégias metodológicas qualitativas e quantitativas. Na primeira etapa, de revisão bibliográfica, realizou-se a discussão e a sistematização dos argumentos de textos recomendados pelos pesquisadores do grupo e de artigos publicados em periódicos indexados. Definiu-se, para tanto, critérios rigorosos para as buscas.

A pesquisa das dissertações e teses ocorreu no Banco de Teses Dissertações da CAPES e no IBICIT e os artigos no Portal de Periódicos da CAPES. Para a composição das buscas foram estabelecidos os descritores de interesse e os critérios. Após a execução do *script* de busca, estabeleceu-se o processo de filtro das obras, tendo como referência o ano da produção e a língua adotada. O segundo filtro foi realizado no processo estabelecimento de critérios de inclusão

---

<sup>23</sup> Mais especificamente, o grupo se propôs concentrar nas metas 12, 13 e 14 do PNE (2014-2024).

e exclusão dos materiais previamente selecionados. Concluída a etapa de filtro, a etapa seguinte, ainda em processo, se constituirá na leitura, na íntegra, dos materiais escolhidos. Como guia de leitura, o grupo desenvolveu uma ficha detalhada para levantamento de informações nos materiais em análise.

Os autores deste texto ficaram responsáveis pela parte quantitativa do estudo, levantando as principais bases necessárias para: 1) construção dos indicadores propostos nas metas para acompanhamento e avaliação; 2) levantamento de dados e cruzamento de informações necessárias para subsidiar informações acerca de variadas temáticas em propostas pela equipe.

O grupo que compõe a pesquisa, sob coordenação do Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira, é composto por professores pesquisadores e estudantes de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) da Universidade Federal de Goiás (UFG) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A maioria dos professores participantes da pesquisa atuam em seus respectivos programas de pós-graduação de educação, tendo grande parte dos orientandos realizando pesquisas nos subtemas do projeto, a partir das linhas para consolidação de suas dissertações ou teses<sup>24</sup>.

É importante ressaltar que a pesquisa conta com o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), via edital Universal n.014/2015.

## **PERSPECTIVAS DA BASE QUANTITATIVA DO ESTUDO**

O principal foco da pesquisa é o acompanhamento das metas 12, 13 e 14 estabelecidos no PNE (2014-2024), todas relacionadas à educação superior. A meta 12 determina a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50 e da taxa líquida para 33 da população de 18 a 24 anos de idade, sendo assegurada a oferta de, ao menos, 40 nas matrículas do segmento público de ensino. A meta 13 propõe elevar a qualidade da educação superior, ampliando para 75 a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior, ressaltando que, desse total, deve apresentar ao menos 35 de doutores. A meta 14, destinada à pós-graduação, propõe elevar o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, para atingir, de forma gradual, a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores.

Uma das perspectivas para acompanhamento das metas é a definição do método de cálculo e das bases de dados que compõe cada variável da fórmula proposta.

---

<sup>24</sup> As reuniões em cada instituição são realizadas mensalmente, sendo que os encontros interinstitucionais ocorrem trimestralmente, seja de forma presencial ou a distância, via teleconferência.

A meta 12, dividida em três indicadores, sendo eles o indicador 12A, referindo-se à taxa bruta de matrícula na graduação; o indicador 12B, à taxa líquida de matrícula na graduação; e o indicador 12C, à participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação.

As fontes para a construção do indicador 12A foram compostas pelos microdados do Censo da Educação Superior do INEP, a partir do ano de 2012; da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad), também a partir do ano de 2012; e os da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar Contínua (PnadC), de natureza contínua e disponibilizada trimestralmente.

Para a consolidação da meta 12, valemo-nos das seguintes sentenças matemáticas para a composição dos indicadores 12A, 12B e 12C:

$$(1) 12A = \frac{\text{Número de matrículas em cursos de graduação}}{\text{População com idade entre 18 e 24 anos}} \times 100$$

$$(2) 12B = \frac{\text{Número de matrículas em cursos de graduação de pessoas de 18 a 24 anos}}{\text{População com idade entre 18 e 24 anos}} \times 100$$

$$(3) 12C = \frac{\text{Variação das matrículas em cursos de graduação de IES públicas no período "t-2014"}}{\text{Variação total das matrículas de graduação no período "t-2014"}} \times 100$$

Ressalta-se que os três indicadores expostos são desagregados por diferentes categorias e atributos apresentados por região, estado, categoria administrativa, organização acadêmica, dentre outros, de forma a possibilitar uma análise mais contextualizada, principalmente no tocante ao olhar recortado e aprofundado para os estados de Goiás e Rio Grande do Norte.

A utilização dos microdados do INEP na composição desses indicadores foi uma opção metodológica muito discutida por toda a equipe, no sentido de que destoava da metodologia adotada por diferentes outros grupos de monitoramento, inclusive pelo próprio INEP<sup>25</sup> que sugere adotar exclusivamente a base da Pnad como fonte para tais composições.

Tentaremos, nos parágrafos seguintes, apresentara base de argumentos que nos levaram a optar pelo caminho metodológico adotado no estudo, ou seja, fazer uso de duas bases distintas na composição dos indicadores 12A e 12B.

A Pnad é um instrumento de uma natureza amostral (a partir de um denso e sólido processo estatístico é recolhido para o estudo uma parcela representativa do todo), sendo realizada em 1.100 municípios brasileiros, de um total de 5.570 (cerca de 20). Abrange todas as grandes

---

<sup>25</sup> Conforme apresenta o documento "PNE em movimento: construindo indicadores educacionais nos municípios". Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/construindo\\_indicadores.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/construindo_indicadores.pdf)>. Acesso em junho de 2018.

regiões da federação e nove regiões metropolitanas; ocorre anualmente, sempre na última semana de setembro, tendo como população investigada pessoas com 10 anos ou mais de idade. Com a mudança de política no IBGE, a partir do Projeto de Reformulação das Pesquisas Domiciliares do IBGE<sup>26</sup>, a Pnad e outros instrumentos passam a ser substituídos pela Pnad Contínua (PnadC), que, além de adequações metodológicas em relação à Pnad, passou a englobar a Pesquisa Nacional de Empregos (PME), a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e a Pesquisa Informal Urbana (ECINF) que ocorriam de forma isolada.

A PnadC, em relação à Pnad, amplia a amostra para 3.500 municípios brasileiros (62,8 do total de municípios), apresenta periodicidade trimestral (embora também apresente relatório anual e demandas mensais de coleta, como nos casos de trimestres móveis), ocorre na semana imediatamente anterior à definida como de entrevista e apresenta como população de estudo pessoas com 14 anos ou mais de idade<sup>27</sup>.

Ressalta-se que, para que a amostra se aproxime da população, cada domicílio da amostra selecionada é relacionado a um peso amostral, também denominado de fator de expansão – realizado por meio da ponderação dos dados – permitindo a ampliação proporcional dos dados em nível populacional.

Diferentemente das bases da Pnad e PnadC, que apresentam caráter amostral, o Censo da Educação Superior, como o próprio nome diz, caracteriza-se por um estudo censitário, ou seja, envolve toda a população em estudo (informações amplas sobre alunos, professores, cursos e instituições de ensino superior de todo o território nacional). O Censo da Educação Superior apresenta um instrumento mais completo e conciso do que o da Pnad e PnadC em relação aos dados educacionais por dois motivos: o primeiro, por ser censitário, representa, sem a margem de erro de uma pesquisa amostral, uma melhor aproximação da realidade dos dados; segundo, diferentemente da Pnad e PnadC, cujos instrumentos são respondidos por uma pessoa comum presente no lar no dia da visita do recenseador (que pode ter ou não precisão nos detalhes das informações apresentadas), o Censo da Educação Superior tem o preenchimento do instrumento (disponível em um sistema integrado) realizado pela secretaria de cada unidade institucional de ensino superior, ou seja, é preenchido por um profissional da área (o que em nossa avaliação pressupõe, como saída, maior fiabilidade nas informações e validade nos dados).

---

<sup>26</sup> Segundo exposto no sítio institucional, disponível em:

<<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/sipd/default.shtm>>. Acesso em junho de 2018.

<sup>27</sup> Para maiores informações, consulte a Nota Técnica do IBGE, disponível no sítio:

<[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Nota\\_Tecnica/Nota\\_Tecnica\\_Diferencas\\_Metodologicas\\_das\\_pesquisas\\_PNAD\\_PME\\_e\\_PNAD\\_Continua.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Nota_Tecnica/Nota_Tecnica_Diferencas_Metodologicas_das_pesquisas_PNAD_PME_e_PNAD_Continua.pdf)>. Acesso em junho de 2018.

Os dados do Censo, de outra sorte, são mais limitados do que os da Pnad e PnadC em relação à abrangência do instrumento, fornecendo informações restritas ao campo educacional. Como os indicadores 12A e 12B, conforme se observa nas equações (1) e (2), são compostos por dados do campo educacional (nos numeradores) e populacional (nos denominadores), por conta da limitação do instrumento, não há como fazer uso exclusivo dos dados do Censo da Educação Superior.

Uma saída possível seria fazer uso dos dados do Censo do IBGE, no sentido de que, da mesma forma como a Pnad e PnadC, é abrangente em termos instrumentais (apresenta informações do campo populacional e educacional), além de constituir base censitária, como o Censo da Educação Superior. Seria, pois, um instrumento completo, ideal, não fosse a periodicidade da base de coleta de dados, que ocorre a cada 10 anos. Esse intervalo de tempo, embora se tenha bases de projeção de períodos, torna o instrumento menos eficaz do ponto de vista da precisão dos dados do que os demais apresentados, fator que, em nossa avaliação, inviabiliza o seu uso no contexto da pesquisa em tela.

Assim, por decisão do grupo, optamos pelo uso misto das bases na construção do indicador, a partir da seguinte composição: nos numeradores das frações das equações (1) e (2) uso da base do Censo da Educação Superior, para exposição de dados mais próximos da realidade (admitindo que mesmo de característica censitária o erro, embora mínimo, é parte do processo) e nos denominadores das frações das mesmas equações uso da base de dados da Pnad (até o ano de 2015) e PnadC (para períodos posteriores a 2015), para dados expandidos da amostra.

A Meta 13, cuja composição propõe a elevação da qualidade da educação superior por meio da elevação de mestres e doutores das IES, foi estruturada em duas submetas, denominadas de 13A e 13B, sendo a primeira relacionada ao percentual de mestres e doutores e a segunda focando no percentual exclusivo de doutores. O método de cálculo das submetas foi determinado a partir das seguintes equações:

$$(4) \text{ 13A} = \frac{\text{Número de docentes com mestrado ou doutorado na Educação Superior}}{\text{Número total de docentes na Educação Superior}} \times 100$$

$$(5) \text{ 13B} = \frac{\text{Número de docentes com doutorado na Educação Superior}}{\text{Número total de docentes na Educação Superior}} \times 100$$

O Indicador 13A representa a proporção de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior em relação ao total de docentes nesse nível de ensino, enquanto o indicador 13B representa a proporção de docentes com doutorado na educação superior em relação ao total de

docentes nesse nível de ensino. Para composição dos indicadores a fonte de dados é o Censo da Educação Superior do Inep.

A proposta da meta 14 é elevar, de forma gradual, o número de matrículas nos programas de mestrado e doutorado de modo a atingir, anualmente, o número de 60 mil mestres e 25 mil doutores. O monitoramento dessa meta é mais simplificado do que os demais, não exigindo nenhuma equação matemática como base de cálculo. Assim sendo, para o acompanhamento da meta, dois valores necessitam serem levantados, sendo o primeiro (14A) o número de títulos de mestrado concedidos por ano e, o segundo (14B), o número de títulos de doutorado concedidos por ano. A fonte de informações para os indicadores 14A e 14B é o Sistema de Informações Georreferenciadas da Capes (GeoCapes).

Em termos de software de apoio ao processo de pesquisa, em nosso caso, como fazíamos uso constante e tínhamos disponibilidade de acesso ao pacote estatístico SPSS, o adotamos como ferramenta de trabalho na pesquisa. Por se tratar de um *software* de licença adquirida tanto na UFG quanto na UFRN, visando garantir autonomia no uso do *software*, nos propomos a fazer uma formação em estatística da equipe da pesquisa com uso do SPSS. Desta feita, em consonância com toda a equipe de pesquisadores, propomos um curso sob a denominação de “Análise de dados quantitativos em educação com uso do SPSS”, com carga-horária de 60 horas.

Enquanto conteúdo, o curso contemplou os seguintes tópicos de abordagem: planejamento de pesquisa (base de dados, o planejamento da coleta dos dados, fontes de dados, instrumento de coleta de dados: questionário, codificação dos dados); indicadores educacionais (tipologias, atributos de indicadores, fontes de dados, utilização da planilha eletrônica Excel); estatística descritiva (distribuição de frequência, métodos gráficos, medidas de posição, medidas de variabilidade, medidas de posição relativa); medidas de associação entre duas variáveis (tabulações cruzadas, diagramas de dispersão, associação entre variáveis); bases de inferência estatística (técnicas de amostragem, população e amostra, intervalos de confiança, testes de hipóteses); análise de associação (regressão linear simples).

Ressalta-se que os conteúdos abordados partiram de atividades práticas com uso dos microdados do Inep – Censo da Educação Superior de 2016, naquele momento os dados mais atuais disponíveis. No tocante ao SPSS o curso abordou os aspectos gerais do uso do *software* em análises estatísticas (dados, casos, variáveis e informações, tipos de variáveis, imputação e tabulação de dados, relatórios e sintaxes); o trabalho com as bases de dados (contagem e classificação de dados, agrupamento em classes, criação de novas variáveis, seleção de parte das bases de dados, divisão de bases de dados, ponderação de dados, incorporação de novas informações, uso de

sintaxes para salvar os procedimentos); construção e interpretação de gráficos (representação de informações em figuras, tipos de gráficos e suas finalidades, aplicações e interpretação de gráficos).

Para além da formação apresentada, várias ações ocorreram no âmbito da pesquisa, dentre as quais destacamos os Seminários de Cooperação Acadêmica, ocorridos, até o presente momento, dois em Natal, RN, e dois em Goiânia, GO; todos de natureza aberta e de participação gratuita.

O primeiro seminário de cooperação ocorreu em Goiânia, nos dias 01 a 03 de setembro de 2017; o segundo igualmente em Goiânia, no dia 28 de setembro, com transmissão *online* para a equipe do RN; o terceiro ocorreu em Natal, nos dias 15 a 18 de novembro de 2017; o quarto encontro também em Natal, nos dias 04 a 06 de abril de 2018.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou apresentar os caminhos da pesquisa quantitativa, principalmente no campo da educação, em diferentes cenários, a partir do contexto científico clássico, em que essa vertente de estudo predominava na academia. Expõe movimentos crescentes, a partir dos anos de 1980, de estudos qualitativos, direcionados pela adesão da academia, dos meios de comunicação científicos e por reformas curriculares ocorridas pelas/nas instituições de ensino superior públicas em todo o país, provocados, em grande parte, pela constituição de um novo perfil de educador e, por conseguinte, de pesquisador.

Retoma o (re)surgimento de demandas de estudos quantitativos, com tendências na modalidade mista (quali-quantitativo), provocados, dentre outros: pelo interesse acadêmico e institucional por estudos mais abrangentes, amplos e contextuais; de aprofundamento em especificidades ou com grau de generalizações que as pesquisas de natureza qualitativa não alcançam; pela disponibilização – possibilitado pelo avanço considerável das tecnologias informacionais e por políticas de acesso – de bases de dados mais completas e confiáveis aliados a capacidade dos *softwares* estatísticos em processar dados volumosos e provocar estratos mais confiáveis.

Apresenta a pesquisa intitulada “Expansão e Qualidade da Educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): tensões, limites e perspectivas”, desenvolvida, em sua maioria, por pesquisadores da Universidade Federal de Goiás e Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Em sua exposição, no contexto de construção das bases de estudo com demanda de acompanhamento das metas 12, 13 e 14, estabelecidas no Plano Nacional de Educação (2014-



2024), relacionadas à educação superior, contribuí efetivamente no processo de construção dos indicadores propostos nas metas para acompanhamento e avaliação, bem como para o levantamento de dados e cruzamento de informações necessárias para subsidiar informações acerca de variadas temáticas em propostas pela equipe.

Mesmo em curso, a pesquisa em tela apresenta importantes movimentos de construções e contribuições sociais e científicas, tendo como referência: a cooperação interinstitucional; revisões e reformulações coletivas de conceitos, procedimentos e entendimentos sobre importantes temas no campo político-educacional; na construção de informações e nos processos de análise, sempre com enfoque crítico e reflexivo; nos cursos, palestras e seminários realizados, contemplando participação de profissionais da educação, acadêmicos de diferentes níveis educacionais e sociedade em geral; na produção de conhecimento científico, a partir de publicação de resultados de estudos em anais de eventos nacionais e internacionais, em livros e periódicos científicos.

Finalizamos o texto apresentando que, mesmo em curso, a pesquisa, em seu formato coletivo de trabalho nos trouxe crescimentos provocados pelas constantes trocas de conteúdos, experiência, vivência e amizade.

## REFERÊNCIAS

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. **Avaliação**. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2004

BOYER, C. B. **História da Matemática**, revista por Uta C. Merzbach; tradução: Elza F. Gomide. São Paulo: Edgard Blucher, 2003.

COÊLHO, I. M. A formação do educador em questão: pensando e fazendo um novo curso de pedagogia. A experiência da Universidade Federal de Goiás. **Revista da AEC**: Brasília, ano XIV, n. 58, out-dez, 1985.

DANCEY, C. P.; REIDY, J. Estatística sem matemática para psicologia: usando **SPSS para Windows**. 3. ed. Tradução, LoríViali. São Paulo: Artmed, 2006.

FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UFG. **Currículo do Curso de Pedagogia**, Licenciatura Plena, com habilitação em Educação Infantil e Ensino Fundamental - Convênio FE/UFG/SME-Goiânia, 1999. (Mimeo)

FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UFG. **Exposição de Motivos**, documento elaborado em 1993. (Mimeo)

FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UFRJ. **Proposta pedagógica do curso de pedagogia**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: < <http://www.educacao.ufrj.br/ppppedagogia.pdf>>. Acesso em: Mai/2018.

FERREIRA, V. L.; PASSOS L. F. A disciplina estatística no curso de pedagogia da USP: uma abordagem histórica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 02, p. 461-476, abr./jun. 2015

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Tradução: José Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREITAS, H. C. L de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embates entre projetos de formação. **Educação e Sociedade**: Campinas, V. 23, n. 80, set, 2002, p. 136-167.

GIL, N. L. Entrevista concedida às autoras. São Paulo, 21 nov. 2013.

LOPES, A. E. C. O. **A Estatística e sua história: uma contribuição para o ensino da estatística aplicada à educação**. 1989. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 1989.

MEMÓRIA, J. M. P. **Breve história da estatística**. Brasília-DF: Embrapa, 2004.

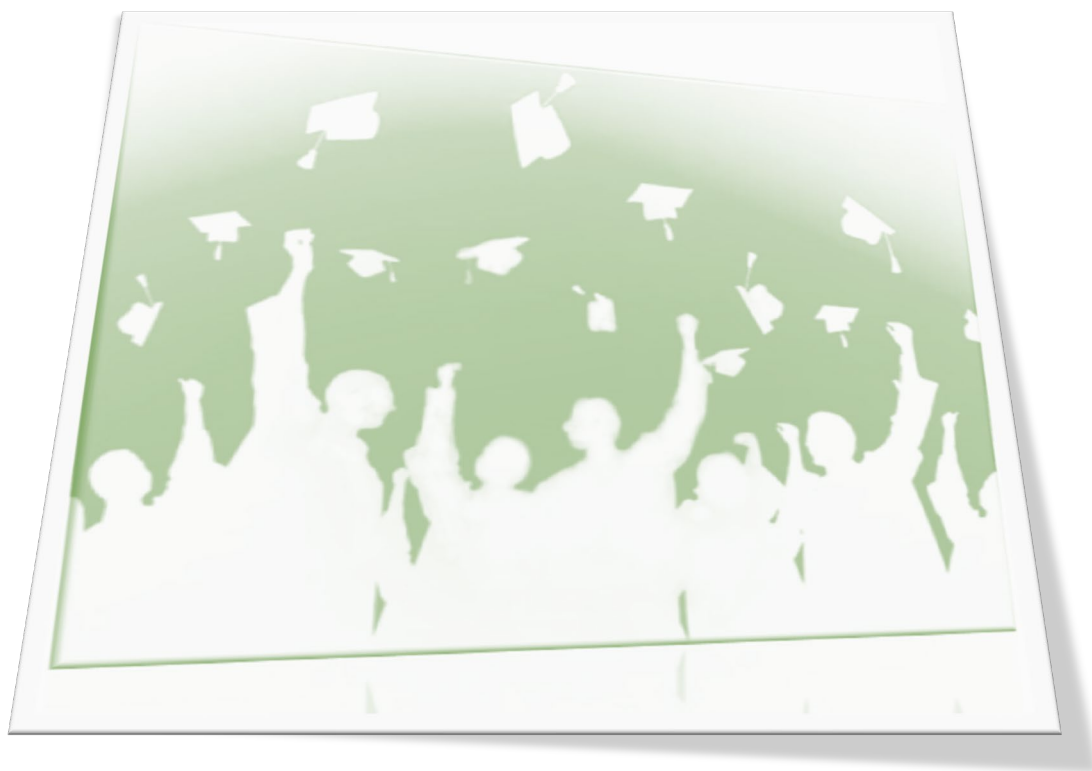
SANTOS, B. S. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. **Estudos avançados**, v.2, n.2, p.46-71, São Paulo, Mai./Ago. 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 9ª edição. Porto: Edições Afrontamento, 1997.

