

116

p-ISSN 0104-1037
e-ISSN 2176-6673

O campo da
educação superior:
tensões e desafios

Renata Machado de Assis
João Ferreira de Oliveira
(Organizadores)

relatório

INEP

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

República Federativa do Brasil

Ministério da Educação (MEC)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

emberto

COMITÊ EDITORIAL

Jane Borges – (UFSCar) – Coordenadora
Andrea Karla Ferreira Nunes – (Unit)
Antonia Costa Andrade – (Unifap)
Eliza Andriana Sheuer Nante – (Unopar)
Rosenilde Nogueira Baniago – (IFGoiano)
Guilherme Veiga Rios – (Inep)

CONSELHO EDITORIAL

Nacional:

Alceu Ravello Ferraro – UFRGS – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
Ana Maria Saul – PUC-SP – São Paulo, São Paulo, Brasil
Bernardete Angelina Gatti – FCC – São Paulo, São Paulo, Brasil
Carlos Roberto Jamil Cury – PUC-MG – Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
Celso de Rui Beisiegel – USP – São Paulo, São Paulo, Brasil
Cipriano Luckesi – UFBA – Salvador, Bahia, Brasil
Clarissa Baeta Neves – UFRGS – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
Delcele Mascarenhas Queiroz – Uneb – Salvador, Bahia, Brasil
Guacira Lopes Louro – UFRGS – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
Jader de Medeiros Britto – UFRJ – Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
Janete Lins de Azevedo – UFPE – Recife, Pernambuco, Brasil
Leda Scheibe – UFSC – Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
Luiz Carlos de Freitas – Unicamp – Campinas, São Paulo, Brasil
Marta Kohl de Oliveira – USP – São Paulo, São Paulo, Brasil
Miguel Arroyo – UFMG – Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
Nilda Alves – UERJ – Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
Petronilha Beatriz Gonçalves Silva – UFSCar – São Carlos, São Paulo, Brasil
Rosa Helena Dias da Silva – Ufam – Manaus, Amazonas, Brasil
Rosângela Tenório Carvalho – UFPE – Recife, Pernambuco, Brasil

Internacional:

Almerindo Janela Afonso – Universidade do Minho – Minho, Braga, Portugal
Carlos Alberto Torres – University of California – Los Angeles (UCLA), EUA
Carlos Pérez Rasetti – Universidad Nacional de la Patagonia Austral –
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Domingos Fernandes – Universidade de Lisboa – Lisboa, Portugal
Guiselle M. Garbanzo Vargas – Universidad de Costa Rica – San José, Costa Rica
Izabel Galvão – Universidade de Paris 13 – Paris, França
Juan Carlos Tedesco – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
(IIFE/Unesco) – Buenos Aires, Argentina
Margarita Poggi – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
(IIFE/Unesco) – Buenos Aires, Argentina

O campo da
educação superior:
tensões e desafios

Renata Machado de Assis
João Ferreira de Oliveira
(Organizadores)

Aberto

DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIRED)

COORDENAÇÃO-GERAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES (CGEP)

Priscila Pereira Santos – priscila.santos@inep.gov.br
Ricardo César Blezer – ricardo.blezer@inep.gov.br
Roshni Mariana Mateus – roshni.mateus@inep.gov.br

EDITORIA EXECUTIVA

Joana Darc Ribeiro – joana.ribeiro@inep.gov.br
Patrícia Andréa de Araújo Queiroz – patricia.queiroz@inep.gov.br
Rosa dos Anjos Oliveira – rosa.oliveira@inep.gov.br

REVISÃO

Português

Andréa Silveira de Alcântara
Jair Santana de Moraes
Josiane Cristina da Costa Silva
Lilian Charlene Saraiva Antunes
Ricardo César Blezer

REVISÃO E TRADUÇÃO

Inglês

Gabriel Correa Lima

Espanhol

Ana Claudia de Medeiros Rios
Jessyka Vásquez

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Aline do Nascimento Pereira
Aline Ferreira de Souza
Clarice Rodrigues da Costa
Nathany Brito Rodrigues

PROJETO GRÁFICO

Marcos Hartwich

CAPA

Raphael C. Freitas

ESTAGIÁRIA

Andreza Felipe de Castro
Gisele de Souza Braga

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL

José Miguel dos Santos

EDITORIA | DISTRIBUIÇÃO

INEP/MEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA
SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos, Térreo – Brasília-DF – CEP: 70610-908
Fones: (61) 2022-3070, 2022-3077 – editoracao@inep.gov.br – <http://www.emaberto.inep.gov.br>

TIRAGEM: 850 exemplares

EM ABERTO

Uma revista monotemática do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), destinada à veiculação de questões atuais da educação brasileira. A exatidão das informações e os conceitos e as opiniões emitidos neste periódico são de exclusiva responsabilidade dos autores.

INDEXADA EM:

BBE/Inep
OEI

Qualis/Capes: Educação – B1
Ensino – B1

Latindex
Edubase/Unicamp

Diadorim IBICT
PKP

Eletronische

Publicada *online* em 7 de junho de 2023.

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. v. 1, n. 1, (nov. 1981-). – Brasília : O Instituto, 1981- .