TEIXEIRA, R. A. G; NERI DE SOUZA, F.; VIEIRA, R. M. Docentes investigadores de programas de Pós-graduação em educação no Brasil: estudo sobre o uso de recursos informáticos no processo de pesquisa. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 741-768, nov. 2015.

## 3ª PARTE

# INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E UNIVERSIDADES: Tendências em construção



## INTERNACIONALIZAÇÃO: UNIVERSIDADES DE CLASSE MUNDIAL E *RANKINGS* ACADÊMICOS

Gladys Beatriz Barreyro

Flávio Batista Ferreira

Este texto, que é decorrente de pesquisa em andamento e desdobramento de duas teses<sup>28</sup>, apresenta a) o status da chamada universidade de classe mundial, b) o surgimento, difusão e valorização de *rankings* acadêmicos globais como medidas que buscam diferenciar instituições de elite, contribuindo à apologia da internacionalização, e c) a posição das instituições brasileiras nessas classificações.

Primeiramente, são recuperadas as questões da ampliação do acesso e da qualidade da educação superior como metas das políticas de educação superior no Brasil (via Plano Nacional de Educação 2014-2014). Em seguida, são apresentadas as condições em que se deu o aumento da importância do status de reconhecimento de universidades de classe mundial na pauta das políticas de educação superior na passagem do século XX para o século XXI. Posteriormente, trataremos dos *rankings* internacionais de universidades e da posição das instituições brasileiras nesses *rankings* e, por fim, da influência dessas classificações sobre o atendimento do objetivo de democratização da educação superior, preconizado pelo PNE (2014-2024).

O recorte aqui definido buscou enfatizar a relação deste tema com os debates sobre a expansão e qualidade da educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação (2014-2024).

### O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: AMPLIAÇÃO DO ACESSO E QUALIDADE

O Plano Nacional de Educação (2014-2014), aprovado pela Lei 13.005/2014, tem três metas específicas para a educação superior: 1) a meta 12, de elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50 (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33 (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão

---

<sup>28</sup>Trata-se da pesquisa *Uso dos resultados dos rankings internacionais nas universidades de pesquisa no Brasil* (BARREYRO, 2018b, Instituto de Estudos Avançados – IEA/USP), da tese de livre docência *O discurso da qualidade da educação superior e seus desdobramentos em políticas globais, regionais e nacionais* (BARREYRO, 2017) e da tese de doutorado *Expansão e diferenciação da universidade nos novos campi da USP, da Unicamp e da Unesp*. (FERREIRA, 2018).

para, pelo menos, 40 (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público; 2) a meta 13, de elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75 (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35 (trinta e cinco por cento) doutores e; 3) a meta 14, de elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores (BRASIL, 2014).

Os debates ocorridos durante a elaboração da Lei 13005/2014 tiveram como uma das diretrizes políticas a democratização da educação superior (FILIPAK; PACHECO, 2017). Se analisado exclusivamente a partir do texto desta lei, as metas para este nível educacional indicam um esforço no sentido de ampliar o acesso, com ênfase no compromisso da manutenção da qualidade e do atendimento no segmento público através da meta 12, além da relação entre a qualidade da educação superior e condições para o desenvolvimento de pesquisa, com a constituição de corpo docente com mestres e doutores através da meta 13, e a expansão da pós-graduação com a meta 14.

Porém, a definição das metas do PNE (2014-2024) ocorreu ao mesmo tempo em que a expansão da educação superior no Brasil apresentava características de políticas públicas de caráter focal, conforme análise de Sguissardi (2015). Este autor questionou o alcance das metas de democratização da educação superior explicitando a sua tensão com o processo de massificação mercantil, de caráter internacional e de orientação neoliberal e de predominância financeira. Em relação a este ponto, é importante destacar que o caráter focal das políticas de expansão, atrelado à conjuntura em que foram implantadas amplia a diferenciação da educação superior:

(...) no âmbito de uma economia ultraliberal, com predominância financeira, e de um Estado semiprivado, que lhe é funcional, estão sendo anuladas as fronteiras entre o público e o privado/mercantil ao promover-se uma expansão da educação superior (ES) que a mantém como de elite e de alta qualificação para poucos, enquanto adquire traços de “sistema” de massas e de baixa qualificação para muitos (SGUISSARDI, 2015, p. 869).

Assim, mesmo que diferentemente do Plano Nacional de Educação (2001-2011), que estabeleceu explicitamente a diversificação do sistema de educação superior como um objetivo, o PNE (2014-2024), analisado a partir dos seus desdobramentos nas estratégias definidas, em conjunto com os dados da expansão ocorrida desde início dos anos 2000, sugere um duplo alvo: de um lado, a intensificação da expansão privado-mercantil e o alargamento da base do sistema,

com a meta 12; por outro lado, o favorecimento de universidades de pesquisa, com a constituição de corpo docente capacitado para a investigação acadêmica e a ampliação da pós-graduação, com as metas 13 e 14.

O estabelecimento de diferenças na oferta de educação superior, defendidas como um efeito necessário dos processos de expansão deste nível, com a manutenção das condições de reprodução de um pequeno grupo de elite e a ampliação do acesso em instituições com menos recursos e menor prestígio, foi uma política amplamente disseminada no mundo desde a década de 1960, com a propagação da experiência do Plano Diretor (*Master Plan*) da Califórnia, nos Estados Unidos, como modelo de massificação (MARGINSON, 2016).

A distinção entre uma elite de universidades de pesquisa e um sistema massificado e diferenciado de educação superior integrou agendas políticas nacionais e de organismos transnacionais. Analisando as políticas de educação superior na virada do século XX para o século XXI, Sguissardi (2000) advertiu para a presença no discurso e na prática das políticas de educação superior do binômio diferenciação/diversificação, diferenciação institucional e diversificação de fontes de recursos, como desdobramento da incorporação do ideário político difundido pelo Banco Mundial desde a década de 1990. Para o autor, essa posição orienta-se à submissão do acadêmico pelo econômico e a aproximação da identidade das instituições de educação superior das empresas prestadoras de serviços, enfatizando aspectos mercantis e concorrenciais.

Segundo o ideário político defendido e disseminado pelo Banco Mundial, a importância relativa de universidades de elite justificaria a concentração de recursos e o esforço político com o objetivo de desenvolver a capacidade de poucas instituições nacionais competirem em um mercado global do conhecimento, através da aquisição, adaptação e criação de conhecimento avançado (SALMI, 2009). Para Salmi (2009), a proliferação de listas de classificação de universidades e o surgimento de *rankings* com abrangência global facilitou o compartilhamento de padrões de excelência reconhecidos internacionalmente (SALMI, 2009).

Em perspectiva oposta à Salmi (2009), Catani e Oliveira (2000) destacam que a pluralidade de interesses globais do capital, associada a um projeto neoliberal de minimização do Estado, exigiu a diferenciação e diversificação da educação superior, corroborando teses centrais e históricas do capitalismo-liberalismo concorrencial. Para os autores, essa política acentua quatro pressupostos fundamentais:

- a) ampliam a subordinação do ensino superior ao mercado, particularmente no tocante à formação e à privatização das atividades e serviços;
- b) explicitam a forma de funcionar do sistema mais do que as suas finalidades sociais (CATANI; OLIVEIRA, 2000, p.79).

## UNIVERSIDADE DE CLASSE MUNDIAL

Nos últimos 15 anos, o *status* de reconhecimento de universidade de classe mundial, juntamente com a disseminação de listas internacionais de classificação de universidades – os *rankings* globais – enfatizaram a comparação internacional como um aspecto destacado da avaliação de universidades de pesquisa. A discussão sobre as relações entre o estabelecimento de universidades competitivas mundialmente e o crescimento econômico e seus impactos sociais em cada país passou a ocupar espaço nas pautas sobre políticas de educação superior, especialmente nos países em desenvolvimento, na Ásia e América Latina (ALTBACH; BALAN, 2007).

Segundo Shin e Khem (2013), a universidade de classe mundial é uma dimensão da concorrência global que se baseia numa economia do conhecimento. Apesar do intenso e crescente uso do termo, a sua definição parece ainda não estar clara e apresenta ambiguidades (SHIN, 2013; MA, 2013; MARGINSON, 2013). Este conceito passou a chamar atenção em 1998, quando formuladores de políticas na China decidiram fomentar a construção de instituições competitivas com as melhores universidades do mundo. O objetivo foi aumentar a capacidade de pesquisa do ensino superior chinês com foco no desenvolvimento econômico. Isso, por sua vez, resultou em ações similares em muitos outros países. Em 1999, a Coreia do Sul adotou uma política chamada *Brain Korea 21*, que se concentrava no desenvolvimento de recursos humanos criativos e de alta qualidade necessários para uma economia baseada no conhecimento. Para este projeto, o governo nacional na Coreia do Sul alocou um fundo especial para as escolas de pós-graduação das principais universidades. Em 2002, o Japão adotou uma política semelhante, para tornar as universidades públicas amplamente independentes do governo nacional em termos de sua governança. O objetivo era aumentar a eficiência e a competitividade global nas universidades públicas japonesas (SHIN; KHEM, 2013).

A política de indução de universidades de classe mundial nesses países caminhou ao lado e em grande alinhamento com as formulações para a educação superior, difundidas por organismos internacionais no mesmo período, tratadas por Sguissardi (2000). Sobre isso, duas publicações do Banco Mundial merecem destaque. **O desafio de estabelecer universidades de classe mundial**, de autoria de Jamil Salmi, ex-Coordenador de Educação Terciária na Rede de Desenvolvimento Humano do Banco Mundial, que defende o estabelecimento de universidades de classe mundial como fator de desenvolvimento econômico, pela importância de fazer parte da rede internacional de conhecimento e pela possibilidade de competir no mercado global por meio da aquisição, adaptação e criação de conhecimento avançado (SALMI, 2009). No livro **O caminho para a excelência acadêmica: a construção de universidades de pesquisa de classe mundial**, os editores Philip Altbach e Jamil Salmi reúnem análises sobre as universidades de pesquisa em

diferentes países e defendem a distinção dessas instituições como fator de desenvolvimento econômico e social.

Nas publicações citadas, as universidades de pesquisa de classe mundial são definidas como aquelas que ocupam os lugares mais destacados nos diferentes *rankings* internacionais. Essas instituições teriam importante papel na formação de especialistas, cientistas e pesquisadores para atuarem em sistemas nacionais de inovação e na geração de novos conhecimentos.

Altbach e Salmi (2011) se perguntam pelo que distinguiria umas poucas instituições que estão no topo das classificações, das restantes. Assim as características das universidades de classe mundial são:

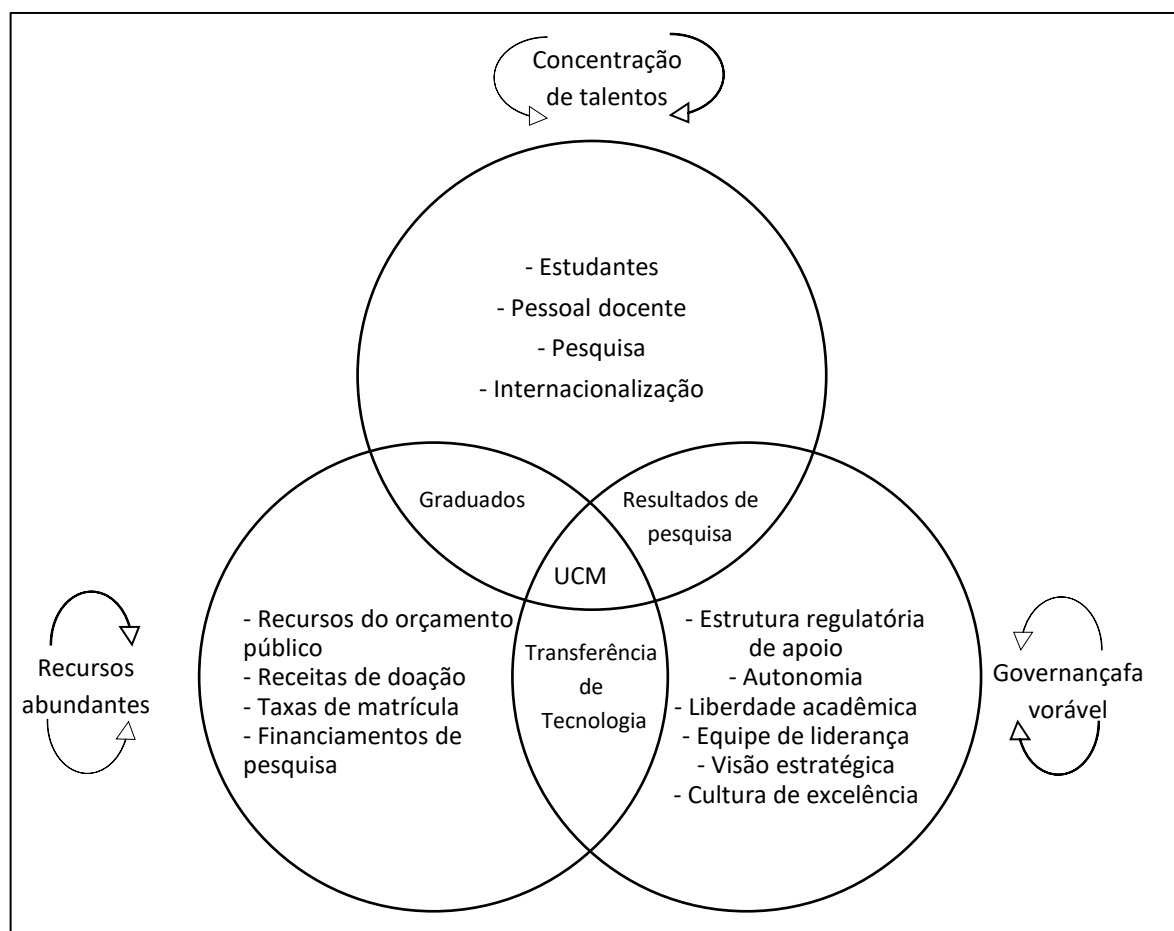
professores altamente qualificados, excelência em resultados de investigação, qualidade do ensino e da aprendizagem, grande quantidade de fontes de financiamento governamental e não governamental; estudantes internacionais muito talentosos, liberdade acadêmica, estruturas bem definidas de administração autônoma e boa infraestrutura para o ensino, a pesquisa, a administração e, às vezes, para a moradia estudantil (ALTBACH; SALMI, 2011, p. 3, tradução nossa).

Essas instituições também são responsáveis por grande número de patentes, que em alguns setores superam a quantidade de registros gerados por empresas (ALTBACH; SALMI, 2011). A língua das universidades de classe mundial é o inglês que funciona como língua franca, como foi o latim durante a idade média (ALTBACH, 2011). Outra das suas características é a competitividade.

Salmi (2009) sintetiza a definição da universidade de classe mundial na interação entre três características: concentração de talentos, recursos abundantes e governança flexível, como mostra a Figura 1.



**Figura 2:** Características de uma universidade de classe mundial (UCM): alinhamento de fatores-chave



Fonte: Salmi, 2009, p. 8; p.32 (tradução nossa).

Perante o cenário de internacionalização da educação superior, o autor sugere que os governos atuem em três linhas de ação possíveis: 1) focalizar poucas universidades existentes que tem potencial de ser de classe mundial; 2) favorecer a fusão de várias instituições existentes para que se transformem em uma nova que possua as sinergias para ser uma universidade de classe mundial ou; 3) criar uma nova instituição (SALMI, 2009).

Silva Júnior (2017) destaca como “os principais países e instituições multilaterais passaram a induzir o novo paradigma de universidade, reforçando a posição de país hegemônico dos Estados Unidos” (SILVA JUNIOR, 2017, p.116). Para o autor, este seria um traço do estabelecimento do capitalismo acadêmico, voltado a definir o sucesso de países periféricos na pesquisa acadêmica como uma relevante vantagem global, porém com os seus resultados transformados em produtos, serviços e processos totalmente orientados pelos interesses dos Estados Unidos, por meio de produtos de alta tecnologia e serviços (SLAUGHTER; RHOADES, 2010). Assim, a disseminação da concepção da *New American University* como universidade de classe

mundial, explicita a nova divisão internacional do trabalho acadêmico e privilegia a posição estadunidense (SILVA JUNIOR, 2017).

O levantamento das publicações recentes sobre as universidades de classe mundial confirma a prevalência de estudos voltados para a análise focada em países periféricos. Essas publicações predominantemente buscam orientar os caminhos para o estabelecimento de universidades de classe mundial em países em desenvolvimento. Em estudo específico sobre universidades da Ásia e América Latina, Altbach e Balan (2007) afirmam que motivar essa discussão parte da convicção de que a produção e disseminação de conhecimento deve se espalhar internacionalmente e que todas as regiões do mundo precisam de um papel na rede de conhecimento. Para os autores pode não ser possível para cada país ter uma universidade de pesquisa competitiva em nível global, mas muitos países em desenvolvimento e de renda média podem desenvolver universidades com capacidade de pesquisa e a capacidade de participar do sistema mundial de conhecimento.

Para Deem, Mok e Lucas (2008) é evidente que o mercado mundial de estudantes e a incessante busca por financiamento e prestígio em pesquisa são elementos cruciais nesse fascínio pela ideia de uma universidade de classe mundial, assim como o desejo dos governos de que as universidades contribuam para suas economias nacionais. Para estes autores, apesar ou talvez por causa da falta de uma definição clara do conceito, a noção de classe mundial tornou-se a linguagem cotidiana em muitas universidades. O seu significado é, então, um tanto fluido, dependente do contexto e relacionado aos *rankings*, o que o torna dependente dos indicadores utilizados para estas classificações.

## ***RANKINGS* INTERNACIONAIS DE UNIVERSIDADES**

Os *rankings* internacionais de universidades permitiram de modo supostamente mais sistemático, estabelecer comparações entre instituições de diversos países. Foi o seu surgimento, a divulgação de resultados e a rápida inclusão deles na imprensa internacional que alavancou o reconhecimento de universidades de classe mundial (PILATTI; CECHIN, 2018).

Mas, os *rankings* ou similares, como as tabelas de classificação ou classificações institucionais existem desde o século XIX, quando uma comissão do Ministério de Educação nos Estados Unidos começou a classificar anualmente as instituições, em 1870. Ao longo do século XX houve nesse país, tanto artigos científicos que se utilizaram de classificações de instituições de educação superior, quando classificações divulgadas pela imprensa. Foi na década de 1980 que se tornou popular a aparição de classificações de instituições de educação superior na imprensa

estadunidense, como a *U.S. News and World Report*, que iniciou em 1983 e é uma das mais longevas. Já desde o século XX foram incluídos indicadores baseados na reputação.

A prática das classificações se desenvolveu em diversos países, elaboradas por agências governamentais, por organizações independentes ou publicadas por jornais ou revistas.<sup>29</sup> Elas são produzidas com informações objetivas e/ou subjetivas que são disponibilizadas pelas instituições ou são de domínio público e outorgam uma medida à unidade de comparação em relação com as suas concorrentes (SALMI; SAROYAN, 2007). A unidade pode ser uma instituição (p. ex. uma universidade ou uma faculdade), um curso (por ex. engenharia, medicina, odontologia, etc.) ou uma temática específica (p.ex. instituições latino-americanas ou dos BRICS). Os indicadores utilizam três tipos de informações: variáveis de insumo (que medem a composição do sistema), variáveis de processo (mostram a eficiência) e variáveis de resultado (informam o impacto e produtividade) (SALMI; SAROYAN, 2007).

Após o Acordo Geral de Comércio e Serviços em 1996, em que a educação, com prioridade para a educação superior, foi considerada como serviço, indicando uma transição de seu reconhecimento como um bem público para um bem privado e estabelecida como uma mercadoria (BARREYRO, 2018a), no século XXI, os *rankings* nacionais continuaram a existir, mas surgiram *rankings* internacionais acadêmicos, muitos deles focando nas universidades e contribuindo a redefinir algumas universidades de pesquisa em universidades de classe mundial.

Dentre eles, alguns têm recebido mais atenção dos governos, da mídia e das próprias instituições, tais como: o *Ranking* Acadêmico Mundial das Universidades, o *Ranking* Mundial da Educação Superior do jornal inglês *The Times* e o *Ranking* Mundial de Universidades *Quaquarelli Symonds*.

O *Ranking* Acadêmico Mundial das Universidades (*Academic Ranking of World Universities-ARWU*), criado por um centro de estudos da educação superior da Universidade Jiao Tong de Shanghai, começou a ser divulgado em 2003. Sua função era localizar a posição das instituições chinesas e compará-las com as mais importantes do mundo. Posteriormente, o *ranking* passou a ser publicado pela Consultoria do *Ranking* de Shanghai, uma organização independente da universidade.

Conhecido como “o *ranking* de Shanghai”, ele é de frequência anual e considera 1.200 universidades; está composto por seis indicadores, quais são: 1) número de egressos e de professores que obtiveram Prêmios Nobel ou medalhas *Fields* (equivalente em Matemática do

---

<sup>29</sup> No Brasil, a revista *Playboy* divulgou uma lista de instituições em 1981. Atualmente o jornal Folha de S. Paulo publica o *ranking* universitário da Folha e, durante a existência do Exame Nacional de Cursos (Provão) a imprensa construía *rankings* de instituições e cursos com seus resultados, o que continua a acontecer com os do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), especialmente desde 2008 com a criação e divulgação de indicadores pelo Ministério da Educação, baseados nos resultados do ENADE. (BARREYRO, 2008).

Prêmio Nobel); 2) número de pesquisadores muito citados numa base de dados<sup>30</sup>; 3) número de artigos publicados nos reconhecidos periódicos internacionais *Nature* e *Science*; 4) número de artigos indexados em bases de dados<sup>31</sup> e; 5) desempenho acadêmico nos indicadores anteriores por docente/pesquisador em tempo integral. Além do *ranking* geral das 500 melhores universidades, são divulgados outros: por áreas e por disciplinas.

Diferentemente de outros processos de avaliação interna ou externa de universidades, percebe-se que esse *ranking* é elaborado com informações já disponibilizadas por organizações e/ou instituições e não com dados gerados especificamente para esse fim, gerando dúvidas acerca de se são ou não os dados necessários ou apenas os disponíveis.

O *Ranking* Mundial da Educação Superior do *The Times* (*Times Higher Education Ranking*) começou a ser divulgado em 2004 no Jornal inglês *The Times*, do qual era um suplemento, ranqueando 200 universidades. Era produzido pela *Quacquarelli Simons*, uma empresa de consultoria, assunto que derivou em questionamentos ao *ranking* devido a conflito de interesses. Tendo mudado a cada ano desde então, em 2009 se desvinculou da *Quacquarelli* obtendo dados da *Thomson Reuters* (PILATTI; CECHIN, 2018) e atualmente da *Elsevier* (THE TIMES HIGHER EDUCATION UNIVERSITY RANKINGS, 2018). Além do *ranking* mundial de universidades, divulga outros por Áreas, e por Regiões, como o dos BRICS e outras Economias Emergentes.

Em 2018, o *ranking* THE listou as 1000 primeiras universidades de pesquisa intensiva utilizando 13 indicadores relativos ao ensino, pesquisa, transferência de conhecimento e internacionalização. Os indicadores de resultados são agrupados em: ensino, pesquisa, citações, ganhos industriais. Ressalta-se que tanto o ensino quanto a pesquisa contam na composição dos respectivos indicadores com respostas a uma pesquisa de reputação com pesos de 15 e 18 respectivamente. (THE TIMES HIGHER EDUCATION UNIVERSITY RANKINGS, 2018). Com exceção da pesquisa de reputação, o restante do *ranking* é baseado em indicadores previamente disponíveis e não construídos *ad hoc*.

O *Ranking* Mundial de Universidades *Quacquarelli Symonds* (*Quacquarelli Symonds World University Ranking*) avalia as universidades de acordo com seis variáveis: 1) Reputação acadêmica; 2) Reputação junto aos empregadores; 3) Relação número de professores por número de alunos; 4) Citações por professor; 5) Percentagem de professores internacionais e 6) Percentagem de estudantes internacionais. Destaca-se que a reputação acadêmica tem 40 do peso da nota final e a reputação dos empregadores 10.

---

<sup>30</sup> Trata-se da *Clarivate Analytics*, organização que edita o site *web of science* desde que adquiriu a Thomson Reuters. (<http://www.bco.ufscar.br/acervos-bco/bases-dados/bases-capes/clarivate-analytics-nova-editora-web-of-science>)

<sup>31</sup> Como o *Science Citation Index* e a *Expanded e Social Sciences Citation Index*

Considerando as questões apresentadas até aqui, torna-se necessário questionar como as universidades brasileiras estão inseridas neste debate. A influência exercida pelos diferentes *rankings* sobre as universidades brasileiras e o uso que estas instituições fazem dos resultados divulgados nessas listas de classificação são questões relevantes e que alteram a dinâmica das relações institucionais e acadêmicas na educação superior. Este capítulo limita-se a apresentar o debate e analisar a posição das instituições brasileiras nos principais *rankings* internacionais de universidades, porém faz isso sem perder de vista as implicações da adoção do discurso da busca do reconhecimento de universidade de classe mundial sobre as questões nacionais e locais.

### **OS RANKINGS ACADÊMICOS INTERNACIONAIS E AS IES BRASILEIRAS<sup>32</sup>**

Os resultados das IES brasileiras aparecem frequentemente divulgados na imprensa nacional, embora com poucas informações que os contextualizem, que expliquem os indicadores que os compõem e que assinalem a importância e confiabilidade deles. Inclusive, as manchetes destacam e comparam posições obtidas indicando que x instituição subiu ou desceu em x *rankings* às vezes não justificadas, pois o *ranking* pode ter mudado os indicadores ou o seu peso, impedindo a comparação com o ano anterior. Principalmente, os baseados em reputação, podem mudar muito ano a ano, pois podem ter sido consultado acadêmicos muito diferentes. Há diversos questionamentos aos rankings: segundo Pilatti e Cechin (2018), alguns textos discutem os critérios adotados pelos rankings, outros a adequação das instituições aos rankings, alguns a mudança de indicadores e os interesses que influenciam os rankings.

Assim, pode resultar interessante verificar os resultados alcançados pelas instituições brasileiras.

O ARWU disponibiliza os resultados nominais das 99 primeiras instituições e depois são divulgados em ordem alfabética segundo grupos<sup>33</sup>.

Para o ano de 2017, a Universidade de São Paulo (USP) era a primeira instituição brasileira, localizada entre as posições 51 e 200, seguida da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) entre a 301-400 posição e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a Universidade Federal de Minas

---

<sup>32</sup> Considera-se aqui a última informação divulgada pelos sites dos três *rankings* em julho de 2018.

<sup>33</sup> O grupo das que se encontram entre as posições 101 a 150, o grupo das que estão nas posições 151-200, 201-300, 301-400, de 401-500, 501-600, 601-700 e 701-800.

Gerais (UFMG) e a Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS) entre a posição 401-500<sup>34</sup>.

Quanto ao ranking THE, seus resultados foram divulgados em 2018, nominalmente até a posição 198 e depois em grupos segundo as posições: 201-250; 251-300; 301-350; 351-400; 401-500; 501-600; 601-800; 801-1000.

Assim, mostra, em 2018, a USP entre a posição 251-300, a Unicamp entre a 451-500 e a Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) entre as 451-500, já as UFRJ, UNIFEI, Universidade Federal do ABC (UFABC), Unesp e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO) entre as 601-800.

Quanto ao QS, a instituição brasileira com a melhor colocação é a USP, na 121ª posição. Segue a Unicamp na 182ª e a UFRJ em 311ª posição. Depois, encontra-se a Unesp entre as posições 491-500<sup>35</sup> (QSWORLD UNIVERSITY RANKING, 2018).

Em síntese, nos três rankings, as universidades brasileiras que obtiveram as melhores posições são: Usp, Unicamp, UFRJ, Unesp e Unifesp, sendo que a Usp ocupa o primeiro lugar nas três classificações.

**Tabela 1:** Posições das IES brasileiras nos primeiros lugares nos rankings internacionais ARWU, THE e QS. (2018)<sup>36</sup>

Universidades brasileiras	ARWU/TSE 2017	THE (Ranking geral) 2018	QS 2019
Usp	51-200	251-300	118
Unicamp	401-500	451-500	204
UFRJ	301-400	601-800	361
Unesp	301-400	601-800	491
Unifesp	500+	451-500	464

Fonte: Elaboração própria com dados de ARWU, THE, QSWUR (2018).

<sup>34</sup> Outras brasileiras aparecem no *ranking* ARWU: entre as posições 501-600 se encontram a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Universidade Federal de Viçosa. Entre 601-700, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e entre 701-800 a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e a Universidade de Brasília (UnB).

<sup>35</sup> Ainda no ranking *Quacquarelli*, aparecem outras universidades brasileiras. Entre as posições 501-550 estão PUC-SP, PUC-Rio, Unifesp e UFRGS. Entre 551-600: UFMG. Entre 651-700: UnB, UFSCar. Entre 751-800, a UFSC e entre as posições 801-1000, as seguintes instituições: PUC-RS, UERJ, UEL, UFBA, UFSCar, UFV, UFC, UFPR, UFPE e UFF (QSWORLD UNIVERSITY RANKING, 2018).

<sup>36</sup> Dados disponíveis nos sites dos *rankings* em julho de 2018.

Em um recorte nacional e considerando os últimos dados divulgados, independentemente dos anos de referência, as cinco universidades brasileiras com melhores classificações nos três *rankings* reforçam parcialmente os estudos de Pilatti e Cechin (2018). Os autores definem como critério para reconhecimento de universidades brasileiras como universidades de classe mundial a simples classificação concomitante nos três *rankings*. Quando uma instituição é classificada em posição média inferior à 500ª consideram a instituição uma Universidade de Classe Mundial. Quando a posição média é superior à 500ª, consideram como Universidade de Classe Mundial em fase de consolidação. A partir destes critérios, definem que a USP, a Unicamp, a UFRJ, a Unesp, a UFRGS e a UFMG podem ser reconhecidas como Universidades de Classe Mundial, enquanto a Unesp, a UFRGS e a UFMG podem ser consideradas Universidades de Classe Mundial em consolidação. Os autores ainda assinalam instituições que poderiam chegar a Universidades de Classe Mundial: PUC-RJ, PUC-RS, UERJ, UFBA, UFPR, UFSC, UFSCAR, UFV, UnB, PUC-SP e Unifesp. Cabe destacar que além da definição de critérios arbitrários para estes reconhecimentos, os autores adotam o conceito de universidade de classe mundial para as universidades brasileiras sem questionamentos.

A adoção deste tipo de classificação como critério para o reconhecimento de uma classe “superior” de instituições pode ser compreendida como um fator de propagação de uma ideologia da excelência (THIENGO; BIANCHETTI; DE MARI, 2018). Para Thiengo, Bianchetti e De Mari (2018) a ideologia da excelência busca normatizar, em âmbito global, um conjunto de critérios para determinar a excelência e operar de modo a promover a competitividade e a constante comparação entre as universidades. Este fenômeno aprofunda a diferenciação entre as próprias universidades consideradas de pesquisa, mesmo em âmbitos nacionais e locais, a partir do momento em que estes mesmos critérios servem de guia para as avaliações em âmbito estatal, tendencialmente medidas para distribuição de verbas para instituições e para o financiamento de outras pesquisas (THIENGO; BIANCHETTI; DE MARI, 2018). Segundo os autores são questões que ficam ocultas na ideologia da excelência: a) o compromisso dos Estados-nação com a expansão do capital, e portanto, com as elites; b) o potencial econômico promovido pela internacionalização; c) a centralidade da pesquisa em detrimento do ensino e da extensão; d) a proletarização do trabalho intelectual como consequência da submissão real do trabalho ao capital; e) a redução da formação acadêmica a um viés de ciência e ensino cada vez mais estreito e pragmático, e; f) o aprofundamento da diferenciação institucional (THIENGO; BIANCHETTI; DE MARI, 2018).

Considerando as questões discutidas até aqui, chama atenção o aceite do conceito de universidade de classe mundial e sua transferência para a situação das universidades brasileiras haja vista que as mesmas não cumprem alguns dos requisitos, já que na última década a agenda interna

do país tem priorizado políticas de ampliação do acesso e “democratização” mudando parcialmente a sua identidade (FERREIRA, 2018).

Ainda, não parece ser preocupante para aqueles que defendem a adoção da classificação de universidades brasileiras como universidade de classe mundial, a heteronomia que gera nas instituições nacionais e o conflito entre a diferenciação inerente a este modelo e as metas do PNE (2014-2024) orientadas à democratização. Segundo Robertson (2012), os instrumentos para determinação de universidades de classe mundial cresceram exponencialmente na última década, por três razões principais: 1) eles oferecem oportunidades para novos participantes entrarem no setor de educação e gerarem lucro com a coleta e venda de informações; 2) eles fornecem uma maneira de gerar concorrência dentro do setor, entre organizações componentes, e; 3) o alcance global atribui poder. Para a autora, uma preocupação fundamental com esse conceito é o não tratamento de forma suficientemente crítica sobre como ele é central para orquestrar mudanças de poder e controle sobre os setores educacionais que pretendem governar, além de seus interesses apresentarem pouca responsabilidade pública.

A lista de universidades brasileiras mais bem classificadas nos *rankings* estudados sugere que as políticas de educação superior recentes não alteraram significativamente as universidades de pesquisa melhor avaliadas no país. Em âmbito nacional, as universidades brasileiras destacadas nos *rankings* internacionais são aquelas que já gozavam do reconhecimento de universidades de pesquisa de qualidade. No âmbito global, e considerando as metas de políticas de criação de universidades de classe mundial em diferentes países como a China, com os Projetos 211 e 985 (NGOK; GUO, 2008), a Rússia com o programa 5-top 100 (TURKO et al, 2016), ou o Japão com o Programa *Super Global Universities* (COUNCIL FOR THE IMPLEMENTATION OF EDUCATION REBUILDING, 2013), em que o critério para a definição da meta de ter universidades de classe mundial era incluir suas universidades entre as 100 melhores do mundo, as posições das universidades brasileiras mais bem classificadas não indicam que estas universidades gozam do reconhecimento de instituições de classe mundial em escala global, diferentemente do que foi sustentado por Pilatti e Cechin (2018), entre outros.

Assim, mesmo que os embates em torno do Plano Nacional de Educação (2014-2024) tenham tido como resultado a definição da democratização da educação superior como direcionador das políticas, expresso em metas que apontavam para a ampliação do acesso com a manutenção de condições de qualidade, a adoção de uma ideologia da excelência (THIENGO; BIANCHETTI; DE MARI, 2018), fundamentada em classificações globais, pode operar mudanças a partir da diferenciação do sistema que apontam para o oposto do objetivo da democratização.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A emergência do conceito de universidade de classe mundial tem estreita vinculação com a divulgação dos *rankings* acadêmicos internacionais. Ambos foram rapidamente aceitos no Brasil, apesar das críticas aos *rankings* por questões técnicas e políticas, questão que não aconteceu com as UCM, que passaram a ser um *desideratum* nas instituições “de pesquisa”, em que pesem as diferenças que elas possuem com as características elencadas nas páginas anteriores. A legitimação quase automática deste modelo chama atenção num país cujas metas para a educação superior, priorizam a inclusão de maior número de alunos na educação superior. A pertinência do modelo UCM sequer é discutida, mas, mesmo que a pesquisa nas universidades brasileiras obtenha financiamento de outras fontes (Ciência e Tecnologia) e não dos recursos destinados à educação, com o recorte de gastos decorrentes das políticas governamentais atuais (2018), parece difícil que a Universidade de Classe Mundial seja um modelo viável no país, no curto prazo.

## REFERÊNCIAS

ACADEMIC RANKINGS OF WORLD UNIVERSITIES. **About Academic rankings of world universities**. Disponível em: <<http://www.shanghairanking.com/aboutarwu.html>> Acesso em 20 jun. de 2018>

ALTBACH, Philip G. **The Past, Present, and Future of the Research University**. In: ALTBACH, Philip G.; SALMI, Jamil. *The road to academic excellence*. Washington, DC: The World Bank, 2011, p.11-32. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2357>>. Acesso em: 20 maio 2018.

ALTBACH, Philip G.; BALÁN, Jorge (Orgs.). **World class worldwide: Transforming research universities in Asia and Latin America**. Baltimore: JHU Press, 2007.

ALTBACH, Philip G.; SALMI, Jamil. **The road to academic excellence**. Washington, DC: The World Bank, 2011. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2357>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Estudo exploratório dos rankings internacionais nas mídias das universidades de pesquisa do Brasil**. Instituto de Estudos Avançados. Universidade de São Paulo, 2018b.

BARREYRO, Gladys Beatriz. A avaliação da educação superior em escala global: da acreditação aos rankings e os resultados de aprendizagem. **Avaliação**, v. 23, n. 1 p. 5-22, 2018a.

BARREYRO, Gladys Beatriz. **O discurso da qualidade da educação superior e seu desdobramento em políticas globais, regionais e nacionais.** Tese (livre docência). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2017, 177 págs.

BARREYRO, Gladys Beatriz. De exames, rankings e mídia. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, Ed. Extra, p. 1, 26 jun. 2014.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. As Políticas de Diversificação e Diferenciação da Educação Superior no Brasil: alterações no sistema e nas universidades públicas. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios.**São Paulo: Xamã, 2000, p. 63-81.

COUNCIL FOR THE IMPLEMENTATION OF EDUCATION REBUILDING. **University education and global human resource development for the future** (3ª proposal). Tokyo: Prime Minister of Japan and His Cabinet, 2013.

DEEM, Rosemary; MOK, Ka Ho; LUCAS, Lisa. Transforming higher education in whose image? Exploring the concept of the ‘world-class’ university in Europe and Asia. **Higher Education Policy**, v. 21, n. 1, p. 83-97, 2008.

FERREIRA, Flávio Batista. **Expansão e diferenciação da universidade nos novos campi da USP, da Unicamp e da Unesp.** 2018. 252p. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

FILIPAK, Sirley Terezinha; PACHECO, Eduardo Felipe Hennerich. A democratização do acesso à educação superior no Brasil. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 17, n. 54, 2017.

MA, Wanhua. The Global Research and the “World-Class” Universities. In: SHIN, Jung Cheol; KEHM, Barbara M. (Ed.). **Institutionalization of world-class university in global competition.** Dordrecht: Springer Science & Business Media, 2013.

MARGINSON, Simon. Nation-States, Educational Traditions and the WCU Project. In: SHIN, Jung Cheol; KEHM, Barbara M. (Ed.). **Institutionalization of world-class university in global competition.** Dordrecht: Springer Science & Business Media, 2013

MARGINSON, Simon. **The dream is over: the crisis of Clark Kerr’s California idea of higher education.** Berkeley: University of California Press, 2016.

PILATTI, Luiz Alberto; CECHIN, Marizete Righi. Perfil das universidades brasileiras de e com potencial de classe mundial. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 23, n. 1, p. 75-103, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v23n1/1982-5765-aval-23-01-00075.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2018.

QS WORLD UNIVERSITY RANKING. **Who rules? 2018**. Disponível em: <<https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2018>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

QS WORLD UNIVERSITY RANKING. **Methodology 2018**. Disponível em: <<https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology>>. Acesso em 15 jul. 2018.

ROBERTSON, Susan Lee. World-class higher education (for whom?). **Prospects**, Springer Netherlands, v. 42, n. 3, p. 237–245, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11125-012-9236-8>>. Acesso em: 31 out 2018.

SALMI, Jamil. **The challenge of establishing World Class Universities**. Washington, DC: The World Bank, 2009. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1237305262556/WCU.pdf>>. Acesso em: 28 out 2018.

SALMI, Jamil; SAROYAN, Alenoush. League Tables as Policy Instruments: Uses and Misuses. **Higher Education Management and Policy**, OECD Publication Services: Paris, v. 19, n. 2, p. 31-68, 2007. Disponível em: <[https://read.oecd-ilibrary.org/education/higher-education-management-and-policy/volume-19/issue-2\\_hemp-v19-2-en#page33](https://read.oecd-ilibrary.org/education/higher-education-management-and-policy/volume-19/issue-2_hemp-v19-2-en#page33)>. Acesso em: 2 de out.2018.

SGUISSARDI, Valdemar. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000, p. 47-63.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 133, p. 867-889, 2015.

SHIN, Jung Cheol. The World-Class University: Concept and Policy Initiatives. In: SHIN, Jung Cheol; KEHM, Barbara M. (Eds.). **Institutionalization of world-class university in global competition**. Dordrecht: Springer Science & Business Media, 2013, p. 17-32.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **The new Brazilian University - a busca de resultados comercializáveis: para quem?** Bauru: Canal 6, RET: Projeto Editorial Práxis, 2017.