Irregular até 1985; Bimestral: 1986-1990; Suspensa: jul. 1996 a dez. 1999; Suspensa: jan. 2004 a dez. 2006; Suspensa: jan. a dez. 2008; Semestral: 2010 a 2015; Quadrimestral: a partir de 2016.

Índices de autores e assuntos: 1981-1987, 1981-2001.

Versão eletrônica (desde 2007): <<http://www.emaberto.inep.gov.br>>

ISSN 0104-1037 (impresso) 2176-6673 (online)

1. Educação – Brasil. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

sumário

apresentação

O campo da educação superior: tensões e desafios

Renata Machado de Assis (UFJ)

João Ferreira de Oliveira (UFG) 19

enfoque

Qual é a questão?

O campo da educação superior no Brasil:
tensões e desafios

Renata Machado de Assis (UFJ)

João Ferreira de Oliveira (UFG) 27

pontos de vista

O que pensam outros especialistas?

Expansão do ensino superior no Brasil de 1995 a 2020:
políticas e ações

Márcia Santos Anjo Reis (IFG – *campus* Jataí)

Luciene Lima de Assis Pires (UFJ) 45

Progressos e regressos da educação superior no Brasil nas primeiras décadas do século 21 Everton Henrique Eleutério Fargoni (UFSCar) João dos Reis Silva Júnior (UFSCar) Afrânio Mendes Catani (USP)	61
Desafios e dilemas da educação superior na economia do conhecimento José Vieira de Sousa (UnB) Margareth Guerra dos Santos (Unifap)	73
A expansão da rede federal de educação superior no período de 2003 a 2020 Karine Nunes de Moraes (UFG) Luiz Fernandes Dourado (UFG)	85
Internacionalização da educação superior na perspectiva da cooperação solidária e horizontal na região de fronteira Brasil e Uruguai Marilia Costa Morosini (PUC-RS) Marilene Gabriel Dalla Corte (UFMS) Fernanda Ziani Mendes (Unipampa)	101
O cenário da internacionalização em programas de pós-graduação em educação nas regiões Norte e Nordeste (2018-2020) Alda Maria Duarte Araújo Castro (UFRN) Olgáises Cabral Maués (UFPA) Antonia Costa Andrade (Unifap)	117
Desafíos y tensiones en la educación superior mexicana ante la pandemia de COVID-19 Armando Alcántara Santuario (UNAM, México)	133
Governança algorítmica e o duplo papel do Tribunal de Contas da União: controle e regulação da educação em tempos de plataforma e sociedade métrica Mário Luiz Neves de Azevedo (UEM)	147
espaço aberto	
Sobrevivência e autonomia das universidades públicas: tensões e perspectivas Valdemar Sguissardi (UFSCar) entrevistado por João Ferreira de Oliveira (UFG)	169

resenhas

A educação a distância nas universidades federais do Centro-Oeste do Brasil: institucionalização e cenário em (des)continuidade

Katia Morosov Alonso (UFMT – campus Cuiabá)..... **185**

SANTOS, Catarina de Almeida; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona (Orgs.). *Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste: temáticas em questão*. Brasília, DF: Ed. UnB, 2021. 310 p. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/porta/catalog/book/92>. Acesso em: 3 dez. 2022.

Mercantilização da universidade e a função produtiva do trabalho imaterial

Eduardo Pinto e Silva (UFSCar)..... **191**

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. *The new Brazilian university: a busca por resultados comercializáveis: para quem?* Bauru: Canal 6; Projeto Editorial Praxis, 2017. 285 p. .

bibliografia comentada

Bibliografia comentada sobre o campo da educação superior

Gisele Gomes Avelar Bernardes (UEG – Unidade Goianésia)..... **199**

números publicados **207**

summary

presentation

Higher education: challenges and contentions

Renata Machado de Assis (UFJ)

João Ferreira de Oliveira (UFG) 19

focus

What´s the point?

Higher education in Brazil: challenges and contentions

Renata Machado de Assis (UFJ)

João Ferreira de Oliveira (UFG) 27

points of view

What other experts think about it?

Expanding higher education in Brazil from
1995 to 2020: policies and actions

Márcia Santos Anjo Reis (IFG – *campus* Jataí)

Luciene Lima de Assis Pires (UFJ) 45

Progress and regressions of the Brazilian higher education in the first decades of the 21st century Everton Henrique Eleutério Fargoni (UFSCar) João dos Reis Silva Júnior (UFSCar) Afrânio Mendes Catani (USP)	61
Challenges and dilemmas of higher education in the knowledge economy José Vieira de Sousa (UnB) Margareth Guerra dos Santos (Unifap)	73
Expanding the higher education federal network from 2003 to 2020 Karine Nunes de Moraes (UFG) Luiz Fernandes Dourado (UFG)	85
Internationalization of higher education from the perspective of solidary and horizontal cooperation in the border region between Brazil and Uruguay Marilia Costa Morosini (PUC-RS) Marilene Gabriel Dalla Corte (UFMS) Fernanda Ziani Mendes (Unipampa)	101
The internationalization scenario of graduate programs in education in Northern and Northeastern Brazil (2018-2020) Alda Maria Duarte Araújo Castro (UFRN) Olgaíses Cabral Maués (UFPA) Antonia Costa Andrade (Unifap)	117
Challenges and contentions in the Mexican higher education during the COVID-19 pandemic Armando Alcántara Santuario (UNAM, México)	133
Algorithmic governance and the dual role of the Brazilian Federal Court of Accounts: regulation and control of education in the age of platforms and the metric society Mário Luiz Neves de Azevedo (UEM)	147
open space	
Comments, interviews, proposals, experiments, translations etc.	
Autonomy and survival of public universities: challenges and perspectives Valdemar Sguissardi (UFSCar) interviewed by João Ferreira de Oliveira (UFG)	169

reviews

Distance education in federal universities of the Brazilian Midwest: institutionalization and the context of (dis)continuity Katia Morosov Alonso (UFMT – campus Cuiabá).....	185
--	------------