SLAUGHTER, Sheila; RHOADES, Gary. **Academic capitalism and the new economy**. Baltimore: The JHU Press, 2010.

THE TIMES HIGHER EDUCATION UNIVERSITY RANKINGS. **World University Rankings 2018 methodology**. Disponível em:

<<https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/methodology-world-university-rankings-2018>> Acesso em 14 de julho de 2018.

THIENGO, Lara Carlette; BIANCHETTI, Lucídio; DE MARI, Cezar Luiz. A obsessão pela excelência: universidades de classe mundial no Brasil? **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 4, n. 3, p. 716-745, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/download/8652528/18373>>. Acesso em: 02/10/2018.

TURKO, Tamara; BAKHTURIN, Gennady; BAGAN, Vitaly; POLOSKOV, Stanislav; GUDYM, Dmitry. Influence of the program “5–top 100” on the publication activity of Russian universities. **Scientometrics**, v. 109, n. 2, p. 769-782, 2016.

## INICIATIVAS DE EXCELÊNCIA E A AMBIÇÃO AO STATUS DE CLASSE MUNDIAL: O PROGRAMA *HORIZONTE 2020* DA UNIÃO EUROPEIA E A UNIVERSIDADE EM REDE DO BRICS

Lara Carlette Thiengo

Lucídio Bianchetti

Neste artigo analisamos como a ‘Ideologia da Excelência’ (THIENGO, 2018), a partir do modelo de Universidade de Classe Mundial (UCM)<sup>37</sup> vem incentivando a criação de Programas/Iniciativas de excelência em diversos Estados-nação, blocos, grupos de países, países e instituições. Considerando os limites deste texto, optamos por focalizar duas iniciativas: o *Programa Horizonte 2020 (H2020)* da União Europeia (EU), e o contexto de organização *do BRICS<sup>38</sup> Network University (BRICSNU)*, traduzido como Universidade em Rede do BRICS.

Em termos metodológicos, utilizamos a análise documental, ao considerar que a investigação sobre as tendências e manifestações desse modelo de universidade pressupõe a compreensão da totalidade histórica e social, com seus condicionantes estruturais e conjunturais (FRIGOTTO, 1991).

Sob essa perspectiva, verificamos que, apesar das significativas diferenças entre o movimento de reconfiguração das universidades no âmbito dos países do BRICS e da UE, bem como suas especificidades históricas e estruturais, compreendemos que as reformas da educação superior iniciadas, principalmente no final do século XX, constituem um processo que não pode ser “pensado como um fato de um único país, pois se trata de um movimento mundial, com as

---

<sup>37</sup> O modelo refere-se à constituição de universidades ou grupo de universidades que tenham um propósito específico: o de representar globalmente o ensino superior nacional em sua capacidade de gerar desenvolvimento econômico e conhecimento na área científica, tecnológica e de inovação. Neste sentido, as UCM, além de produzirem pesquisas, devem responsabilizar-se pela formação de cientistas e pesquisadores que, se espera, venham ocupar postos fundamentais de trabalho na economia, gestão e nos processos de geração de conhecimento, em apoio aos sistemas nacionais de inovação. De acordo com os documentos dos Organismos Internacionais (OIs), especialmente o Banco Mundial (SALMI, 2009), considera-se que as características centrais para a constituição de uma UCM são: alto nível de internacionalização (para atração de talentos); investimento alto e diversificado; gestão flexível e transferência de tecnologia/interação com o setor produtivo (inovação), entre outras.

<sup>38</sup> Grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

especificidades históricas de cada contexto, que mantém traços de identidade em todos eles segundo a racionalidade da transição do metabolismo social capitalista” (SILVA JÚNIOR, 2003, p. 71).

Neste contexto, segundo o autor acima citado, a disseminação da concepção da universidade norte-americana, traduzida como UCM, é de interesse estratégico para os Estados Unidos (EUA), ante a atual geopolítica mundial. Assim, vem sendo construído um consenso acerca deste modelo de universidade a partir das orientações e prescrições dos Organismos Internacionais, da indução resultante dos *rankings* internacionais, além de outros atores que atuam nas redes de políticas globais, como, por exemplo, a própria UE e o BRICS.

### **MAPEANDO ‘INICIATIVAS DE EXCELÊNCIA’ PROMOVIDAS PELOS ESTADOS-NAÇÃO**

A fim de acelerar o processo de transformação dos sistemas de educação superior e a competitividade dos países no cenário global, vários governos, lançaram as chamadas Iniciativas de Excelência, que consistem em programas que fazem ou prescrevem grandes injeções de fundos adicionais para instituições ou setores universitários específicos com o objetivo de fazer com que alcancem melhores colocações nos *rankings* internacionais e obtenham o ‘status de classe mundial’.

Segundo Hazelkorn (2008), apesar das diferenças de contexto entre os países que empreendem este tipo de iniciativa, há semelhanças notáveis no modo como os diferentes tipos de instituições estão reagindo.

O governo japonês, por exemplo, introduziu uma série de iniciativas legislativas e políticas, com vistas a aumentar a autonomia institucional, impulsionar as competências de gestão, melhorar as avaliações, enfatizar a qualidade e desenvolver pesquisas internacionalmente competitivas mediante a criação de centros de excelência e de escolas de Pós-Graduação (PG). A meta do país é ter cerca de 30 universidades de ‘primeira linha’. Dessa forma, para esse país, a internacionalização tornou-se prioridade da universidade e do governo, uma vez que, segundo Hazelkorn (2008), esta é considerada uma medida que aprimora a competitividade.

Já na Austrália, o governo está muito interessado em que a imagem exportada pelo país seja a de possuidor de universidades de ‘alto nível’. Os incentivos fiscais e as outras políticas liberais propiciaram a introdução de um forte elemento competitivo e compeliram as IES a obterem uma proporção cada vez maior de seus rendimentos, a partir das taxas de alunos estrangeiros. É interessante evidenciar que a educação é o terceiro maior setor exportador da Austrália, motivo de comemoração e de ansiedade em relação à crescente competição global por estudantes internacionais (HAZELKORN, 2008).

Na Alemanha, o projeto denominado Iniciativa de Excelência, promovido pelo governo, visa gerar tecnologia e pesquisa de ponta e criar condições para atrair jovens cientistas, assim como promover a cooperação internacional e aumentar a atratividade internacional por parte das universidades alemãs.

Apesar de estas medidas revestirem-se, quase todas, de caráter público, a Iniciativa de Excelência visa reforçar algumas universidades selecionadas mais do que outras, a fim de aumentar sua visibilidade internacional. No total, mais de 30 universidades alemãs receberam financiamento para alcançar este status. A Iniciativa prevê financiamento de aproximadamente dois bilhões de euros ao longo de cinco anos, o que permite planejamento contínuo de tais instituições, bem como a avaliação dos resultados.

A política francesa para a excelência universitária é realizada por intermédio do programa ‘Operação Campus’, introduzido em 2008. A iniciativa está incluída nas iniciativas de fortalecimento das instituições educacionais francesas, com o objetivo de impulsionar a economia do país e obter reconhecimento internacional.

Em 2009, o governo francês selecionou sete áreas prioritárias e promoveu 17 ações, com um custo total de 35 bilhões de euros, dos quais quase a metade é dedicada à educação superior e à investigação. Neste sentido, as estratégias para criar IES a partir da perspectiva de classe mundial – as Iniciativas de Excelência – na França são: concentração de investigação de alto nível, desenvolvimento e transferência de tecnologia e flexibilidade nas formas de gestão dos financiamentos. No total, o Projeto envolve 120 mil alunos e cerca de 200 milhões de euros. Entretanto verificam-se alguns problemas relacionados às particularidades de cada universidade, que dificultam a fusão de estratégias, bem como ao financiamento, que, comparado à iniciativa alemã, por exemplo, é bem menos expressivo.

Passando à Iniciativa espanhola, o programa Campus de Excelência Internacional teve como objetivo colocar os centros espanhóis entre os 100 melhores do mundo, por meio de projetos que promovessem a modernização do sistema universitário espanhol. O programa foi estruturado com o objetivo de eleger projetos com potencial para competitividade internacional, à luz das experiências de países como França, Alemanha e Reino Unido. O projeto está inscrito na ‘Estratégia Universidade 2015: a governança da Universidade’ e suas entidades de investigação e inovação, na qual desponta, como tendência, a aproximação das universidades espanholas às do modelo anglo-saxão.

De acordo com Calvo-Sotelo (2010), o Programa foi dirigido à agregação estratégica das universidades e das instituições ao setor produtivo, com o objetivo de alcançar referência e posicionamento no contexto internacional. Enfatiza-se a relevância do Programa no auxílio à

implementação de mudanças nos paradigmas de colaboração e otimização por meio do desenvolvimento de novas estruturas de governança, uma vez que agrega instituições públicas de investigação e grandes empresas, nacionais e estrangeiras, visando desenvolver um projeto estratégico comum.

Ainda é relevante destacar o caso do Reino Unido. De acordo com Maringson (2015), a cada cinco anos o sistema de Ensino Superior do Reino Unido submete-se a exercícios intensos, conduzidos pelo órgão regulador nacional do ensino superior, com o objetivo de catalogar, computar e avaliara pesquisa universitária, por meio do Exercício de Avaliação da Pesquisa, que, recentemente, passou a se chamar Estrutura de Excelência da Pesquisa (REF), sigla em inglês para *Research Excellence Framework*.

Entre os objetivos do REF, está o apoio ao financiamento específico para concentrar recursos nas disciplinas e instituições de ‘alta performance’. De acordo com a análise de Marginson (2015), a avaliação da pesquisa molda o mercado de trabalho acadêmico, encorajando os pesquisadores a mudarem para unidades de alta performance, e as universidades a buscarem os melhores pesquisadores.

Na Rússia, foi implementado, em 2015, o *Projeto5-100*, que tem como objetivo promover a ‘educação russa de classe mundial’ a partir da maximização da posição competitiva de um grupo formado pelas principais universidades do país no ‘mercado global de pesquisa e educação’. O Projeto visa fazer com que cinco universidades daquele país estejam classificadas entre as 100 melhores universidades mundiais até 2020, tendo como medida as classificações dos rankings *Quacquarelli Symonds World University Ranking (QS)*, *Times Higher Education (THE)* e *Academic Ranking of World Universities (ARWU)*.

A China, por sua vez, já organizou três projetos com o objetivo de alcançar o status internacional (Projetos 985, 211 e 2011), os quais se deram a partir da concentração de recursos em um determinado número de universidades, e atualmente o país lançou uma nova etapa de sua campanha de universidade de nível internacional. Zha, Shi e Wang (2015) enfatizam que não há nenhum outro sistema com uma agenda nacional tão ambiciosa para o desenvolvimento acadêmico e a competitividade, especialmente ao longo de um período tão prolongado.

Tan (2016), analisando as universidades de Singapura, afirma que o governo deste país implantou um sistema com três níveis de universidades para formar o núcleo da universidade mundial. No topo, estão as chamadas ‘universidades de nível mundial’. Estas instituições concentram-se principalmente na PG e seriam ‘centros ou nichos de excelência’, contribuindo para a pesquisa e o desenvolvimento. O segundo nível seria composto pelas três universidades pré-existentes, com financiamento público, as universidades chamadas de ‘alicerces’, que realizariam



atividades de pesquisa e desenvolvimento, oferecendo a maior parte da mão de obra nacional com formação universitária para atender às necessidades nacionais, atraindo alunos através de bolsas de estudo e seguindo o conceito de educação como um bem público. Formando a base da pirâmide estão as universidades particulares, consideradas pelo autor como adicionais.

Também destacamos que, em 2017, foi lançado o Programa de *Centros de Excelência de Educação Superior* da África, financiado pelo BM, o qual tem como objetivo promover a especialização regional entre as universidades africanas em áreas que abordam desafios regionais e reforçam as capacidades dessas IES para oferecer treinamento de qualidade e pesquisa aplicada, de modo que esses Centros de Excelência desempenhem um papel mais qualificado na facilitação nas relações com a indústria.

Já no Brasil, em novembro de 2017, foi anunciado o lançamento da proposta da criação de um Fundo Público, atrelado ao Programa de Excelência de Universidades e Institutos<sup>39</sup>, que seria criado pelo Ministério da Educação (MEC), em associação com as agências de fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Ao que parece, o componente fundamental do fundo e do Programa de Excelência é a tentativa de aprofundar a internacionalização da pesquisa brasileira e integrá-la mais diretamente ao setor produtivo nacional. Considerando que os eixos do Programa são: inovação, internacionalização e excelência, o que indica, entre outros elementos, o direcionamento da universidade brasileira aos preceitos do modelo de UCM.

Sendo assim, compreendemos que essas iniciativas, salvo suas particularidades, foram (e estão sendo) alicerçadas em planos de modernização da educação superior focados na internacionalização e atração de talentos, centralidade em investigação em áreas estratégicas, interação com o setor produtivo e flexibilidade de gestão e financiamento. Ou seja, estão alinhadas à concepção de UCM, como *Iniciativas de Excelência*, demonstrando a expressividade que vem adquirindo este ‘consenso pela excelência’.

Tendo em consideração essa tendência ‘pró-excelência’, que vem sendo organizada a partir das *Iniciativas de Excelência* nos países apresentados, nos próximos itens, analisamos como a lógica da excelência induz/compõe programas estruturados no âmbito da UE e do BRICS.

---

<sup>39</sup> Em 2012, embora não tenha sido levado adiante em seu formato original, foi lançado o Programa *Top200: Universidades de Excelência*. Este visava concentrar recursos em cinco universidades federais: de Minas Gerais (UFMG); de Viçosa (UFV); do Rio de Janeiro (UFRJ); de São Paulo (UNIFESP) e do Rio Grande do Sul (UFRGS).

## O PROGRAMA H2020 DA UE: ESTRATÉGIA PARA A CONSTRUÇÃO DE UNIVERSIDADES DE CLASSE MUNDIAL?

A busca pela excelência acadêmica e científica na UE compõe uma estratégia de soerguimento do Bloco, que tenta resgatar a sua hegemonia política e econômica em relação aos EUA e, particularmente, em relação ao poder de atração de estudantes e professores por parte das suas universidades. De acordo com Robertson (2009), outros elementos também compõem este contexto no qual a UE passa a dinamizar uma série de reformas educacionais. Alguns deles são: a competitividade cada vez mais acirrada entre países e blocos, com a ascensão de países asiáticos, sobretudo a China; a emergência dos *rankings* acadêmicos internacionais e o aprofundamento do neoliberalismo.

Ante esta conjuntura, o processo de ‘modernização’ das universidades europeias tem como direcionamento alcançar a ‘Europa do Conhecimento’ e construir a ‘União da Inovação’ para uma ‘economia baseada em conhecimento’. Este movimento iniciou com o Processo de Bolonha (PB), assinado em 1999, tendo continuidade com o alargamento desse processo – *Bolonha2020* –, os quais conferem bases para implantação de um novo programa-quadro de financiamento europeu para investigação e inovação, o *ProgramaH2020*, que compõe a *EstratégiaEuropa2020*.

O Programa *H2020* funciona como um instrumento financeiro para a implementação da *União da Inovação*, fazendo “coro” ao postulado pelos documentos anteriores que embasavam as propostas do PB em sua primeira e segunda fases (THIENGO, 2018).

Importante destacar que o orçamento destinado ao Programa *H2020* está projetado em aproximadamente 80 bilhões de euros, e o acesso dos países ao financiamento é realizado com base em convites concorrenciais – chamadas abertas por áreas/temas –, em que podem concorrer universidades, institutos de pesquisa e empresas, preferencialmente, em parcerias. Sobre este tema, é importante frisar que, de acordo com dados da própria Comissão, os programas de trabalhos publicados até a última chamada (COMISSÃO EUROPEIA, 2015) cobrem um número limitado de áreas, de modo a permitir a concentração de esforços e de recursos, sob o argumento de maximizar o seu impacto.

Uma das medidas específicas do *H2020* é “unir os esforços de instituições de investigação de excelência e congêneres de desempenho inferior para criar ou desenvolver centros de excelência” (COMISSÃO EUROPEIA, 201, p. 16). Neste sentido, a proeminência dada a esta questão no cenário europeu tem enfatizado a preocupação com a visibilidade internacional de algumas instituições, em muito associada à proliferação dos *rankings* e também à ampliação do número de fusões, com o objetivo de criar instituições ou redes de excelência ou de classe mundial.

No *H2020*, a noção de excelência é associada à construção de alguns centros de investigação ‘de elite’ orientados para ‘áreas estratégicas’, capazes de ‘atrair pesquisadores de renome internacional’. Para alcançar esta concepção de excelência, estes centros teriam como objetivo promover a competitividade, reforçar a posição da UE enquanto líder mundial na produção de ciência e desenvolver as soluções dos desafios sociais propostos. De acordo com os documentos de orientação do Programa e também segundo dados dos primeiros resultados deste (COMISSÃO EUROPEIA, 2015), a ênfase no financiamento em áreas estratégicas em detrimento de outras de menor apelo mercadológico, o que indica que a excelência almejada em termos científicos está intrinsecamente relacionada aos desígnios do capital.

Do mesmo modo, verificamos um forte incentivo para que as instituições formem alianças entre si, sobretudo em âmbito regional, o que torna as parcerias uma condição quase obrigatória para captar os fundos.

Primordialmente, o objetivo apresentado pelo Programa é: assegurar que a Europa produza ciência de nível mundial, elimine as barreiras, por meio de uma gestão flexível, e facilite a colaboração entre os setores público e privado na promoção da inovação, a partir de estratégias inovativas em áreas estratégicas.

No que tange à centralidade da inovação presente no Programa, no âmbito do pilar ‘Liderança Industrial’ passa a ser oferecido acesso a capital de risco e financiamento para pequenas e médias empresas ‘altamente inovadoras’, uma vez que, de acordo com a Comissão Europeia, é preciso levar boas ideias ao mercado. Desse modo, no processo de seleção desses projetos, os proponentes precisam demonstrar como a exploração dos resultados gerará o impacto esperado e contribuirá para a economia europeia.

Entendemos, pois, que a ênfase na inovação tecnológica proposta e operacionalizada via *H2020* está articulada à necessidade de redução dos custos e tempo, no contexto de crise capitalista, para a retomada dos níveis de acumulação e reversão da taxa decrescente de lucros. Por isso, a universidade é requisitada a atrelar-se mais estreitamente às necessidades de áreas estratégicas do setor empresarial, ainda que a cooperação seja apresentada de modo articulado ao discurso de responsabilidade social e até mesmo com um tom humanitário, resguardando elementos que a associam à tradição socialdemocrata europeia. Sendo assim, a regulação dos sistemas de educação superior está sendo subsumida a esta racionalidade ao buscar maior rendimento e maior produtividade definidos a partir de matrizes e parâmetros únicos.

A centralidade na inovação indica para o lugar da universidade, ou pelo menos algumas delas, enquanto espaço de pesquisa, motivo pelo qual o nível de doutorado assume especial relevância nos objetivos da UE. De acordo com Haug (2012), é possível notar que os estudos de

doutoramento estão se europeizando de forma rápida, em um contexto de crescente cooperação e concorrência entre universidades, países e blocos, o que favorece o mercado da mobilidade acadêmica e também a criação de centros de excelência formados por universidades, empresas e institutos de diferentes Estados-Membros do Bloco.

Tendo em vista o exposto, compreendemos que as universidades europeias vêm sendo transformadas (e se transformando) em componente basilar de um sistema de inovação que se adequa às estratégias de desenvolvimento europeu, a partir da pesquisa e da exploração dos seus resultados, da cooperação industrial e da formação e atração de pesquisadores altamente qualificados (MOROSINI, 2006).

Cabe ainda destacar que, no âmbito da gestão, o *H2020* é orientado pela simplificação de regras, gestão financeira e execução, deslocando o foco da verificação dos insumos para a monitorização do desempenho e dos resultados, abrangendo todo o ciclo de vida do projeto, incluindo novas formas de auditoria.

Constata-se, então, uma tendência pautada em um equilíbrio entre autonomia e financiamento, associando, cada vez mais, indicadores e contratos de desempenho ao provimento de recursos e também à presença de mecanismos de financiamento adicionais para orientar o sistema. O *H2020* incorpora essa lógica, ao selecionar projetos com base em editais temáticos, estabelecer 'contratos', gerenciar resultados, além de funcionar como um incentivo financeiro para encorajar fusões institucionais e a concentração em áreas de pesquisa, associando de modo explícito a relação desempenho-financiamento. Sobre os modelos flexíveis de gestão e a autonomia das universidades, destaca-se a mudança do regime de contratação dos docentes, que, cada vez mais, deixam de ser concursados como funcionários públicos e passam a trabalhar sob regime de contratação temporária. Esta questão está diretamente articulada à ênfase na mobilidade e à atração de 'talentos' uma vez que, para que a atração e a retenção desses 'cérebros' ocorram com sucesso, preconiza-se que deve existir a prerrogativa para a criação de salários competitivos e a possibilidade de atualização constante do quadro de profissionais.

Os processos de gestão das IES europeias estão cada vez mais profissionalizados, ou seja, há uma tendência que defende que os cargos administrativos das universidades devem ser ocupados por profissionais especializados (em administração ou áreas correlatas), podendo ou não ser membros do corpo docente. Em vista disso, os órgãos colegiados têm cada vez menos 'peso' nas decisões universitárias, uma vez que são considerados exemplos de 'burocracia acadêmica'.

Tendo em conta o caráter processual da questão analisada, consideramos que o *H2020* 'coroa' o longo processo de relativização de determinada universidade europeia, instaurando/reforçando uma concepção de universidade altamente diferenciada, elitista,

essencialmente articulada ao setor privado e às demandas produtivas, de modo a endossar um consenso sobre a excelência acadêmica e científica.

De forma mais específica, cabe frisar a criação, no âmbito do Programa *Erasmus Plus*.<sup>40</sup>, do *Erasmus Mundus Joint Master Degrees*<sup>41</sup>. São programas de estudos internacionais e integrados, em forma de um consórcio internacional de IES. Os programas atribuem bolsas de estudo financiadas pela UE aos ‘melhores estudantes’ selecionados anualmente. Os estudos devem decorrer, no mínimo, em dois dos países conveniados.

Apesar de o *status* em andamento do *Erasmus Mundus Joint Master Degrees*, bem como, de forma mais ampla, do *Horizonte 2020* não permitir uma análise mais detalhada no que se refere ao direcionamento destas bolsas e financiamentos, pesquisadores de universidades da UE como Barrera (2015) e Nóvoa (2015), afirmam que a Comissão Europeia preconiza a concentração das capacidades e competências de formação avançada, bem como a produção científica, em um número restrito de universidades ou de redes integradas, a serviço das grandes corporações de base europeia, deixando na retaguarda um grande número de estabelecimentos de ensino superior para atender a outras atribuições sociais e econômicas diferenciadas.

Segundo Nóvoa (2015), poder-se-ia argumentar que o processo de europeização da educação superior é estranho e irônico, ao passo que os cidadãos dos países menos desenvolvidos, sobretudo a partir do *H2020*, passam a pagar a ciência que se faz nos países mais desenvolvidos. Sobre este ponto, o autor elucida:

É desnecessário dizer que tudo é feito de acordo com os melhores “padrões internacionais”, legitimados com linguagens e métricas de excelência, inovação e competitividade, empreendedorismo, transferência de conhecimento e mérito tecnológico, *outputs*, produtividade e impacto. Mas o problema está precisamente aqui. Em nome da europeização, reproduzem-se as mesmas fraturas de sempre. (NÓVOA, 2015, p. 269)

Essa divisão de classes do ensino universitário expressa uma forma de “desmontagem da universidade pública” (NEWFIELD, 2008 *apud* BARRERA, 2015, p. 45) a partir do modelo estadunidense de UCM difundido pelo BM (SALMI, 2009), que passa a ser o grande referencial

---

<sup>40</sup> O programa Erasmus+ tem como objetivo contribuir para a Estratégia Europa 2020 para o crescimento, o emprego e a equidade e a inclusão sociais, bem como para o quadro estratégico da UE em matéria de educação e formação (EF 2020). Além disso, visa promover o desenvolvimento sustentável dos seus parceiros no domínio do ensino superior e contribuir para a realização dos objetivos da Estratégia da UE para a Juventude

<sup>41</sup>Disponível em: <[http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/opportunities/individuals/students/erasmus-mundus-joint-master-degrees\\_en](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/opportunities/individuals/students/erasmus-mundus-joint-master-degrees_en)> Acesso em:05.06.2018

para as universidades europeias (e também fora da UE) na atualidade, como alertam pesquisas recentes (SILVA JÚNIOR, 2017; THIENGO, 2018).

## UNIVERSIDADE EM REDE DO BRICS

Para Carnoy et al. (2016)<sup>42</sup> e Morche (2013), os investimentos na educação média e na expansão da educação superior do BRICS sugerem que estes países vêm admitindo o papel fundamental que desempenha a educação superior para suas economias, sobretudo pela necessidade de força de trabalho com maior qualificação.

De acordo com dados da Unesco (2015), com exceção da Rússia, as matrículas dos outros três países, somadas, cresceram 226 em 10 anos. Ou seja, passaram de 16,5 milhões em 1999 para 54 milhões em 2009 (UNESCO, 2015). O maior aumento ocorreu na China, onde a matrícula cresceu 382. No Brasil esse acréscimo chegou a 177, e na Índia a 170. As matrículas globais, neste mesmo período, passaram de 94,5 milhões para 164,5 milhões, registrando um aumento de 74. Desse modo, destacamos que a expansão das matrículas nos países do Grupo foi aproximadamente três vezes maior (226) do que a da média mundial (74).

Paralelamente à expansão das matrículas nesses países, Carnoy et al. (2016) entendem que uma mudança fundamental ocorre no ensino superior do BRICS a partir da década de 1990, qual seja, a crescente diferenciação<sup>43</sup> entre as universidades de massa, que absorvem a maioria dos estudantes, e as universidades de elite ou de classe mundial, sobretudo na China e na Rússia, que estão promovendo iniciativas significativas neste sentido. Para os referidos autores,

[...] a distância acadêmica entre os dois tipos de IES está crescendo não apenas em termos de recursos públicos e privados por aluno, mas possivelmente na qualidade dos cursos, nas expectativas dos alunos, e nas oportunidades no mercado de trabalho para alunos egressos das instituições cada vez mais diferenciadas (CARNOY et al., 2016, p. 8).

Os autores ainda argumentam que esta tendência de intensificação diferenciadora é resultado das políticas governamentais dos países que compõem o BRICS, em uma tentativa de

---

<sup>42</sup> Neste livro, os autores ainda não utilizamos dados da África do Sul, uma vez que sua investigação teve início em 2007.

<sup>43</sup> Apesar de a diferenciação ser uma característica presente na trajetória formativa dos sistemas de educação superior desses países, de forma mais ou menos intensa ao longo da história, especialmente no caso da China e da Rússia, entendemos que a partir da década de 1990 esse processo ganha contornos específicos em decorrência da expansão deste nível de ensino, bem como sua mercadorização.

fortalecer a pesquisa e os quadros de elite em algumas IES, enquanto satisfazem a demanda de expansão a um custo mais baixo e de menor qualidade.

De acordo com Carnoy et al. (2016), a diferenciação do sistema de educação superior nos países do grupo é caracterizada pelo fortalecimento de um número limitado de instituições de elite e pela ampliação das matrículas no setor privado (em decorrência do caráter mercantil predominante no setor a partir da década de 1990), a fim de incorporar os novos alunos em universidades e faculdades de menor custo, cada vez mais diversificadas e de caráter profissionalizante. Ainda é interessante destacar a força adquirida pelos exames admissionais, que, embora distintos nos países do Grupo, expressam a “continuação e ampliação do movimento de meritocracia da década de 1940, nos Estados Unidos, com todos seus defeitos” (CARNOY et al., 2016, p. 82).

Apesar de este processo estar ocorrendo ao longo das últimas décadas nos países do BRICS, com maior ou menor intensidade, a emergência do Grupo e a criação do Programa *BRICS NU* expressam a consolidação de determinado modelo de sistema de ensino superior, pautado pela diferenciação, sendo esta uma iniciativa destinada a promover cooperação e avanço científico em áreas estratégicas a partir da integração entre programas de PG de excelência.

Ademais, o próprio ensino superior é restringido aos PPGs nas áreas determinadas pelo Programa, explicitando o interesse comum dos países em promover maior diferenciação dos sistemas de educação superior à luz do modelo norte-americano, com o objetivo de construir UCMs.

A necessidade de formar centros de excelência e aumentar a cooperação entre os países do Grupo em termos de produção científica e de inovação são questões que vêm sendo discutidas ao longo das cúpulas e reuniões ministeriais, especialmente a partir de 2014. Neste contexto, foram apresentadas duas iniciativas com o objetivo de promover a excelência: a Liga de Universidades<sup>44</sup> do BRICS e a BRICS NU (RISTOFF, 2016).

O Programa BRICS NU, que é uma iniciativa russa, foi formalizado no mês de novembro de 2015 pelos ministros da Educação dos cinco países do grupo, em reunião realizada em Moscou, como está evidenciado no documento

*Memorandum of understanding on establishment of the BRICS network university* (BRICS, 2015).

---

<sup>44</sup> A *Liga de Universidade do BRICS* é uma iniciativa concebida pela China com vistas a promover integração e maior mobilidade entre discentes e docentes dos países do Grupo. Contudo, apesar de o seu lançamento ter ocorrido em 2013, os documentos de fundação da *Liga* ainda não estão disponibilizados. Não obstante, há, desde então, discussões sobre o Programa no âmbito das cúpulas e reuniões ministeriais.

De acordo com o referido *Memorando* (BRICS, 2015), a BRICS NU é um projeto educacional que visa desenvolver, preferencialmente e no curto prazo, formação e investigação bilateral/multilateral por meio de programas de PG conjuntos em vários campos do conhecimento. Nesse sentido, as universidades-membros devem atuar de acordo com normas e critérios de qualidade comuns. Fica evidente, neste sentido, que o Programa BRICS NU pode ser considerado uma iniciativa de destaque no sentido da promoção da excelência acadêmica e científica, motivo pelo qual damos enfoque a este programa, considerando o conjunto de ações do BRICS relacionadas à educação superior e à ciência, tecnologia e inovação.

De acordo com o Memorando, as principais atividades no âmbito do BRICS NU estão concentradas na formação no âmbito da PG e de cursos modulares; no desenvolvimento de projetos de pesquisa conjunta; no apoio à atividade inovadora dentro dos quadros de programas educacionais e na organização da mobilidade do corpo docente e discente.

Apesar de o Programa ter sido lançado em 2015, somente nos anos subsequentes (2016 e 2017) um conjunto de documentos foi elaborado pelo Grupo visando à regulamentação efetiva do Programa.

Sobre esse ponto, os documentos afirmam que haverá órgãos administrativos rígidos, uma vez que o Programa funciona como um consórcio de universidades. Como a maioria dos órgãos administrativos é colegiada e seus diretores estão sujeitos à rotação obrigatória, a base será composta por um grupo temático internacional, definido no âmbito de cada prioridade estabelecida.

No que se refere à implementação do Programa, a responsabilidade por determinar a lista dos projetos e PPGs participantes cabe aos Ministérios da Educação de cada país, considerando um número de projetos pré-estabelecido pelo Grupo.

No Brasil, foi composta uma comissão para seleção das universidades e implementação do Programa, como está expresso na Portaria n. 1.122, de 4 de dezembro de 2015. Neste contexto, foi lançado o Edital n. 03/2015 (BRICS; CAPES, 2015), o qual teve como objetivo selecionar PPGs de excelência para compor a BRICS NU nas seguintes áreas definidas pelo Programa como prioritárias: Energia; Ciência da computação e segurança da informação; Estudos do BRICS, em cursos de Relações Internacionais; Ciência Política ou Ciências Sociais; Ecologia e mudanças climáticas; Economia; e Recursos hídricos e tratamento da poluição.

As prioridades dos campos de conhecimento correspondem às prioridades e principais áreas de cooperação entre os países membros do Grupo (BRICS/CAPES, 2015).



Os requisitos para participar da referida seleção estiveram pautados pela avaliação da excelência a partir do modelo Capes<sup>45</sup> e na responsabilização das instituições para o desenvolvimento das propostas. São requisitos apontados no edital:

- 1) Propostas vinculadas a IES, públicas e privadas, que possuam PPGs recomendados pela Capes, com nota igual ou superior a 6 (seis), relacionados às áreas temáticas elencadas;
- 2) A IES proponente indicará um coordenador exclusivo e o respectivo suplente para participar do grupo coordenador/organizador;
- 3) Para as propostas envolvendo mais de uma instituição proponente, as instituições associadas deverão cumprir os mesmos requisitos exigidos pelo edital para desenvolvimento da proposta;
- 4) As disciplinas do programa devem ser oferecidas em língua inglesa.

Considerando os resultados do edital mencionado, foram selecionados 12 PPGs de ‘excelência’ (notas 6 e 7, de acordo com o sistema de avaliação da Capes) de oito universidades e um Instituto de Pesquisa, como está explicitado no Resultado do Edital n. 03/2015 (BRICS; CAPES, 2015).

No Quadro 1, identificamos as instituições e os PPGs selecionados:

**Quadro 1** – Universidades e PPGs selecionados para o BRICS NU

IES	PPGs selecionados
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	Ciências da Computação, Economia, Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)	Ciência Econômica e Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Computação
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Engenharia Civil
Universidade Federal de Viçosa (UFV)	Engenharia Agrícola
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Engenharia Mecânica
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO)	Relações Internacionais
Universidade Federal Fluminense (UFF)	Geoquímica
Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa)	Biologia (Ecologia)

Fonte: THIENGO (2018) com base em BRICS/Capes (2015).

<sup>45</sup> Avaliação realizada periodicamente pela Capes. Os programas avaliados com as notas 6 e 7 são considerados ‘de excelência’.

O edital previa o início de atividades para o primeiro semestre de 2017. Entretanto, em decorrência da mudança no governo brasileiro ocorrida em 2016, existia um atraso no cronograma. De acordo com informações do BRICS/Capes<sup>46</sup>, o Programa ainda está em fase de implementação entre os países participantes, assim não foi possível compilar todos os dados sobre questões como: funcionamento, universidades participantes de outros países e valores de financiamento.

No que se refere aos *rankings*, os representantes de todos os países assinalaram a importância de criar suas próprias tabelas classificatórias, argumentando em favor da necessidade de elaborar métricas que contemplem as especificidades nacionais.

Considerando as características centrais do modelo de UCM, percebemos que, internacionalização e atração de talentos são prioridades do Programa *BRICSNU*, que pode ser considerado como a primeira iniciativa expressiva do Grupo com vistas a promover a interação entre os países no âmbito acadêmico, bem como buscar excelência em áreas específicas, alavancando os PPGs de algumas IES. Sobre este aspecto é importante salientar que os números que expressam a mobilidade acadêmica e a cooperação em produção científica entre os países do Grupo são poucos expressivos, apesar de crescentes (UNESCO, 2015).

No que se refere à inovação e transferência de tecnologia, tais questões são apresentadas como foco central, assim como a necessidade de articulação dessas duas áreas a partir da formação de redes de investigação. A definição de áreas estratégicas da BRICS NU e o seu alinhamento a outras iniciativas do Grupo podem ser consideradas estratégias para promover a produção de conhecimento e inovação direcionada e em cooperação, visando maior eficiência no processo de transferência de tecnologia. Além disso, outra iniciativa do Grupo criada em 2016 – *BRICS Networking Platform*, (BRICS TTN) – foi concebida como ferramenta para pesquisa de parceiros interessados em projetos conjuntos de P&D e inovação.

De forma geral, compreendemos que as orientações do Programa demonstram estar articuladas à perspectiva de excelência acadêmica, com ênfase na inovação mediante forte relação com o setor empresarial, em uma dinâmica de gestão flexível, via editais e áreas estratégicas que tem como objetivo criar e fortalecer redes. Ademais, cabe salientar que a própria regulamentação do Grupo para a educação superior alimenta uma nova frente de mercado por meio da mobilidade acadêmica e demais formas de cooperação.

---

<sup>46</sup> Tais informações foram concedidas mediante contato via correio eletrônico pelo endereço [capex.brics@capex.br](mailto:capex.brics@capex.br).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de trazer alguns elementos conclusivos, a primeira questão a ser tratada diz respeito ao caráter atual e processual das iniciativas que almejam construir universidades que se enquadrem no status de classe mundial. Isso significa que estamos diante de um movimento, e não de algo acabado, delineado e com resultados significativos, apesar de algumas iniciativas estarem mais desenvolvidas e organizadas que outras, como é o caso do Programa H2020 em relação ao Programa BRICS NU. Entretanto, se justamente nos cabe analisar o movimento das tendências e políticas públicas educacionais, a fim da compreensão das suas finalidades no sistema do capital, entendemos que os estágios diferenciados de implementação também estão carregados de sentidos, especialmente considerando a atualidade da temática.

Há, portanto, uma tendência sendo delineada no âmbito da rede de políticas globais da educação superior por meio da qual se apregoa a necessidade de construção de determinado modelo de universidade para que os países conquistem competitividade e representatividade no cenário internacional.

Cabe observar, contudo, que, quando tratamos de ‘competitividade e representatividade no cenário internacional’, há um emaranhado de questões subjacentes, relacionadas: 1) à capacidade de as universidades produzirem ciência, tecnologia e inovação e de manterem-se alinhadas ao setor produtivo; 2) à aquisição de legitimidade, visto que o status de UCM passa a ser considerado um selo de qualidade conferido pelos *rankings* internacionais; 3) e à potenciação do mercado da mobilidade internacional, sendo este um setor em franca expansão.

Entendemos que estas questões fundamentam ambos os Programas e aparecem, ora mais explicitamente, ora menos, a partir do incentivo à internacionalização, à cooperação entre os países e à promoção da excelência científica e da inovação, consideradas necessárias para promover a competitividade no âmbito da globalização e de uma sociedade pautada pelo conhecimento.

Apesar de tais discursos serem recorrentes desde a década de 1990 e, de modo mais expressivo, da primeira década dos anos 2000 em diante, a emergência dessas iniciativas pode ser associada à eferescência do objetivo de constituir UCMs ao surgimento e expansão dos *rankings* internacionais, a partir de 2003, uma vez que estes instrumentos, efetivamente, induziram a criação de tabelas comparativas que possibilitaram dizer qual IES é melhor. Entretanto, para além desta questão, é preciso considerar o movimento de exportação de capitais e o fortalecimento de alguns países que não compunham o eixo dinâmico do capital, assim como a crise de 2008, que permitiu que o grau de hegemonia dos EUA passasse a ser questionado.

Tendo como enfoque esses dois Programas, destacamos algumas aproximações e divergências entre eles.

Na UE, há um entrelaçamento cultural, histórico e socioeconômico que vem sendo constituído desde a década de 1950, ainda que a educação superior tenha entrado na ordem do dia apenas décadas mais tarde. Desse modo, há um projeto de cidadão europeu e de educação europeia que, apesar das resistências por parte de alguns grupos ou países, pode ser considerado um elemento forte no âmbito da constituição do próprio Bloco e dos programas relacionados à educação, à ciência e à tecnologia, como o PB e o H2020.

No âmbito do BRICS, as distâncias geográficas e culturais demonstram ser um grande obstáculo em termos de integração. Justamente por isso, o Grupo vem sendo forjado a partir de acordos de âmbito comercial, apesar de iniciarem outras frentes de integração, como neste caso, a educação superior. Assim como na UE, a educação superior é considerada um espaço de produção de consenso, no sentido de sedimentar a identidade do Grupo.

Contudo, é importante destacar que, apesar de esses programas estarem fundamentados pelas mesmas bases e perspectivas, não podemos comparar o maior programa-quadro de financiamento (em termos financeiros) da história da UE, o qual tem como objetivo precípua a inovação, com a primeira tentativa de cooperação acadêmica entre os países do recém-formado grupo do BRICS.

A própria forma de organização de cada um dos programas expressa, em parte, as distinções mencionadas, tendo em vista que, enquanto na BRICS NU cada país tem autonomia para organizar a seleção interna dos PPGs que farão parte do programa, no H2020 a seleção é realizada por pares especialistas internacionais que avaliam os projetos submetidos.

Ainda sobre essa questão, de acordo com os resultados divulgados até o momento, no *H2020* os projetos, na maioria das vezes, são de autoria de um grupo de universidades de um mesmo país ou de diferentes países, até mesmo em parceria com o setor privado. No âmbito do *BRICSNU*, os projetos foram enviados por PPGs, isoladamente, ou em parceria com mais de uma IES.

Uma constante entre os Programas, contudo, é a seleção de áreas estratégicas, o que revela o interesse no desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação, bem como de força de trabalho qualificada para áreas determinadas.

Em linhas gerais, em ambos os movimentos percebemos a busca pela excelência acadêmica e científica fundamentada na formação de redes entre universidades de diferentes países-membros, a centralidade da pesquisa e, no âmbito da PG, a promoção da mobilidade acadêmica,

de políticas para atração de talentos, o estabelecimento de áreas estratégicas, interação com o setor produtivo, entre outras, em plena consonância com a concepção de UCM.

A despeito dos avanços que, na contradição, essas iniciativas promovem, como a interação com outras culturas, a cooperação com outros países e o desenvolvimento de tecnologias importantes para a sociedade, entre outros, programas como o *H2020* e o *BRICSNU* também reforçam a tendência de aprofundamento da diferenciação da educação superior. Na medida em que ratificam a necessidade do modelo de UCM para a competitividade dos países, reafirmam o direcionamento de recursos e esforços para algumas instituições, em detrimento das demais. Possuir o status de excelência passa a ser o primordial.