SANTOS, Catarina de Almeida; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona (Orgs.). *Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste: temáticas em questão*. Brasília, Ed. UnB, 2021. 310 p. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/92>. Acesso em: 3 dez. 2022.

Commodification of universities and the productive role of immaterial labor Eduardo Pinto e Silva (UFSCar).....	191
--	------------

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. *The new Brazilian university: a busca por resultados comercializáveis: para quem?* Bauru: Canal 6; Projeto Editorial Praxis, 2017. 285 p.

annotated bibliography

Annotated bibliography on the field of higher education Gisele Gomes Avelar Bernardes (UEG – Unidade Goianésia).....	199
--	------------

published issues	207
-------------------------------	------------

sumario

presentación

El campo de la educación superior: tensiones y desafíos

Renata Machado de Assis (UFJ)

João Ferreira de Oliveira (UFG) 19

enfoque

¿Cuál es la cuestión?

El campo de la educación superior en Brasil:

tensiones y desafíos

Renata Machado de Assis (UFJ)

João Ferreira de Oliveira (UFG) 27

puntos de vista

¿Qué piensan otros especialistas?

Expansión de la educación superior en Brasil

de 1995 a 2020: políticas y acciones

Márcia Santos Anjo Reis (IFG – *campus* Jataí)

Luciene Lima de Assis Pires (UFJ) 45

Avances y retrocesos de la educación superior en Brasil en las primeras décadas del siglo XXI Everton Henrique Eleutério Fargoni (UFSCar) João dos Reis Silva Júnior (UFSCar) Afrânio Mendes Catani (USP)	61
Desafíos y dilemas de la educación superior en la economía del conocimiento José Vieira de Sousa (UnB) Margareth Guerra dos Santos (Unifap)	73
La expansión de la red federal de educación superior en el período de 2003 a 2020 Karine Nunes de Moraes (UFG) Luiz Fernandes Dourado (UFG)	85
Internacionalización de la educación superior desde la perspectiva de la cooperación solidaria y horizontal en la región fronteriza de Brasil y Uruguay Marilia Costa Morosini (PUC-RS) Marilene Gabriel Dalla Corte (UFMS) Fernanda Ziani Mendes (Unipampa)	101
El escenario de la internacionalización en programas de posgrado en educación en las regiones Norte y Nordeste (2018-2020) Alda Maria Duarte Araújo Castro (UFRN) Olgáises Cabral Maués (UFPA) Antonia Costa Andrade (Unifap)	117
Desafíos y tensiones en la educación superior mexicana ante la pandemia de COVID-19 Armando Alcántara Santuario (UNAM, México)	133
Gobernanza algorítmica y el papel dual del Tribunal de Cuentas de la Unión: control y regulación de la educación en tiempos de plataforma y sociedad métrica Mário Luiz Neves de Azevedo (UEM)	147
espacio abierto	
Comentarios, entrevistas, propuestas, experimentos, traducciones etc.	
Supervivencia y autonomía de las universidades públicas: tensiones y perspectivas Valdemar Sguissardi (UFSCar) entrevistado por João Ferreira de Oliveira (UFG)	169

reseñas

La educación a distancia en las universidades federales
del Centro-Oeste brasileño: institucionalización
y escenario en (dis)continuidade

Katia Morosov Alonso (UFMT – campus Cuiabá)..... **185**

SANTOS, Catarina de Almeida; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira;
NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona (Orgs.). *Institucionalização da
educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-
Oeste: temáticas em questão*. Brasília, Ed. UnB, 2021. 310 p. Disponível em:
<https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/92>. Acesso em: 3 dez. 2022.

La mercantilización de la universidad y la función productiva
del trabajo inmaterial

Eduardo Pinto e Silva (UFSCar)..... **191**

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. *The new Brazilian university: a busca por
resultados comercializáveis: para quem?* Bauru: Canal 6; Projeto Editorial
Praxis, 2017. 285 p.

bibliografía comentada

Bibliografía comentada en el campo de la educación superior

Gisele Gomes Avelar Bernardes (UEG – Unidad Goianésia) **199**

números publicados **207**

apresentação

O campo da educação superior: tensões e desafios

Renata Machado de Assis
João Ferreira de Oliveira

Pode-se compreender o campo da educação superior como uma espécie de microcosmo social, que possui autonomia relativa e que se produz por meio de relações específicas, mas objetivas, que constroem uma lógica determinada de funcionamento, com um *modus operandi* próprio. Diferentes agentes, individuais e institucionais, integram esse campo, o que inclui universidades e demais instituições de ensino superior (públicas e privadas), órgãos governamentais da administração direta ou vinculados, conselhos e comissões governamentais, entidades diversas (científicas, sindicais, públicas, privadas e confessionais), núcleos e grupos de estudo e pesquisa, que participam da formulação, implementação e avaliação crítica dos processos de regulação, acompanhamento e avaliação de cursos, programas e instituições, assim como das definições de políticas de financiamento, de currículo, de formação, de pesquisa, de inovação, de pós-graduação, de gestão, entre outras.