Por fim, cumpre apontar as limitações da análise empreendida, uma vez que as iniciativas foram lançadas recentemente e ainda estão em pleno processo de amadurecimento. Apesar desses limites, o conjunto dos materiais analisados, confrontados com os referenciais teóricos, permitiu-nos demonstrar que a concepção de UCM vai tonando-se um modelo global, expressão do aprofundamento da diferenciação da educação superior e rendição ao mercado elevada ao paroxismo, sendo esta uma tendência que ganha força em detrimento da concepção de universidade enquanto espaço de formação.

## REFERÊNCIAS

BARRERA, José Carlos Bermejo. **La tentacion del reyMidas**: para una economia politica del conocimiento. Madrid, Espanha: Siglo XXI, 2015.

BRICS. **Memorandum of understanding on establishment of the BRICS network university**. Moscou, Rússia: [s.n], 2015.

BRICS; CAPES. **Edital n. 03/2015 de seleção de programas de pós-graduação de instituições de ensino superior brasileiras para a Universidade em rede do BRICS – BRICS**. Brasília, DF, 2015.

CALVO-SOTELO, Pablo Campos. **España – Campus de Excelencia Internacional**. Ministerio de Educación: Secretaría General Técnica, 2010.

CARNOY, Martin. et al. **Expansão das Universidades em uma economia global em mudança: um triunfo dos BRIC?** Brasília: Capes, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Horizonte 2020 em breves palavras**. Bruxelas, Bélgica, 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. **Horizon 2020 – First results**. Bruxelas: RTD, 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, p. 69-90, 1991.

HAUG, Guy. Políticas de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior Europea. In: LEMAITRE, Maria José; ZENTENO, Maria Elisa. (Editores). **Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica**. Educación Superior – Informe 2012. Santiago, Chile: RLI, p. 74-89, 2012.

HAZELKORN, Ellen. Learning to live with league tables and ranking: the experience of institutional leaders. **Higher Education Policy**, v. 21, p. 193-216, 2008.

MARGINSON, Simon. A excelência da pesquisa do Reino Unido: cada vez melhor? **International Higher Education**, Boston, EUA, v. 81, p. 20-26, 2015.

MORCHE, Bruno. **A expansão do sistema de educação superior no Brasil, na China e na Índia: uma análise comparada**. 2013. 126f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013

MOROSINI, Marília. (Org.). **A universidade no Brasil: concepções e modelos**. Brasília: Ipea, 2006.

NÓVOA, Antônio. Em busca da liberdade nas universidades: para que serve a pesquisa em educação? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 263-272, mar. 2015.

RISTOFF, Dilvo. Democratização do *campus*: impacto dos programas de inclusão sobre o perfil da graduação. **Cadernos do GEA**, n. 9, jan./jun. 2016. Rio de Janeiro: Uerj, 2016.

ROBERTSON, Susan. A Geopolítica dos Rankings na “Classificação Mundial” das Universidades. **A página da educação**, n. 185, 2009, p. 20-21 Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/96684>> Acesso em: 10.02.2015

SALMI, Jamil. **El desafío de crear universidades de rango mundial**. Colômbia: Mayol/Banco Mundial; Ediciones, 2009.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Reformas do Estado e da educação e as políticas para a formação de professores a distância: implicações políticas e teórica. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 78-94, 2003.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **The new brazilian university**. A busca de resultados comercializáveis: para quem? Bauru: Canal 5, 2017.

TAN, Jason. Singapore’s “Global Schoolhouse” Aspirations. **International Higher Education**. Boston, n. 87, outono, 2016. Boston, EUA: Boston College, p. 15-21, 2016.

THIENGO, L.C. **Universidades de Classe Mundial e o consenso pela excelência: tendências globais e locais.** 2018. 366f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2018.

UNESCO. Setor de Ciências na Representação da UNESCO no Brasil. **Relatório de ciência da UNESCO Rumo a 2030.** Visão geral e cenário brasileiro. Tradução: Patrícia Ozório. Brasília, 2015.

ZHA, Qiang; SHI, Jinghuan; WANG, Xiaoyang. Há um modelo chinês de universidade? **Ensino Superior**, Campinas, 27 jul. 2015. Não paginado. Tradução: Sergio Azevedo Pereira.

## **POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E OS PROCESSOS DE RECONFIGURAÇÃO DAS NOVAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2016)**

Suely Ferreira

A educação superior e suas instituições, na década de 1980, passaram por significativas mudanças decorrentes de um conjunto de transformações induzidas pela globalização econômica e pela emergência do neoliberalismo. As universidades públicas foram pressionadas a assumirem os princípios da performatividade, do pragmatismo e da prestação de contas mediante a demonstração da relevância social e econômica de suas atividades. Essas instituições foram instigadas a repensar sua legitimidade social e as bases que sustentavam o desenvolvimento de suas ações, como também a ampliar e expandir suas atividades acadêmicas. Esse processo rompeu com a concepção moderna de universidade que se caracterizava pelo distanciamento da sociedade, na medida em que preservava sua autonomia de estudo e de crítica.

A expansão do acesso à educação superior tornou-se imprescindível na sociedade globalizada. Porém, somente um restrito número de nações conseguiu universalizar as taxas de matrículas. O processo de expansão desse nível de ensino tornou-se complexo, originando diferentes formatos de organização institucional e de organização acadêmica. Surgiram nomenclaturas como o ensino universitário propriamente dito, o ensino terciário, o ensino pós-secundário, o ensino politécnico, o ensino vocacional, dentre outros. Para Magalhães, a reconfiguração do Ensino Superior de massas ocorreu no contexto da alteração de

padrões do trabalho, da produção, da distribuição e do consumo, mudança essa que pode ser catalogada sob a designação de pós-fordismo e no quadro da mudança dos padrões sociológicos de relação entre os indivíduos, as famílias e o ensino superior (MAGALHÃES, 2006, p. 31).

De acordo com Trow (2005), os sistemas de educação superior apresentam três fases: 'sistema de elite', 'sistema de massa' e 'sistema de acesso universal'. Essas fases tendem a transitar de uma para outra e/ou transformar-se em uma ou outra, não se restringindo a uma mera progressão linear. Para o autor, o sistema de elite atende até 15 do volume de matrículas do grupo



etário de 18 a 24 anos; o sistema de massa, entre 16 e 50; e o sistema de acesso universal, mais de 50.

No ‘sistema de elite’, o acesso ocorre praticamente em função da origem de classe social dos estudantes, e visa a formar a classe dominante para as funções da elite, apresentando um currículo estruturado e especializado. O ‘sistema de massas’, propicia um acesso mais amplo, inclusive mediante políticas compensatórias, e o ensino objetiva a transmissão de conhecimentos gerais, técnicos e profissionais para formar quadros para os diversos setores da economia e da sociedade, com um currículo mais diversificado, flexível e modular. O ‘sistema de acesso universal’ tem a função de adaptar a população para a sociedade que se transforma rapidamente tanto tecnologicamente quanto socialmente (TROW, 2005).

No Brasil, a taxa líquida de matrículas na educação superior, no ano de 2016, foi de 18,31 e, por região, verificou-se: Norte 13,42, Nordeste 12,97, Sudeste 20,73, Sul 23,65 e Centro-Oeste 22,64<sup>47</sup>. Tais dados demonstram a urgente necessidade do desafio de nosso país consolidar o ‘sistema de massa’ e, sobretudo, romper com as expressivas desigualdades regionais que ainda persistem no acesso à educação superior no país.

Diante desse cenário, da imprescindibilidade da expansão da educação superior, principalmente, por meio das instituições públicas, o trabalho visou a discutir a reconfiguração das 18 universidades federais que surgiram nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016)<sup>48</sup> do Partido dos Trabalhadores (PT). Entende-se que o processo de reconfiguração dessas novas instituições ocorre na medida em que tendem a adotar novos formatos institucionais, a ofertar novos cursos consonantes com a expansão e interiorização e na assunção de novos papéis. O surgimento dessas instituições ocorreu mediante as políticas de expansão do

---

<sup>47</sup>Fonte: Censo da Educação superior 2012-2016, Pnad/IBGE 2012-2015 e Pnac/4 trim. Dados levantados no âmbito do Projeto Integrado de Pesquisa “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): Tensões, limites e perspectivas”, UFG/UFRN.

<sup>48</sup>A presidenta Dilma Rousseff foi reeleita para o segundo mandato (2015-2018). Porém, em maio de 2016, o Senado Federal abriu processo de *impeachment* contra a presidenta pelo motivo de denúncia do suposto crime de responsabilidade fiscal. No dia 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff foi afastada definitivamente do cargo pelo Senado. Vários autores analisam e denunciam o processo de impedimento da presidenta como golpe. De acordo com Alvaro Bianchi, o conceito de golpe de Estado, caracteriza-se como “uma mudança institucional promovida sob a direção de uma fração do aparelho de Estado que utiliza para tal de medidas e recursos excepcionais que não fazem parte das regras usuais do jogo político” (2016, s/p). A ruptura em 2016 do projeto neodesenvolvimentista defendido pelos governos do PT mediante a posse do vice, Michel Temer, do partido do Movimento Brasileiro Democrático, permitiu a implantação de um projeto conservador de governo que não conseguira êxito desde as eleições de 2002. Nesse sentido, o novo governo passou a promover várias reformas (econômica, fiscal, trabalhista, educacional, dentre outras) que vêm ocasionando o desmonte do Estado de Direito, a diminuição da soberania nacional, a retirada de direitos dos trabalhadores e o aumento das desigualdades sociais no país.

sistema de educação superior, tanto para instituições públicas federais como para instituições privadas e privadas-mercantis.

As universidades analisadas nesse período originaram-se mediante o desmembramento de universidades existentes, a transformação de instituições de Ensino Superior em universidades ou a criação de uma nova instituição propriamente dita. São elas, por desmembramento: Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Universidade Federal da Grande Dourados, Universidade Federal do Oeste do Pará, Universidade Federal do Oeste da Bahia, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará e Universidade Federal do Cariri. Por Transformação, temos: Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Universidade Federal Tecnológica do Paraná, Universidade Federal Rural do Semiárido, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre e Universidade Federal de Alfenas. As novas universidades criadas são: Universidade Federal do Pampa, Universidade Federal do ABC, Universidade Federal da Integração Luso-Afro-brasileira, Universidade Federal da Integração Latino-americana, Universidade Federal da Fronteira Sul e Universidade Federal do Sul da Bahia.

Compreender os novos formatos institucionais, a oferta de novos cursos e as novas finalidades na perspectiva da expansão e da reconfiguração das universidades como um movimento global, mas que apresenta especificidades locais, parte do pressuposto de que as políticas para as universidades nos governos petistas (2003-2016) não são um projeto isolado<sup>49</sup>. As universidades, de um modo geral, nas últimas décadas, tendem a ser compreendidas como um instrumento importante para alavancar o desenvolvimento, qualificar a população, promover a inclusão de novos grupos sociais e contribuir para a competitividade econômica nos planos local, regional, nacional e global.

McCowan e Schendel (2015) lembram que as bases teóricas de natureza econômica e política da educação sugeriram inicialmente com a Teoria do Capital Humano (1960), a qual defendia que os investimentos em educação permitiriam elevar a produtividade dos trabalhadores e, conseqüentemente, contribuiria positivamente no crescimento econômico. Na década de 1980, surgiu a Teoria do Crescimento Endógeno, complementando a teoria anterior e defendendo a ideia

---

<sup>49</sup>Diversos documentos no âmbito do Processo de Bolonha e de organismos como Banco Mundial e Unesco, por exemplo, incorporaram novas expressões para discutir a educação superior no cenário mundial que, por sua vez influenciam as políticas educacionais de diversas nações. São elas: qualidade, avaliação, pertinência, relevância social, eficiência, eficácia, transparência, prestação de contas, diversidade, flexibilidade, níveis de desempenho, articulação dos sistemas formais e não-formais, educação virtual, vocações e interesses diferenciados dos estudantes, certificação para o trabalho, educação ao longo da vida, profissionalização dos dirigentes, missão, dentre outros.

que o aumento do conhecimento e das competências por meio da educação acarretaria no aumento da produtividade dos indivíduos mediante a captação do desenvolvimento de tecnologia e de inovações.

## **POLÍTICAS DE EXPANSÃO E DIVERSIFICAÇÃO DO SISTEMA UNIVERSITÁRIO**

A configuração institucional da universidade moderna europeia foi delineada no século XIX mediante três modelos: napoleônico, anglo-saxônico e humboldtiano. Os elementos constitutivos dessa instituição eram o Estado, a sociedade civil e a autonomia da comunidade interna. Esses elementos não eram isolados, porém a prevalência de um elemento sobre os demais caracterizava cada modelo. Assim, o predomínio do Estado configurava o modelo napoleônico, da sociedade civil, o anglo-saxônico, é da autonomia, o humboldtiano (SAVIANI, 2012).

No final do século XX, mediante as novas necessidades da Europa pela disputa da hegemonia global, a educação superior passou a ser vista como estratégia de competitividade global. Esse contexto possibilitou o surgimento da Carta de Bolonha (1989), que visou a convergir o percurso no Ensino Superior para otimizar a mobilidade, a atratividade e a competitividade desse nível de ensino, buscando emular-se pelo referencial do modelo anglo-saxão da versão norte-americana. Teve como objetivo implantar um sistema europeu unificado, tendo como característica a presença do primeiro ciclo de três anos que concede a certificação da graduação, com a opção de prosseguir para o segundo ciclo, que possui a duração de dois anos, para a titulação de mestre, e o terceiro ciclo, que compreende três anos, para o doutoramento.

O chamado Processo de Bolonha iniciou profundas mudanças nos modelos das universidades europeias. Atualmente, verifica-se, no campo da educação superior, um sistema complexo, diversificado, flexível e híbrido de modelos de instituições de Ensino Superior que surgem em consonância com as diversas demandas da sociedade globalizada.

No Brasil, somente no primeiro quartel do século XX, surgiram algumas iniciativas de organização das universidades, principalmente a partir do Decreto 19.851/1931, com o ‘Estatuto das Universidades Brasileiras’<sup>50</sup>. Na década de 1950, a rede federal passou por uma significativa ampliação mediante a chamada ‘federalização’ das instituições de educação superior – estaduais e privadas já existentes e a criação de novas universidades federais.

---

<sup>50</sup> Por meio dessa medida, para caracterizar-se como universidade, seria necessário à existência de três escolas superiores: Direito, Medicina e Engenharia ou Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras em substituição de alguma dessas três escolas.

A reforma universitária (Lei 5.540/1968), instituída em plena ditadura civil-militar, passou a nortear as atividades universitárias mediante os critérios:

competência e racionalidade (inspirados na Teoria do Capital Humano) e afinados com os princípios da “não duplicação de meios para fins idênticos” (evitar desperdícios de recursos) e da “indissociabilidade entre ensino e pesquisa” (racionalizar a atividade universitária através da valorização da pesquisa científica). O conceito de universidade passa a ser o da universidade eficiente e competente, capaz de fornecer os quadros técnicos e científicos necessários à nova ordem posta pela internacionalização da economia (NORONHA, 2012, p. 357).

De acordo com Saviani,

Ao longo da Primeira República, com a instituição do regime universitário, por ocasião da reforma Francisco Campos em 1931, passando pela reforma instituída pela Lei n. 5.540 de 28 de novembro de 1968 e chegando a Constituição de 1998, prevaleceu o modelo napoleônico, caracterizado pela forte presença do Estado na organização e regulação do ensino superior, em especial no caso das universidades. A partir da década de 1980, começou a se manifestar uma tendência a alterar esse modelo, operando-se um deslocamento no padrão de ensino superior no Brasil. Esse deslocamento tem origem na distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino. [...] Por esse caminho, o modelo napoleônico [...] vem sendo reajustado pela incorporação de elementos do modelo anglo-saxônico em sua versão norte-americana. Nesse modelo, a prevalência da sociedade civil enseja um maior estreitamento dos laços da universidade com as demandas do mercado (2012, p. 176-177).

Na década de 1990, verificou-se a flexibilização das formas organizacionais da oferta de Educação Superior, destacando-se a diversidade de formatos institucionais e de modalidades acadêmicas, bem como o oferecimento de variados cursos em estreita relação com o mercado. Esse processo ocorreu em consonância com a expansão das instituições privadas e privadas-mercantis<sup>51</sup>. A justificativa ideológica dos grupos que defendiam a diversificação institucional é de que “atenderia a procura por ensino superior de diversos segmentos da sociedade, contribuindo desse modo para a democratização do acesso a esse nível de ensino” (NORONHA, 2012, p. 363).

A Lei de Diretrizes e Bases - LDB (Lei 9.394/1996), dentre outras medidas, foi um dos marcos de expansão desse período. No Artigo 45 dessa Lei, descreve-se que “A educação superior será ministrada em instituições de Ensino Superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (BRASIL, LDB, 2017). Tal premissa possibilitou as bases

---

<sup>51</sup>O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) defendeu a diversificação das IES e dos cursos mediante o discurso da modernização, da democratização e da adequação desse nível de ensino à nova ordem mundial. A expansão do setor privado na oferta da educação superior chegou-se ao final do governo FHC, em 2002, com 70% do total de matrículas concentradas nessa esfera (FERREIRA, 2009).

institucionais e jurídicas para a diversificação das IES no país. O Artigo 52, Parágrafo Único, assegura que “É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber”(LDB, 2017). A Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, classificou as IES de acordo com sua organização acadêmica em: I – Faculdades; II – Centros Universitários; III – Universidades; IV – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; e V – Centros Federais de Educação Tecnológica (MEC, 2010).

A diversificação do sistema universitário ocorreu concomitantemente como surgimento de novas modalidades de ensino, como por exemplo, a Educação à Distância (LDB, Art. 80) e a Educação Profissional e Tecnológica (LDB, Arts. 39 a 42) e de novos cursos, como o curso sequencial por campos do saber (LDB, Art. 44). A partir do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni (Decreto nº 6.096/2007) surgiram novas opções de cursos de graduação, como os Bacharelados Interdisciplinares<sup>52</sup> e as Licenciaturas Interdisciplinares<sup>53</sup>.

De acordo com Morosini et al (2011), o movimento expansionista da educação superior pós-LDB/1996 caracterizou-se: a) por um aumento no número de instituições, cursos, alunos e docentes, tornando complexo o sistema; b) adotou distintos formatos de organização institucional e acadêmica que configuraram diferentes modalidades terminais (diplomas e certificados) e de oferta (presenciais, a distância, semipresenciais); c) diversidade e diversificação de formatos e de modalidades na organização institucional e acadêmica.

Em relação às universidades públicas, de acordo com Silva Júnior e Schugurensky, desde a década de 1990, um processo lento e profundo vem alterando a cultura institucional que é consequência de

escolhas e decisões de natureza econômica e políticas tomadas de forma deliberada; e conscientemente assumidas pelos governos dos três últimos presidentes do Brasil no período de 1995 a 2013; e que produziu peculiar diversificação na forma de existência das universidades estatais brasileiras (2014, p. 34).

---

<sup>52</sup>Regulamentado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) - Parecer CNE/CES número 266/2011, de 06/06/2011.

<sup>53</sup>As Licenciaturas Interdisciplinares não possuem legislação própria até o momento. Foi instituído um Grupo de Trabalho das LI's pela Portaria n. 40 de 31 de agosto de 2015 pelo MEC. Cabe dizer que o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) propõe na meta 15, estratégias para formulação da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério.

## POLÍTICAS DE EXPANSÃO E DIVERSIFICAÇÃO DO SISTEMA UNIVERSITÁRIO NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2016)

A expansão do sistema de educação superior no Brasil constituiu-se em uma política econômica e social importante dos governos petistas(2003-2016), sendo amplamente divulgado pelos mecanismos oficiais que as políticas, os planos e os programas desse nível de ensino visariam à democratização do acesso, a inclusão social e a diminuição das desigualdades regionais, bem como a promoção do desenvolvimento econômico e social do país. Tais políticas integraram um conjunto de outras políticas sociais e econômicas como o Programa de Aceleração do Crescimento, a valorização do salário mínimo, o programa Bolsa Família, as oportunidades de crédito, a geração de empregos, Minha Casa Minha Vida, dentre outros. De acordo com o MEC, “O lugar estratégico da educação superior nos processos de transformação social é um dos pressupostos das políticas de expansão do acesso ao ensino superior” (2014, p. 32).

No governo de Lula da Silva (2003-2010),pode-se verificar ,por um lado, uma retomada significativa de investimento na rede federal de Ensino Superior, promovendo a expansão de novas vagas mediante a criação de novas universidades e Institutos Tecnológicos e a abertura de novos *campi* em instituições já consolidadas, e, por outro lado, deu-se a continuidade da expansão das IES privadas, principalmente, de caráter mercantil que se seguia desde o governo de FHC (1995-2002).