Trata-se, pois, de um campo ou *locus* que possui relações e práticas diversas, mas específicas, entre os agentes que o disputam, o que decorre, sobretudo, de sua estrutura historicamente constituída de conflitos, lutas, modalidades de poder e modos de dominação. No caso do campo da educação superior, é preciso considerar também, em decorrência do papel regulador e nomeador do Estado, as alterações e transições políticas em diferentes governos e esferas administrativas. Os agentes são, em grande parte, influenciados e determinados pelas lutas em torno da construção do capital científico que procedem do papel e da ação das agências, órgãos e comissões de financiamento e de avaliação que atuam na sua configuração. As lutas em torno da construção do capital científico podem contribuir para legitimar,

consagrar, ampliar prestígio ou desconstruir as posições de poder e de dominação, que se alteram no tempo-espaço.

Com base nesse entendimento, este número da revista *Em Aberto* busca refletir sobre as tensões e desafios do campo da educação superior, que possuem substratos na história desse nível de educação no Brasil, nas políticas e ações de diferentes contextos políticos, nos modos de regulação e avaliação estatal e de outros agentes implementados nas últimas décadas, nas temáticas emergentes desse campo, nas influências ideológicas e nas formulações de diferentes organismos multilaterais, assim como nas lutas, práticas e *modus operandi* específicos dele próprio.

Entre as tendências mais recentes que direcionam para a reconfiguração do campo da educação superior destacam-se:

- a) os movimentos de privatização, financeirização, formação de oligopólios e desequilíbrio público-privado na educação superior;
- b) os processos de diversificação e diferenciação do(s) sistema(s), de expansão acelerada (público/privado) e de democratização do acesso/inclusão;
- c) o aumento crescente do ensino a distância e o processo de hibridização da oferta de educação superior;
- d) as diferentes lógicas, forças e processos de reconfiguração do campo da educação superior e de sua produção intelectual;
- e) as mudanças nas finalidades e na natureza das universidades públicas e outras instituições, na direção de atender às demandas econômico-produtivas; e
- f) o avanço das tecnologias digitais e do chamado capitalismo de vigilância na educação, que tende a ser uma nova força de regulação ou modelação das práticas e ações no campo.

São temas e tendências, antigos e recentes, a serem aprofundados e que vêm reconfigurando o campo da educação superior, com maior ou menor intensidade, especialmente no Brasil.

A proposta inicial deste número se deu em um momento em que ocorria a pandemia da covid-19, assim como a vivência de discursos e práticas autoritários, negacionistas e anticientíficos, que caracterizaram as primeiras décadas do século 21. De modo geral, nesta edição são examinados temas diversos do campo da educação superior no Brasil, considerando seus aspectos históricos, os elementos da conjuntura atual, as interfaces com a expansão da educação superior e com a produção do conhecimento, assim como as tendências e os desafios gerais e específicos.

Partindo do contexto explicitado, justifica-se dar visibilidade ao processo histórico e contemporâneo de gestão, organização e expansão da educação superior, de um modo geral e, especificamente no Brasil, no que se refere às políticas públicas, particularmente nos novos tempos de adequação e reorganização das instituições

desse nível de educação. Foram utilizados, portanto, quatro eixos referenciais para a produção dos artigos que compõem este número da revista *Em Aberto*:

- a) influências e alterações históricas no campo da educação superior;
- b) análise das políticas para a educação superior;
- c) políticas de ação e efetivação da educação superior; e
- d) tensões e desafios no campo da educação superior.

Não se pretende, com esta publicação, esgotar a temática ou considerar o debate encerrado. Pelo contrário: os artigos apresentados pelos diferentes autores visam contribuir para que o campo da educação superior seja pensado, repensado e, quiçá, reestruturado, em médio e longo prazo, considerando-se os pontos de tensão e os desafios a serem superados.

A seção Enfoque contém o artigo “O campo da educação superior no Brasil: tensões e desafios”, produzido pelos organizadores, Renata Machado de Assis e João Ferreira de Oliveira, que apresenta uma revisão teórica narrativa sobre o tema, adotando-se a noção de campo de Pierre Bourdieu. Procedeu-se à análise das políticas, a partir da década de 1990, com suas contradições, ambiguidades e complexidades, que acentuam os problemas enfrentados na educação superior e reiteram a urgência de se fortalecer e democratizar as universidades, bem como a ciência, a inovação e as tecnologias.

Na seção Pontos de Vista, sete artigos são de autores de diferentes instituições brasileiras e um de autor mexicano.

O primeiro artigo se intitula “Expansão do ensino superior no Brasil de 1995 a 2020: políticas e ações”, de Márcia Santos Anjo Reis e Luciene Lima de Assis Pires, que analisam os dados da educação superior nesse período em que foram adotadas medidas de fortalecimento das políticas de expansão da educação superior. A forma como essa expansão ocorre é modificada conforme interesses e conjunturas vivenciadas no contexto social, cultural, político e econômico. Os dados apresentados revelam o crescimento de matrículas e de acesso ao ensino superior, em sua maior parte, devido aos programas de financiamento instituídos pelo governo federal.