O governo de Lula da Silva retomou o papel do Estado como agente indutor de políticas públicas para a ampliação da educação superior, destacando-se os seguintes programas: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior- Lei n. 10.861/2004 (Sinaes);Expandir – 2005;Universidade para Todos(Prouni) – 2005; Universidade Aberta do Brasil(UAB)–2006; Reuni– 2007; Redesenho do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)– 2010;Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)– 2010; Sistema de Seleção Unificada (Sisu) – 2010.

O governo de Dilma Rousseff deu continuidade aos programas de expansão do governo anterior e acrescentou, principalmente, o Programa Ciência Sem Fronteiras(Decreto nº 7.642/2011);o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies)–2012;a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012);o Programa de Bolsa Permanência (Lei nº 12.801, de 24/04/2013); o Plano Nacional de Educação–Lei nº 13.005/2014<sup>54</sup> (PNE).

---

<sup>54</sup>A meta 12 desse Plano prevê “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público” (BRASIL, PNE 2014-2014, 2014)

No ano de 2016, o Brasil totalizou 2.407 IES, sendo 2.111 instituições privadas (87,70) e somente 296 públicas (12,30). No período de 2006 a 2016 ocorreu um crescimento no número de matrículas de 66,8, na rede privada, e de 59,0, na rede pública (INEP, 2017).

No período de 2003-2014, o crescimento das matrículas nas universidades federais por região foi de: Norte (76), Nordeste (94), Sudeste (47), Sul (26) e Centro-Oeste (48) (MEC, 2014, p. 21). De 2003 a 2014, houve um salto de 45 para 63 universidades federais, representando um aumento de 40, e de 148 campus para 321 campus/unidades, com crescimento de 117 (MEC, 2014). Os dados demonstram o crescimento significativo de matrículas nas universidades federais, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Porém manteve-se o processo hegemônico de privatização desse nível de ensino, permanecendo a expansão na esfera privada e privada-mercantil.

Em relação à expansão da educação superior, cabe retomar o Plano Nacional de Educação 2001-2010<sup>55</sup> em relação aos objetivos e metas em destaque:

1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30 da faixa etária de 18 a 24 anos. [...] 3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País. [...] 10. Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientela com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral [...] 11. Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem [...] 19. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino (BRASIL, Lei 10.172 de 09/01/2001).

O objetivo/meta 1 desse Plano de ofertar 30 para faixa etária em questão não foi sequer alcançado, como no ano de 2016 em que o país apresentava dados muito aquém desse patamar, ou seja, 18,31. O PNE (2014-2024) retoma a meta para os tímidos 33. Em relação às demais metas/objetivos em destaque, de uma forma geral influenciaram as novas universidades federais analisadas.

---

<sup>55</sup>Lei 10.172 de 09/01/2001.

De acordo com Franco et al (2010), a expansão da educação superior tem passado por distintas fases, mediadas “por demandas e estratégias que transitam pela interiorização, pela expansão dos sistemas como um todo, pela expansão qualificada na equidade” (2010, p.119). Para as autoras, essas fases tiveram, como marcos regulatório, a LDB, o PNE, o Sinaes, os movimentos de internacionalização, as políticas de ações afirmativas, o Prouni e o Reuni.

Franco e Morosini (2012) descreveram as categorias e as subcategorias consideradas relevantes dos marcos regulatórios da expansão da educação. São elas:

- a) ‘categoria de expansão pela via numérica’: abrange subcategorias como o número de IES(aumento do número de IES públicas - novas universidades e IES privadas). Em relação às novas universidades federais criadas pelo Reuni, verificam-se desdobramentos nas modalidades organizativas institucionais e nas modalidades de oferecimento.
- b) ‘categoria de expansão pela via de ampliação de alternativas no âmbito brasileiro e internacional’: envolve as novas modalidades de organização e de oferta de educação superior. As subcategorias abrangem novos tipos de IES (Faculdades Tecnológicas, Institutos Superiores de Educação, Centros Universitários e as modalidades de oferta diversificadas - EaD e Universidade Aberta). No âmbito internacional verifica-se a abertura das redes internacionais para se inserirem no país.
- c) ‘categoria de expansão pela via de produção do conhecimento’: abrange a expansão da pós-graduação, de bolsas de graduação e de pós-graduação no exterior e de auxílio à pesquisa.
- d) ‘categoria expansão via aproximação Universidade-Sociedade (sócio-emancipatória)’: acesso à educação superior pelos grupos étnicos e provenientes de escolas públicas.
- e) ‘categoria de expansão via aproximação Universidade-Sociedade (orientada para o empreendedorismo)’: inclui as estratégias de desenvolvimento e de solução de problemas, bem como as de empreendedorismo.
- f) ‘categoria de expansão pela via da avaliação/qualidade’: articula-se com o sistema de avaliação (Sinaes e desdobramentos).

Em relação à expansão das matrículas por meio das políticas de inclusão, vale ressaltar que as

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 (FRANCO et al, 2010, p.126- 127).

A expansão orientada para a inclusão social vem possibilitando “mudanças estruturais organizativas no modo de operar e de pensar a universidade e seus modelos



institucionais”(FRANCO et al, 2010, p.132). Contudo cabe dizer que as reestruturações, mediante os novos modelos e as arquiteturas acadêmicas, “convivem com a continuidade de estruturas acadêmicas e organizacionais tradicionais já existentes” (FRANCO et al, 2010, p.133). Um marco importante da expansão por meio das ações afirmativas refere-se ao Sinaes, no art. 3, que explicita que

Art. 3º 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: [...] 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(BRASIL, Lei n. 10.861/2004).

### **OS PROCESSOS DE RECONFIGURAÇÃO DAS NOVAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: NOVOS FORMATOS, OFERTA DE NOVOS CURSOS E NOVAS FUNÇÕES**

De acordo com o MEC (2014), a expansão das universidades federais foi planejada em três etapas. Na primeira etapa (2003-2007), teve como objetivo expandir as universidades para o interior, visando à ampliação da oferta de novas oportunidades locais e regionais, e combater às desigualdades regionais para reduzir a concentração das universidades federais nas capitais e regiões com maior poder aquisitivo (MEC, 2014). Nessa etapa surgiram dez instituições: Universidade Federal de Alfenas–UNIFAL(2005); Universidade Federal dos Vales Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM (2005);Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM(2005);Universidade Federal Rural do Semiárido– UFRSA(2005);Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR (2005);Universidade Federal do ABC – UFABC (2005);Universidade Federal Grande Dourados – UFGD (2005);Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB (2005);Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA (2008); Fundação Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA (2008).

Na segunda etapa (2008-2012), objetivou prosseguir com o processo de interiorização das universidades e foi implantado o Reuni por meio da expansão com reestruturação. Foram estabelecidas as seguintes diretrizes: redução das taxas de evasão, da ocupação de vagas ociosas e do aumento da oferta de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; ampliação da mobilidade estudantil; revisão da estrutura acadêmica; diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada; implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos para possibilitar a construção de itinerários formativos;

ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, Reuni, 2007).

Segundo o MEC (2014), nessa etapa foi preconizada também a expansão com ênfase nas interfaces internacionais com a criação de universidades em regiões territoriais consideradas estratégicas por intermédio de um processo de integração regional e internacionalização da educação superior. Nessa etapa surgiram a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS (2009); a Universidade Federal do Oeste do Pará–Ufopa (2009); Universidade Federal da Integração Latino-Americana– UNILA (2010); e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira UNILAB – (2010).

Na terceira etapa (2012-2014), a expansão das universidades federais visou à continuidade da etapa anterior e a implementação de políticas específicas de integração, fixação e desenvolvimento regional (MEC, 2014). Nessa fase surgiram Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB (2013); Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB (2013); Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA (2013); e Universidade Federal do Cariri – UFCA (2013).

Para Franco *et al*, pode-se afirmar que o

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 (2010, p.134).

O Reuni surgiu também no contexto das discussões sobre o ‘projeto da Universidade Nova’, liderada pelo ex-reitor da Universidade Federal da Bahia, Naomar de Almeida Filho, que defendeu a necessidade da readequação e da modernização a estrutura dos cursos superiores mediante uma reformulação curricular. De acordo com o ex-reitor, seria necessário compatibilizar os currículos nacionais com o modelo estadunidense e com o Processo de Bolonha. As principais novidades da proposta da ‘Universidade Nova’ foram à modificação do processo seletivo de ingresso e a introdução do Bacharelado Interdisciplinar (BI) antes da formação profissional (FERREIRA, 2009).

Os defensores da implantação dessa nova arquitetura curricular argumentavam que seria possível o aumento de vagas no Ensino Superior, o combate à evasão, a garantia de uma formação universitária geral para os indivíduos que desistissem da formação superior

(profissionalizante), o adiamento da escolha precoce de uma carreira profissional e o aumento da eficiência da gestão na universidade. Os novos cursos também contribuiriam para ampliar a relação do número de professor por aluno e a utilização do ensino a distância (FERREIRA, 2009).

A partir do Reuni, um número significativo de universidades federais passou a ofertar novas trajetórias formativas, como os BIs, as LIs e afins, e os cursos Tecnológicos. Os BI's constituem em cursos de introdução ao Ensino Superior (primeiro ciclo) com duração aproximada de três anos e enfoque na formação generalista em quatro áreas: Humanidades, Artes, Tecnologia e Ciências. Ao final desse percurso, o aluno pode optar por ingressar no mercado de trabalho ou em prosseguir os estudos de formação superior. No segundo ciclo, as áreas estariam agrupadas em: docência para licenciaturas (1 ou 2 anos) e carreiras específicas (2 a 5 anos). O terceiro ciclo constitui-se na pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado).

Os BIs e similares são programas de formação em nível de graduação que visam a formação com foco na interdisciplinaridade mediante trajetórias formativas na perspectiva de uma alta flexibilização curricular<sup>56</sup>. De acordo com Conselho Nacional de Educação (CNE), a criação dos BIs

está diretamente relacionada ao processo de expansão da rede de universidades federais, no sentido de aumentar o número e interiorizar a oferta de vagas nas instituições já consolidadas e na criação de novas unidades. [...] Os egressos dessa categoria de cursos desenvolvem competências, habilidades e conhecimentos gerais necessários aos postos de trabalho que requerem educação superior em

---

<sup>56</sup>De acordo com 1º Encontro dos BIs, realizado pela Andifes, os BIs e similares devem promover a “mobilidade no interior e entre as instituições que compartilham este regime curricular. Para a regulação dos processos de mobilidade, os projetos pedagógicos devem contemplar a organização de regimes de créditos acadêmicos associados ao número de horas de atividades de ensino e aprendizagem que induzam à integração a um sistema de transferência de créditos acadêmicos entre instituições credenciadas no âmbito dos SINAES”. 1º Encontro dos BI's na UFABC. Realizado pela Andifes, 2012. Disponível em: <[http://www.andifes.org.br/wp-content/files\\_flutter/Cograd\\_Bacharelados%20interdisciplinares.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Cograd_Bacharelados%20interdisciplinares.pdf)>. Acesso em: 12/05/2018. Segundo o Projeto Pedagógico do Curso Licenciatura Interdisciplinar da UFSB, a instituição “adota um regime de acreditação compatível com o European Credit Transfer System (ECTS), vigente no Espaço Europeu de Ensino Superior, com dois principais objetivos: 1. Acolher com respeito e flexibilidade diferentes tipos de aquisição de conhecimentos e habilidades [...]; 2. Permitir e valorizar a mobilidade internacional dos estudantes da UFSB, favorecendo o reconhecimento de diplomas e certificados” (2016, p.40). UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA. Projeto Pedagógico de Curso Licenciatura Interdisciplinar em Matemática e Computação e suas Tecnologias (Versão novembro/2016, em revisão). Disponível em: <<http://www.ufsb.edu.br/wpcontent/uploads/2017/07/UFSB-PPC-LI-MatematicaComputacao-2016-revisado-1.pdf>>. Acesso em: 21/05/2018.

uma grande área do conhecimento, mas não formação profissional específica. Essa proposta de formação de competências, habilidades e conhecimentos gerais é congruente e alinhada com os estudos apresentados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), do Sistema das Nações Unidas, na Conferência Mundial de Educação Superior da UNESCO, realizada em Paris no ano de 1998 (CNE, CNE/CES Nº: 266/2011, p. 3).

As Licenciaturas Interdisciplinares (LI's) são os cursos de formação de professores com currículos organizados com uma perspectiva também flexível e interdisciplinar, ultrapassando as chamadas 'fragmentações' disciplinares. As licenciaturas podem ser organizadas por áreas do conhecimento, por temas ou eixos temáticos. De acordo com o MEC (2014), as LIs são organizadas para favorecer a construção de percursos de formação entre as áreas de conhecimento das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica – Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas. Segundo Resolução n. 2 do CNE, no Art. 2º,

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior de Profissionais do Magistério para a Educação Básica aplicam-se à formação de professores para o exercício da docência na educação infantil, no ensino fundamental, no ensino médio e nas respectivas modalidades de educação (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional e Tecnológica, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação a Distância e Educação Escolar Quilombola), nas diferentes áreas do conhecimento e com integração entre elas, podendo abranger um campo específico e/ou interdisciplinar (CNE, RESOLUÇÃO Nº 2, DE 1º DE JULHO DE 2015).

Também em relação às LIs, a Meta 15 do PNE (2014-2024) determina

garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...] que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. [...] Estratégia 15.6: promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do (a) aluno (a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum dos currículos da educação básica (PNE, 2014) (Grifos nossos).

Os defensores das Lis compreendem que a 'área do conhecimento', tratada na Meta 15, não significa um recorte disciplinar, mas um amplo campo de conhecimento e de formação, tal como estabelecido pelo Exame Nacional do Ensino Médio.

Os cursos tecnológicos ofertam formação profissionalizante contemplando áreas especializadas. São organizados para atender inúmeros setores da economia e do mercado de trabalho. Com a certificação de tecnólogo, o egresso poderá pleitear a pós-graduação *stricto sensu*.

A diversificação dos formatos institucionais, de modo geral, ocorreu nos países que alcançaram a massificação do acesso. Para Luce,

a diversificação e/ou diferenciação de instituições e programas são, portanto, políticas de Educação Superior, ou estratégias de reformas educacionais, que em geral visam a expansão da oferta educacional e adequação às mudanças em curso no mundo do trabalho; para a gestão universitária, a diversificação de cursos, programas, certificações, diplomas e atividades de pesquisa e extensão é estratégia para responder mais focalizadamente às demandas sociais (2006, p. 168-169).

Em relação às 18 universidades que surgiram nos governos petistas, vale ressaltar que somente duas estão localizadas na capital, sendo que a origem delas remonta na transformação em universidades (UFSCPA, UTFPR). Todas as demais estão situadas no interior dos Estados. Em relação ao formato *multicampi*, somente três não possuem *campi* fora da cidade sede (UFGD, UNILA, UFCSPA) e duas possuem apenas um *campi* fora da cidade sede (UFTM, UFABC). Portanto predomina, nas instituições como característica peculiar, o formato *multicampi* e a interiorização. De acordo com Lauxem (2006), a ‘instituição *multicampi*’ refere-se a uma concepção de universidade com uma estrutura organizacional distribuída em vários espaços geográficos, procurando atender as necessidades das regiões em que está inserida, e favorece a interiorização da educação superior.

A partir das informações disponibilizadas nos sites das universidades analisadas, verifica-se a ênfase que determinadas instituições colocam em relação a atuação e responsabilidade com sua região ou área de influência, enquanto outras ampliam sua contribuição para as demandas do cenário nacional e internacional. Para Lauxem, a ‘universidade regional’ tem como característica a inserção em vários municípios do seu entorno. Possui como compromisso social contribuir com o desenvolvimento regional e constitui-se como fator de integração (LAUXEM, 2006). Para o MEC,

a criação de novos campus pautou-se especialmente na participação das universidades no desenvolvimento regional, por meio da integração com a comunidade local e da participação efetiva das universidades no desenvolvimento da formação profissional e pesquisa regionais (p. 37, 2014).

As novas universidades adotam o nome da região, extrapolando a denominação do estado ou cidade, com exceção da UTFPR, UFCSPA e UNIFAL, realçando, dessa forma, a importância de identificar-se e legitimar-se em relação às demandas do meio onde se encontram localizadas. Mas mesmo a UFCSPA assume que

o papel das Universidades brasileiras no desenvolvimento das regiões em que estão inseridas vem recebendo atenção crescente, nos últimos anos, e está sendo considerado como um elemento estratégico no processo de desenvolvimento

socioeconômico e conseqüentemente de redução das desigualdades sociais(PDI2014-2019, 2014, p, 15).

Dentre o conjunto das novas instituições, foi criada uma universidade tecnológica (UTFPR) e uma universidade especializada por área do conhecimento (UFCSPA). Também surgiram as universidades com a função da ‘integração regional em áreas fronteiriças’, como, a UFFS, que visa a contribuir com desenvolvimento regional integrado da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, e a UFOPA, que objetiva integrar a região da Amazônia. Além dessas, foram criadas duas universidades com a função da ‘integração regional e internacionalização’. A Unila deve

ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária, tendo como missão institucional específica formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina, especialmente no Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.[...]Os cursos ministrados na Unila serão, preferencialmente, em áreas de interesse mútuo dos países da América Latina, sobretudo dos membros do Mercosul, com ênfase em temas envolvendo exploração de recursos naturais e biodiversidades transfronteiriças, estudos sociais e linguísticos regionais, relações internacionais e demais áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento e a integração regionais (BRASIL, Unila, 2010).

E a Unilab visa a

ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária, tendo como missão institucional específica formar recursos humanos para contribuir com a integração entre o Brasil e os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP, especialmente os países africanos, bem como promover o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional [...].Os cursos da Unilab serão ministrados preferencialmente em áreas de interesse mútuo do Brasil e dos demais países membros da CPLP, especialmente dos países africanos, com ênfase em temas envolvendo formação de professores, desenvolvimento agrário, gestão, saúde pública e demais áreas consideradas estratégicas. (BRASIL, Unilab, 2010).

Dentre as 18instituições, 10 ofertam BI's; 4, cursos tecnológicos; e 7,LI's e afins<sup>57</sup>.

Para o MEC

O atendimento às necessidades dos estudantes de educação superior passa pela diversificação da oferta, de forma a atender, de uma parte, aos anseios

---

<sup>57</sup>Os levantamentos realizados da oferta dos cursos em todos os *campi* das universidades foram realizados mediante consulta nos sites institucionais. Vale dizer que alguns sites possuem informações contraditórias em relação à oferta dos cursos. Nesse caso, foi consultado, o edital do último processo seletivo disponibilizado. Os dados foram coletados nos meses de março a abril de 2018.Quadro construído pela autora.

acadêmicos de cada estudante, e, de outra, à crescente demanda social e profissional pela variedade de mão-de obra (2014, p. 21).

Somente a UFFS, UFTM e UFGD continuam ofertando apenas os cursos tradicionais de graduação (bacharelados e licenciaturas plenas). O Quadro 1 mostra os dados gerais das instituições.

**Quadro 1 - Universidades, cursos de graduação e de pós-graduação *stricto sensu***

Universidade/ Cidades Campi <sup>58</sup>	Bach	BP's	Lic.	LP's e afins	Tecn	Total Grad.	Mest	Mest Prof.	Dout	Total Pós
UNIFAL -3	19	1 BC&T; 1 BC&E	9	-	-	30	17	3	4	24
UFVJM - 4	30	4 BH; 2 BC&T; 1 BC&A	10	-	-	47	14	5	5	24
UFTM - 2	17	-	11	-	-	28	11	5	4	20
UFERSA - 4	31	4 BC&T; 1 BT&I	6	-	-	42	11	3	2	16
UTFPR - 12	70	-	17	-	22	108	37	14	8	59
UFABC - 2	19	BC&T; BC&H*	5	-	-	24	23	3	13 1 DAI <sup>59</sup>	40
UFGD -1	27	-	11	-	-	38	21	3	9	33
UFRB - 6	28	1 BCE&T; 1 BCL&TA; 1 BS; 1 BE&S	11	-	4	46	8	5	2	15
UFCSPA - 1	13	-	-	-	3	16	9	3	5	17
UNIPAMPA - 10	43	1 BC&T	14	2 LCN; 1 LCE; 1 LCH	5	67	16	2	4	22
UFFS - 4	21	-	24	-	-	45	10	2	2	14
UFOPA - 7	24	1 BC&T; 1 BC&TA, 1 BCT; 1 BCS, 1 BCA	8	1 LMF	-	38	7	3	2	12
UNILA - 1	22	-	6	1 LCN	-	29	8	-	1	9
UNILAB - 3	5	2 BH	8	1 LCN	-	16	3	1	-	4
UFOB - 5	22	1 BC&T; 1 BU	6	-	-	30	2	-	-	2
UFSB - 3	14	BA; BC; BH; BS**	1	LIA&T; LICH&T ; LIMC&T* *	-	15	2	2	1	5
UNIFEPPA	22	-	14	1 LCN	-	37	2	2	3	7
UFCA	10	-	2	1 LICNM	-	13	2	2	-	4

Síglas que constam na tabela: Bach – bacharelados; Lic – Licenciaturas; Tecnol –Tecnólogos; Mest Mestrados; Mestprof- Mestrados profissionais; Dout- Doutorados; DoutAcad Indus – Doutorado Acadêmico Industrial.