O segundo texto, “Progressos e regressos da educação superior no Brasil nas primeiras décadas do século 21”, de Everton Henrique Eleutério Fargoni, João dos Reis Silva Júnior e Afrânio Mendes Catani, reflete sobre as mudanças pelas quais a universidade pública tem passado, com base nas políticas operacionalizadas por meio da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, e conclui que ela está cada vez mais mundializada e inserida no circuito competitivo e produtivo.

Em “Desafios e dilemas da educação superior na economia do conhecimento”, apresentado por José Vieira de Sousa e Margareth Guerra dos Santos, expõe-se o campo da educação superior na economia do conhecimento, seus impasses em relação aos princípios da economia, em contextos emergentes e em diversos países. Aborda-se a mercadorização da educação superior, o gerencialismo e o mundo globalizado e competitivo, enfocando o contexto brasileiro.

O quarto artigo, “A expansão da rede federal de educação superior no período de 2003 a 2020”, de Karine Nunes de Moraes e Luiz Fernandes Dourado, examina os indicadores referentes às instituições federais, no que diz respeito a: quantidade, perfil, número de matrículas, função docente na graduação presencial, matrículas, programas, titulados e bolsas. Os autores constatarem que a ampliação desse nível de ensino resulta de um conjunto de políticas e que a política de ajuste fiscal e de cortes orçamentários interfere nos processos de expansão da rede federal de educação superior.

O quinto artigo, intitulado “Internacionalização da educação superior na perspectiva da cooperação solidária e horizontal na região de fronteira Brasil e Uruguai”, é estruturado por Marília Costa Morosini, Marilene Gabriel Dalla Corte e Fernanda Ziani Mendes. Ao longo do texto, são apresentadas as discussões sobre internacionalização, políticas públicas específicas e a cultura de organização para a internacionalização. As autoras concluem que as ações de internacionalização precisam de esforço coletivo para serem implantadas, especialmente no tocante às políticas públicas nacionais, regionais e internacionais, considerando-se elementos históricos, organizacionais e culturais.

Em seguida, Alda Maria Duarte Araújo Castro, Olgaíses Cabral Maués e Antonia Costa Andrade enfocam “O cenário da internacionalização em programas de pós-graduação em educação nas regiões Norte e Nordeste (2018-2020)”. Embora tenham constatado a presença de ações de internacionalização em todos os programas analisados, a maioria ainda se encontra incipiente em relação a esse processo.

No sétimo artigo, “Desafíos y tensiones en la educación superior mexicana ante la pandemia de COVID-19”, Armando Alcántara Santuario aborda as mudanças governamentais recentes, que buscam a articulação do sistema educacional e a renovação da função social das instituições, voltando as atenções ao público desfavorecido do país. No entanto, ressalta que a pandemia da covid-19 e o sistema educacional e econômico dificultaram a implantação das alterações previstas pelo governo.

Fechando a seção Pontos de Vista, no estudo “Governança algorítmica e o duplo papel do Tribunal de Contas da União: controle e regulação da educação em tempos de plataforma e sociedade métrica”, Mário Luiz Neves de Azevedo, fundamentado na teoria crítica, utiliza conceitos como capitalismo de plataforma e sociedade métrica para analisar a transparência e a objetividade na gestão pública, apresentando, ainda, a governança algorítmica e a chamada “governança sem governo”.

A seção Espaço Aberto é contemplada com a entrevista de Valdemar Sguissardi, feita por João Ferreira de Oliveira, sobre a “Sobrevivência e autonomia das universidades públicas: tensões e perspectivas”. São abordados, nessa entrevista, diversos elementos sobre as universidades públicas e a educação superior, tais como: o estado atual da educação superior no Brasil, no período de pandemia e pós-pandemia; os desafios da expansão, autonomia e sobrevivência do subsistema de educação superior federal; os conceitos de autonomia e heteronomia universitária; o “temor” de estados, governos, mercados, religiões e poderes em geral em relação

à autonomia universitária; o neoliberalismo exacerbado e a autonomia universitária; e as condições de sobrevivência financeira do setor federal de educação superior e de órgãos relacionados. O entrevistado discorre sobre as temáticas com a propriedade da experiência de quase quarenta anos de estudos na área.

A seção Resenhas contém duas contribuições. Na primeira, Katia Morosov Alonso analisa a obra *Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste: temáticas em questão*, organizada por Catarina de Almeida Santos, Daniela da Costa Britto Pereira Lima e Danielle Xabregas Pamplona Nogueira. A autora da resenha mostra que a expansão da educação superior a distância (EaD) é marcada por contradições entre público e privado, (des)continuidades e fragilidades das instituições federais de ensino superior (Ifes). A obra analisada apresenta os resultados de uma pesquisa interinstitucional, realizada em cinco universidades, e compara processos, organização e práticas de implementação e institucionalização da EaD em cada uma das Ifes. A resenha conclui que, apesar das temáticas específicas dos capítulos da obra, o ponto em comum das investigações é a relação intrínseca com a institucionalização da EaD.

Na segunda resenha, Eduardo Pinto e Silva analisa a obra *The new Brazilian university: a busca de resultados comercializáveis: para quem?*, de João dos Reis Silva Júnior. O autor da resenha demonstra que existe uma reconfiguração das práticas e subordinação progressiva do trabalho às funções do capital, o que é marcado pelos processos econômicos e políticos, que constituem uma trama nas instituições, com bases sociais históricas. A mercantilização se refere a um processo histórico, no qual o privado avança nas formas de avaliação, no financiamento e na gestão. Na obra analisada, são ressaltadas as contradições do processo de mercantilização e a historicidade e questiona-se o papel da universidade estatal brasileira, na contemporaneidade.

Encerrando este número, apresenta-se a Bibliografia Comentada, elaborada por Gisele Gomes Avelar Bernardes, que analisou oito obras, entre as quais três artigos de periódicos, três teses de doutorado, um livro e um capítulo de livro. São abordadas temáticas referentes a: desafios da gestão institucional; educação superior na modalidade EaD; o Plano Nacional de Educação e as universidades estaduais; expansão, financiamento, avaliação e democratização da educação superior. São produções que ampliam as possibilidades de leitura e aprofundamento sobre o que foi abordado neste número.

A expectativa, com a organização desta edição, é que os leitores se apropriem do conteúdo exposto pelos diversos autores, e que possam analisar, concordar, contrapor, discordar e utilizar como referência para ampliação do debate sobre a educação superior, no Brasil e em outras partes do mundo, a partir das tensões e desafios que esse nível de ensino apresenta, com todos os seus limites e possibilidades.

Mergulhem na leitura!

Renata Machado de Assis
João Ferreira de Oliveira
Organizadores

Qual é a questão?

enfoque

O campo da educação superior no Brasil: tensões e desafios

Renata Machado de Assis

João Ferreira de Oliveira

Resumo

Algumas tensões do campo da educação superior são examinadas por meio de revisão teórica narrativa, com fundamento na base legal que evidencia o processo de diversificação, diferenciação e crescimento acelerado desse nível de educação nas últimas décadas. A noção de campo, de Pierre Bourdieu, é empregada na análise da constituição e do desenvolvimento desse campo, bem como no exame das políticas, especialmente a partir dos anos 1990, quando se evidenciam iniciativas políticas diversas, complexas, ambíguas e contraditórias, de matizes ideológicas distintas, que vêm acentuando as tensões e os desafios quanto às finalidades, aos elementos estruturadores e aos rumos da educação superior. O contexto dos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), marcado pela privatização e cortes orçamentários para as universidades e os institutos federais remete à necessidade emergencial de fortalecer e democratizar o acesso às instituições de ensino superior públicas, no Brasil, bem como o sistema de ciência, tecnologia e inovação.

Palavras-chave: educação superior; instituições de ensino superior; políticas públicas.

Abstract

Higher education in Brazil: challenges and contentions

The study examines, through a theoretical narrative review, some of the challenges of higher education in Brazil, settled by the legal basis which emphasizes the process of diversification, differentiation and accelerated growth of this level of education in recent decades. Pierre Bourdieu's concept of field was employed in the process of analyzing how higher education is constituted, as well as in the examination of policies, primarily from 1990 onwards, which diverse, complex, ambiguous and contradictory political initiatives of different ideological views are revealed, that have been impacting the field and intensify the contention and the challenges regarding the purpose, the structural elements and the directions of higher education. Contexts of privatization and budget cuts for universities and federal institutes seen in Temer administration (2016-2018) and Bolsonaro administration (2019-2022) entail in urgency, in order to strengthen and democratize the access to public higher education institutions in Brazil, as well as to science, technology and innovation.

Keywords: higher education; higher education institutions; public policies.

Resumen

El campo de la educación superior en Brasil: tensiones y desafíos

Se examinan algunas tensiones en el campo de la educación a través de la revisión teórica narrativa, a partir de la base legal que destaca el proceso de diversificación, diferenciación y crecimiento acelerado de este nivel educativo en las últimas décadas. La noción de campo, de Pierre Bourdieu, se utiliza en el análisis de la constitución y desarrollo de este campo, así como en el examen de las políticas, especialmente a partir de 1990, cuando se evidencian iniciativas políticas diversas, complejas, ambiguas y contradictorias, de diferentes matices ideológicos, que vienen acentuando tensiones y desafíos en torno a los propósitos, elementos estructurantes y direcciones de la educación superior. El contexto de los gobiernos Temer (2016-2018) y Bolsonaro (2019-2022), marcado por privatizaciones y recortes presupuestarios para universidades e institutos federales apunta a la necesidad de fortalecer y democratizar el acceso a las instituciones públicas de educación superior, en Brasil, así como el sistema de ciencia, tecnología e innovación.

Palabras clave: educación superior; instituciones de educación superior; políticas públicas.

Introdução

Este texto é parte de material mais amplo,¹ e busca analisar alguns elementos que mostram a constituição, a expansão e as disputas no âmbito da educação superior no Brasil, evidenciando tensões e desafios, especialmente a partir dos anos 1990. O entendimento do campo acadêmico-científico ou, de forma mais abrangente, do campo da educação superior implica considerar os elementos históricos que o constituem, os elementos da conjuntura atual, as interfaces com a expansão da educação superior, bem como com a produção do conhecimento, e as tendências e os desafios decorrentes do cenário nacional e internacional.

Para fundamentar o debate, utiliza-se o conceito de campo de Bourdieu (1989, 1996), entendido neste texto como espaço comum de práticas e concorrência entre os agentes que possuem diferentes interesses. Cada campo possui “relações de força específicas e de lutas que têm por objetivo conservá-las ou transformá-las”, e nelas “se engendram as estratégias dos produtores”, mediante alianças estabelecidas para assegurar ou ampliar posições (Bourdieu, 1996, p. 61).

A opção metodológica por analisar as políticas educacionais sob a luz da teoria de Bourdieu se fundamenta em focalizar o processo investigativo em certos campos, explicitando aspectos e elementos estruturais que possam descortinar as forças que existem dentro de determinado campo, neste caso, as políticas educacionais de ensino superior, que podem ser definidas, conforme Neitzel e Pelegrini (2022, p. 15, grifos do original), “como um campo de disputas e ‘luta por poder’”. Esse contexto de conflitos abre caminhos para entender as demandas educacionais e o papel do Estado diante delas.

[...] política educacional, enquanto campo teórico, define-se a partir da perspectiva e do posicionamento epistemológico de quem a interpreta ou caracteriza e, por outro lado, que essa definição com um determinado posicionamento epistemológico responde a uma episteme de época. [...] Nesse sentido, investigar as políticas educacionais sob o olhar da Teoria do Campo implica buscar compreender como é distribuído e gerido o poder dentro de um campo, olhando para o modo como se constituem o *habitus* e os capitais pertencentes a ele. (Neitzel; Pelegrini, 2022, p. 16).

As tensões e os debates sobre as políticas de ensino superior, portanto, são abordados considerando o contexto brasileiro e as diferentes gestões, especificamente das últimas: governos de Michel Miguel Elias Temer Lulia (Temer 2016-2018) e de Jair Messias Bolsonaro (Bolsonaro 2019-2022). Foi desenvolvida revisão teórica narrativa, com utilização de bibliografia específica sobre a temática, os documentos existentes e as bases de dados disponíveis.

Não se espera, aqui, aprofundar em aspectos históricos e no debate sobre conceitos de políticas educacionais de ensino superior, mas apresentar pontos de estrangulamento e de destaque, no cenário nacional, que poderão ser desenvolvidos em outros momentos.

¹ O conteúdo abarca partes de outras publicações dos autores sobre a temática.

1 Elementos históricos da constituição e expansão do campo da educação superior

O ensino superior no Brasil teve início a partir de 1808, com a vinda da família real portuguesa. Já o campo da educação superior se estruturou, sobretudo, de 1920 em diante, quando foi criada a primeira universidade. Nessa direção, destacam-se a elaboração e a aprovação do Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931. Cunha (2000), Fávero (2006) e Sousa (2021) registram as tentativas de implantação das primeiras universidades do País, no início do século 20. Os embates em torno da concepção e dos modelos para a criação de universidade foram vários, haja vista muitas vezes ser apenas a “reunião” das faculdades já existentes, com pouquíssima autonomia, ou a tentativa de criação de universidade de pesquisas, desinteressada, autônoma e com liberdade de cátedra. No final de 1945, o Brasil tinha apenas cinco universidades.

No período populista (1945-1964), houve importante aumento de universidades públicas federais (Cunha, 2000; Fávero, 2006; Sousa, 2021). A emergente necessidade de educação superior, levou os governos a ampliarem a oferta pública nas universidades, em um movimento conhecido como “federalização” de faculdades. Tratava-se de movimento ampliado de desenvolvimentismo e modernização do País, constituído de aumento de vagas e de acesso ao ensino superior, desencadeando um processo de inovação acadêmica, principalmente na região sudeste, onde se concentrava o maior número de universidades, favorecendo a criação e estruturação inicial da pós-graduação e da ciência no Brasil. A universidade assume, nesse contexto, importante compromisso de se envolver na busca de soluções para os problemas educacionais, por meio da aproximação com a educação básica e seus percalços, bem como de contribuir na luta pelo processo histórico de independência e emancipação da população.

Com o golpe militar, em 1964, veio o “terror político” no campo educacional, abortando a almejada reforma universitária articulada a uma sociedade autônoma e autodeterminada (Ribeiro, 2007). No período do Regime Militar (1964-1985), a reforma universitária foi aprovada por meio da Lei nº 5.540/1968, postulando a indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão, na intenção de promover alterações para tornar as universidades mais racionais, conectadas e abertas às mudanças, mas, simultaneamente, geridas com maior controle e supervisão (Oliveira; Lima, 2019). Essa reforma produziu efeitos contraditórios na visão de Cunha (2000), em virtude da repressão político-ideológica a professores e estudantes, por um lado, e da ênfase na pesquisa e na pós-graduação, por outro, com a ampliação do fomento para infraestrutura, reconhecimento da profissão docente com carga horária de trabalho definida e dedicação exclusiva.

O setor privado expandiu-se fortemente no Regime Militar, no que se refere à oferta de ensino superior, contando com a influência privatista do Conselho Federal de Educação (Cunha, 2000). As instituições de ensino superior (IES) privadas chegaram à década de 1980 com o percentual acima de 60% de matriculados em cursos de graduação. Dourado (2001) destaca que esse movimento privatista se deu

em função da expansão de matrículas no ensino superior público; do incentivo e das subvenções para as IES particulares, por parte do poder público; e da implementação das fundações educacionais.

Todavia, a Constituição Federal de 1988 garantiu o ensino público gratuito em todos os níveis. A universidade recebeu tratamento específico, com atribuição de “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e o estabelecimento dos princípios da indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão e a garantia de um padrão de qualidade” (Pinheiro, 2005, p. 282). Entretanto, é a partir da segunda metade dos anos 1990 que se efetiva uma reforma mais ampla da educação superior, resultando, por exemplo, na diferenciação entre as IES comunitárias e privadas. No entender de Martins (2000, p. 41) “durante os anos 90 o ensino superior deu mostras de recuperação na sua capacidade de crescer aceleradamente: nos últimos quatro anos a matrícula nos cursos de graduação apresentou uma taxa de expansão anual de 7% em média”.

Apesar do forte crescimento numérico das instituições de ensino superior nas últimas décadas, os dados disponíveis mostram uma distribuição desigual do total das IES pelo país. [...] a região Sudeste absorve 59% dos estabelecimentos, a Sul, 13%, a Nordeste, 13%, a Centro-Oeste, 11% e a região Norte abriga apenas 4% das instituições. Os dados apontam também para uma forte predominância numérica da rede privada, que engloba 78% dos estabelecimentos, enquanto o setor público é responsável por 22% das instituições. As universidades privadas prevalecem numericamente em todas as regiões do país, principalmente no Sudeste, Sul e Centro-Oeste. (Martins, 2000, p. 43).

Também ocorreram mudanças na direção da diversificação dos cursos, dos processos seletivos das instituições, das finalidades das IES e do ensino superior, levando em conta a expansão da graduação e da pós-graduação em âmbito público e privado (Cunha, 2003; Oliveira, 2000).

2 Políticas, tensões e processos de reconfiguração do campo da educação superior

Durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, surgiram medidas e políticas educacionais visando à reconfiguração do ensino superior no Brasil, por meio de padronização nos critérios de modernização e de novas formas de gestão para esse nível, de modo a reforçar o gerencialismo sob a égide do produtivismo capitalista e dentro da reforma administrativa empreendida pelo Estado (Cunha, 2003; Oliveira, 2000; Oliveira; Lima, 2019). Nesse contexto, a conceituação de universidades públicas, sua natureza e relevância para a sociedade, principalmente as federais, foi retomada nos debates.

O governo passou a implementar ações voltadas para o crescimento, diversificação das instituições e expansão do número de matrículas (Martins, 2000), viabilizando a educação superior de forma mais flexível, variada e competitiva, atendendo à demanda mercadológica e ao denominado Estado avaliador. No entanto, por meio disso, o governo federal acabou tornando a educação superior ainda mais

desigual e heterogênea, em contraposição a um formato unificado, que atendesse ao princípio do tripé pesquisa, ensino e extensão, desenvolvidos de forma indissociada. A educação superior veio, ao longo dos tempos, tentando se constituir em sistema nacional integrado e concatenado com o desenvolvimento social e econômico do Brasil (Martins, 2000).

A base dessas mudanças foi a reforma do Estado realizada no governo FHC (1995-2002), associada às políticas neoliberais que favorecessem o processo de globalização da economia, em conformidade com as diretrizes neoliberais do Consenso de Washington, de 1989. As políticas neoliberais no campo da educação superior contribuíram para o crescimento do setor privado mercantil na oferta de ensino superior no País, ampliando o processo de privatização e de segmentação da oferta em termos de diversidade e diferenciação das IES, dos processos seletivos e dos cursos, bem como implicaram a redução do financiamento das universidades federais, o que resultou em diminuição dos recursos para manutenção e em achatamento dos salários de docentes e servidores técnico-administrativos (Reis, 2014).

Pode-se afirmar que o governo FHC (1995-2002) implantou programas, políticas, e ações que iniciaram a reestruturação da educação superior, visando à modernização e ao gerenciamento das universidades federais, sob o paradigma da produção capitalista e da reforma administrativa do Estado. Foram revistos conceitos de universidade, de sua natureza e relevância social, especialmente as públicas, bem como se buscou implantação de instrumentos avaliativos dos cursos de graduação (Cunha, 2003).

Nessa direção, durante o Governo FHC, impulsionado pelo financiamento de agentes privados estrangeiros e nacionais, o desenvolvimento das empresas educacionais de educação superior consolidou a mercantilização da educação e privatização de serviços públicos. Nesse período iniciou-se um significativo processo de expansão na oferta da educação superior no Brasil. Contudo, a educação superior entrou no processo de expansão por meio da privatização, enquanto as políticas educacionais adotadas seguiram um modelo de mercado, produtivistas e gerencialistas, pautadas no crescimento quantitativo (instituições, matrículas, cursos, vagas) do setor privado/mercantil. (Lima; Cunha, 2020, p. 4).

As principais reformas, enumeradas por Lima e Cunha (2020), foram: a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº 9.394/1996); a Lei nº 9.131/1995, que regulamentou o Conselho Nacional de Educação (CNE) e estabeleceu avaliações frequentes nas instituições e nos cursos superiores; a Portaria nº 249/1996, do Ministério da Educação (MEC), que criou o