Síglas dos BP's: BC&T – Bacharelado Interdisciplinar Ciência e Tecnologia; BH – Bacharelado Interdisciplinar Humanidades; BC&A – Bacharelado Interdisciplinar Ciências Agrárias; BT&I – Bacharelado Interdisciplinar Tecnologia e Informação; BC&H – Bacharelado Interdisciplinar Ciência e Humanidades, BC&TA - Bacharelado Interdisciplinar Ciência e Tecnologia das Águas; BCT -Bacharelado Interdisciplinar Ciências da Terra; BCS - Bacharelado Interdisciplinar Ciência em Saúde, BCE&T – Bacharelado Interdisciplinar Ciências Exatas e Tecnológicas; BCL&TA Bacharelado Interdisciplinar Cultura, Linguagem e Tecnologias Aplicadas; BS – Bacharelado Interdisciplinar Saúde, BE&S – Bacharelado Interdisciplinar Energia e Sustentabilidade, BTI – Bacharelado Interdisciplinar em Tecnologia da Informação.

<sup>58</sup>Campi nesse trabalho são considerados as cidades em que as instituições estão inseridas, independentemente do número de campus presente na cidade.

<sup>59</sup>De acordo com a instituição o DAI - Doutorado Acadêmico Industrial “é uma modalidade de ingresso em cursos de doutorado acadêmico existentes na qual a identificação do projeto de doutorado é resultado de um período passado pelo doutorando em laboratórios e centros de pesquisa de empresas e indústrias públicas ou privadas”. Maiores detalhes consultar: <http://dai.ufabc.edu.br/>.

Sigla das LI's ou afins – Licenciatura em Ciência da Natureza; LCE – Licenciatura em Ciências Exatas; LCH – Licenciatura Ciências Humanas; LMF – Licenciatura em Matemática e Física; LIA&T Licenciatura Interdisciplinar Arte e Tecnologias; LICH&T Licenciatura Interdisciplinar Ciências Humanas, Sociais e Tecnologias; LIMC&T Licenciatura Interdisciplinar Matemática e Computação e suas Tecnologias; LICNM- Licenciatura Interdisciplinar Ciências Naturais e Matemática.

\* Na UFABC todos os alunos entram mediante o primeiro ciclo (BI).

\*\* Na UFSB todos os alunos passam pelo primeiro ciclo de acesso: BI e/ou LI

A implantação dos BI's e das LI' se afins ocorrem com predominância nos *campi* fora da cidade sede da instituição por meio da política de interiorização do acesso à educação superior. Os BI's, como única forma de ingresso, ocorrem somente na UFABC e na UFSB. Já na UFAL, na UFVJM, na UFRSA, na UFRB, na UNIPAMPA, na UFOPA e na UNILAB, os BI's, como acesso para o segundo ciclo, são restritos para determinados cursos e somente em alguns *campi* dessas instituições. Nos demais cursos ofertados (bacharelados e licenciaturas), o acesso é realizado via processo seletivo tradicional. Portanto percebe-se um processo de introdução gradativo desses novos cursos ao lado dos cursos tradicionais.

Devido ao processo de institucionalização dos BI's ser recente, vêm sendo constatados, em algumas instituições, certos problemas como ampla concorrência dos estudantes para ingressarem nos cursos de segundo ciclo, ausência de diretrizes claras para a progressão dos cursos do segundo ciclo e certa indefinição dos cursos que serão ofertados no segundo ciclo, dentre outros (BRITO, 2017).

As cidades sedes das universidades oferecem maior quantidade de cursos e, inclusive, em diversas áreas do conhecimento, enquanto os *campi* interiorizados tendem a ofertar uma menor quantidade de cursos, com exceção da Unilab e da UFABC, que ofertam uma quantidade semelhante de cursos. Também, a cidade sede concentra a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Esses aspectos denotam o incipiente processo de interiorização para além da cidade sede e do processo recente de institucionalização dessas jovens universidades.

Verifica-se, nas instituições, uma presença significativa de *campi* fora da cidade sede, ofertando cursos em uma área específica ou focalizando em determinadas áreas do conhecimento. Essa estratégia pode relacionar-se com a chamada prioridade e/ou racionalidade dos custos com vistas à otimização da estrutura, dos laboratórios, do corpo docente, dentre outros.

As instituições, ao assumirem em seus documentos e sites papéis consonantes com a resolução dos problemas que inibem o desenvolvimento das áreas de sua abrangência e, inclusive, coma responsabilidade de inclusão social de novos setores sociais, tendem a oferta de cursos relacionados com essas novas demandas, priorizando determinadas áreas e cursos em detrimento de outros. De acordo com o MEC, a instalação de novos de cursos, campus e universidades basearam em critérios de prioridades e necessidades como



a vocação da região e políticas públicas em desenvolvimento - arranjos produtivos locais; a promoção do desenvolvimento com redução das assimetrias regionais; a localização geográfica; a população da micro e mesorregião atendidas; os polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB); os indicadores de desenvolvimento econômico e social (taxas de evolução): IDH, IDEB; a taxa da oferta de vagas públicas e privadas na educação superior (estadual, federal, técnica) na microrregião e mesorregião; as áreas de formação prioritárias (formação de professores, saúde, tecnologias); o curso em área de conhecimento existente na universidade; o curso novo em área de conhecimento de ações prioritárias e a ampliação da oferta de educação superior pública no período noturno (MEC, 2014, p.36-37).

Verificou-se, na maioria das universidades analisadas, uma presença significativa de cursos nas áreas de Ciências Agrárias e Ciências Sociais Aplicadas. Cursos na área da Saúde, Engenharia e Outros<sup>60</sup> também chamam a atenção no conjunto das instituições. De acordo com o IPEA, “tem-se firmado papel do setor público de fomentar a interiorização da oferta de educação terciária nas regiões menos desenvolvidas em que o mercado não se mostra atrativo à iniciativa privada” (2015, 232).

Do conjunto das 18 instituições, somente a UNILAB e UFFS ofertam mais cursos de licenciaturas que de bacharelados. A UTFPR não oferta cursos na área de Ciências Humanas, com exceção do curso no mestrado profissional “Ensino de Ciências Humanas, Sociais e da Natureza”, bem como apresenta uma oferta significativa de mestrados profissionais, possivelmente relacionados à sua identidade institucional. Dentre as 18 instituições, cinco ofertam cursos tecnológicos (UTFPR, UFRB, UFCSPA, UNIPAMPA) e somente cinco não ofertam o curso de Medicina<sup>61</sup> (UFGD, UFABC, UTPPR, UNILAB e UNIFESSPA).

As identidades e formatos institucionais podem estar relacionados também com a heterogeneidade dos tamanhos em relação ao número de *campi* e, em relação, ao quantitativo de matrículas na graduação e pós-graduação *stricto sensu*. A UNIPAMPA e UTFPR destacam-se pela quantidade significativa de *campi*, a primeira com 10 e a segunda com 12 *campi*. A UNIPAMPA possuía em 2016, 20.318 alunos matriculados na graduação e 387 na pós-graduação *stricto sensu*. A UTFPR contava com 23.621 alunos matriculados na graduação e 1.373 na pós-graduação *stricto sensu* em 2015. Já UFABC, que está instalada somente em duas cidades e possui como acesso exclusivo os BI's, possuía 14.898 alunos na graduação e 1.517 na pós-graduação *stricto sensu* em 2018. A UFOPA, presente em sete *campi*, possuía 3.716 alunos na graduação e 175 na pós-

---

<sup>60</sup>Designação da tabela de grandes áreas do conhecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

<sup>61</sup> De acordo com o MEC, o Programa de Expansão do Ensino Médico - Portaria SESu nº 109/2012, “autoriza e incentiva a criação de vagas nos cursos de graduação em Medicina em diversas universidades federais, por meio da instalação de novos cursos e da expansão da oferta em cursos existentes” (2014, 39).

graduação *stricto sensu* em 2015<sup>62</sup>. Uma maior quantidade de *campi* não necessariamente relaciona-se com uma maior quantidade de matrículas na medida em que se constata um número significativo de *campi* interiorizados ofertando de um a dois cursos.

Apesar de essas instituições serem recentes, existe uma diferença significativa em relação à oferta de cursos *stricto sensu* e, principalmente, em relação aos cursos de doutorado. As universidades que mais ofertam tais cursos originaram em 2005, sendo a UFABC com 13, a UFGD com 9 e a UTFPR com oito cursos de doutorado. A UFABC destaca-se por ser uma universidade totalmente nova. Já a UFGD, surgiu de um desmembramento e a UTFPR originou-se de uma transformação, herdando história e estrutura. A UNILAB, fundada em 2010, até o momento não oferta curso de doutorado e a UNILA oferta somente um. Já entre as instituições mais jovens, criadas em 2013, duas não ofertam doutoramento (UFOB, UFCA) e outras duas, UNIFESSPA, UFSB, já oferecem. O ponto de partida de origem das instituições, as desigualdades regionais, os problemas de estrutura, as dificuldades para atrair e para manter professores qualificados, o processo de constituição da identidade e de vocação, dentre outros fatores, podem estar relacionados com as possibilidades e as fragilidades de oferta dos cursos na graduação e na pós-graduação *stricto sensu*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre educação e economia tem sido defendida de forma ampla no cenário global e nacional. O Banco Mundial (2003) preconizou, para os países em desenvolvimento, a importância da expansão da educação terciária para a produtividade e para a redução da pobreza. O processo de massificação da educação superior, seja no plano privado ou público, de forma geral, vem provendo a diversificação dos formatos institucionais, da ampliação da oferta de cursos, das novas modalidades pedagógicas, da maior flexibilização das estruturas curriculares, de formas diferenciadas de qualidade, dentre outros.

As 18 universidades que surgiram nos governos do PT (2003-2016) ocorreram no contexto das políticas de expansão da oferta do acesso à educação superior. Essas instituições visaram, em sua grande maioria, a interiorização e a inclusão social e passaram a assumir o desenvolvimento de papéis sociais e econômicos relevantes nos planos local/regional e/ou nacional mediante o tripé do ensino, pesquisa e extensão. Essas instituições assumiram formatos, identidades e oferta de cursos consonantes com as novas funções.

As jovens universidades são complexas e encontram-se em processo de institucionalização. Não resta dúvida que nessas instituições vem ocorrendo uma presença

---

<sup>62</sup>Os dados foram levantados nos Sites Institucionais em 2018, nos meses de março a abril.

significativa de estudantes oriundos das classes trabalhadoras, ampliando o debate sobre as políticas de igualdade e equidade sociais e educativas. O ingresso crescente de parcelas da população que não tinham acesso a esse nível de ensino vem possibilitando uma heterogeneidade social, econômica, cultural, étnico-raciais que deverão moldar novas culturas institucionais.

Nesse sentido, necessita-se investigar com vem sendo institucionalizadas as atividades de ensino, pesquisa e extensão nessas universidades. A oferta e expansão da educação superior pública instiga o debate de sua relação com a economia e o desenvolvimento regional e nacional, bem como com a relação entre massificação e democratização por meio de critérios de qualidade socialmente referenciada para os amplos setores da sociedade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em:

<[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei\\_de\\_diretrizes\\_e\\_bases\\_1ed.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei_de_diretrizes_e_bases_1ed.pdf)>. Acesso em: 12/01/2018

\_\_\_\_\_. **Lei N. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 13/03/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei N. 12.189 de 12 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino Americana – Unila e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112189.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112189.htm)>. Acesso em: 12/05/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei N. 12.289, de 20 de julho de 2010**. Dispõe sobre a criação da Universidade de Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – Unilab e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. REUNI. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. 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: 20/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei N. 10.861/2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm)>. Acesso em: 20/04/2018

\_\_\_\_\_. **Lei N. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 20/04/2018.

BANCO MUNDIAL. **Construir sociedades de conocimiento**: nuevos desafios para la educación terciária. 2003. Disponível em:

<<http://siteresources.worldbank.org/TERTIARYEDUCATION/Resources/Documents/Constructing-Knowledge-Societies/CKS-spanish.pdf>>. Acesso em: 15/08/ 2009.

BIACHI, Alvaro. **O que é um golpe de estado?** 26 de março de 2016. Disponível em:<<http://blogjunho.com.br/o-que-e-um-golpe-de-estado>>. Acesso em: 28/06/2018.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Disponível

em:<[http://den.prograd.ufsc.br/files/2016/07/2.7.DiretrizesLicenciatura2015\\_ResolucaoCNECP2\\_2015.pdf](http://den.prograd.ufsc.br/files/2016/07/2.7.DiretrizesLicenciatura2015_ResolucaoCNECP2_2015.pdf)>. Acesso em: 01/05/2018

\_\_\_\_\_. Referenciais orientadores para os Bacharelados Interdisciplinares e Similares das Universidades Federais. **CER CNE/CES Nº: 266/2011**. Aprovado em: 6/7/2011. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8907-pces266-11&category\\_slug=setembro-2011-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8907-pces266-11&category_slug=setembro-2011-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 17/03/2018.

FRANCO et al. Expansão da educação superior e arquiteturas acadêmicas: tensões e desafios. **Série- Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, Campo Grande-MS, n. 30, p. 117-139, jul./dez. 2010.

FERREIRA, Suely. **A universidade do século XXI: concepções, finalidades e contradições**. Universidade Federal de Goiás. Tese, 2009.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. **Marcos regulatórios e arquiteturas acadêmicas na expansão da educação superior brasileira: movimentos indutores**. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 175-198, jan./abr. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Notas Estatísticas. **Censo da Educação Superior 2016**. 2017. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/mec-e-inep-divulgam-dados-do-censo-da-educacao-superior-2016/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/mec-e-inep-divulgam-dados-do-censo-da-educacao-superior-2016/21206)>. Acesso em: 20/03/2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 23, Brasília, 2015. Disponível em: em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25812&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25812&Itemid=9)>. Acesso em: 12/04/2018.

LAUXEM, S. L. Universidade Multicampi. Universidade Regional. MOROSINI, Marília Costa (editora chefe). **Enciclopédia de Pedagogia Universitária**. Glossário vol. 2. INEP/RIES, 2006.

LUCE, M. B. Sistema de Educação Superior: Diversidade/ Diversificação/Diferenciação. MOROSINI, Marília Costa (editora chefe). **Enciclopédia de Pedagogia Universitária**. Glossário vol. 2. INEP/RIES, 2006.

MAGALHÃES, António M. A Identidade do Ensino Superior: a Educação Superior e a Universidade, **Revista Lusófona de Educação**, 7, 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/349/34900702/3/24>>. Acesso em: 20/01/2018.

MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. A mudança do papel da universidade e seu impacto na sociedade em países de baixa renda. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis et al (Orgs.). **Educação superior: internacionalização, mercantilização e repercussões em um campo de disputas**. Belo Horizonte (MG): Fino Traço, 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. 2014. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192)>. Acesso em: 02/01/2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007**. Diário Oficial da União. Nº 249, quarta-feira, 29 de dezembro de 2010. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16763-port-norm-040-2007-seres&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16763-port-norm-040-2007-seres&Itemid=30192)>. Acesso em: 20/01/2018

MOROSINI et al. A expansão da Educação Superior no Brasil pós LDB/96: Organização institucional e acadêmica. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 36, n. 1, p. 119-140, jan./jun. 2011.

NORONHA, Olinda Maria. Universidade: história, dilemas e perspectivas. In: MACIEL, Adriana M. da Rocha et al (Orgs.). **Universidade hoje: o que precisa ser dito?** Santa Maria (RS): EDITORAUFMS, 2012.

SAVIANI, Demerval. Universidade hoje: mutações de uma instituição milenar. In: MACIEL, Adriana M. da Rocha et al (Orgs.). **Universidade hoje: o que precisa ser dito?** Santa Maria (RS): Editora UFMS, 2012.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SCHUGURENSKY, Daniel. Refletindo sobre as razões da diversificação institucional das universidades estatais brasileiras, **Integración y Conocimiento**, Nº 2, Año 2014. Disponível em:

<[https://www.academia.edu/16584745/Refletindo\\_sobre\\_as\\_razoes\\_da\\_diversificacao\\_institucional\\_das\\_universidades\\_estatais\\_brasileiras?auto=download&campaign=weekly\\_digest](https://www.academia.edu/16584745/Refletindo_sobre_as_razoes_da_diversificacao_institucional_das_universidades_estatais_brasileiras?auto=download&campaign=weekly_digest)>. Acesso em: 15/04/2018

TROW, M. **Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII**. Berkeley: University of California, 2005. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/igs/WP2005-4>>. Acesso em: 20/04/2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE. **Plano de desenvolvimento Institucional 2014-2019**. 2014. Disponível em:

<<https://www.ufcspa.edu.br/ufcspa/normasedocs/docs/ufcspa-pdi-2014-2019.pdf>>. Acesso em: 18/04/2018.

**BIODATAS**

**Alda Maria Duarte Araújo Castro** – Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora Associada da Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN. E-mail: aldacastro01@hotmail.com.

**Aline Fagner de Carvalho e Costa** – Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Goiás/UFG. Bolsista de Doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). E-mail: alinefagner@hotmail.com.

**Antônio Cabral Neto** – Doutor em educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFR. E-mail: cabraln@ufrnet.br.

**Daniela da Costa Britto Pereira Lima** – Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro/ UFRJ. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás/UFG. E-mail: professoradanielalima@gmail.com .

**Fernanda Antônia da Fonseca Sobral** – Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília/UnB. Professora aposentada do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília/UnB. E-mail: fernanda@unb.br

**Flávio Batista Ferreira** – doutor em educação pela Universidade de São Paulo. É Assistente Técnico da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas. E-mail: flavio@fca.unicamp.br.

**Gilberto Lacerda Santos** – Ph.D. em Educação pela Universidade Laval (Canadá). Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professor da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. E -mail: glacerda@unb.br.

**Gladys Beatriz Barreyro** – Gladys Beatriz Barreyro, doutora em educação pela Universidade de São Paulo, onde é professora associada, atuando no Programa de Pós-Graduação em Educação e na Escola de Artes, Ciências e Humanidades. E-mail: gladysb@usp.br.

**João Ferreira de Oliveira** –Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo/USP. Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás/UFG. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1B - CA ED – Educação. E-mail: joao.jferreira@gmail.com.

**Karine Nunes de Moraes** – Doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco/UFPE. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás/ UFG. E-mail: karine.fe.ufg@gmail.com

**Lara Carlette Thiengo** – Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC. Professora Substituta da Universidade Estadual de Ponta Grossa/UEPG. E-mail: laracarlette@gmail.com

**Lúcia Maria de Assis** – Doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás/UFG. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás/ UFG. E-mail: luciamariadeassis@gmail.com

**Lucídio Bianchetti** – Doutor em Educação: História, Política, sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/PUC-SP. Professor da Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1A - CA ED – Educação. E-mail: lucidiob@gmail.com.

**Luiz Fernandes Dourado** - Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1997), pós-doutorado em Paris/França na École des Hautes Études en Siences Sociales (EHESS,2010). Professor Titular e Emérito da UFG. E-mail: luizdourado1@gmail.com

**Maria Goretti Cabral Barbalho** – Doutora em educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte/ UFRN. Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN. E-mail: gorette\_cabral@yahoo.com.br.

**Nelson Cardoso Amaral** – Doutor em educação pela Universidade Metodista de Piracicaba/UNIMEP. Professor da Universidade Federal de Goiás/UFG. E-mail: nelsoncardosoamaral@gmail.com.

**Renata Ramos da Silva Carvalho** – Doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professora efetiva da UEG – Campus Inhumas. Email:renataramosprof@yahoo.com.br

**Ricardo Antônio Gonçalves Teixeira** – Doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás/UFG. Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás/ UFG. E-mail: professorricardoteixeira@gmail.com

**Rosselini Diniz Barbosa Ribeiro.** Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Educação/UFG. Servidora efetiva do Instituto Federal de Goiás (IFG), na Diretoria de Educação a Distância. E-mail: celiniribeiro@gmail.com

**Suely Ferreira** – Doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás/UFG. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás/UFG. E-mail: suelyferreira13@gmail.com

**Tallyta Carlyne Martins da Silva** – Mestre em Estatística pela Universidade de Brasília/UnB. Professora do Instituto de Matemática e Estatística da Universidade Federal de Goiás /IME-UFG e pesquisadora do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos/ IMB. E-mail: tallytacms@gmail.com.

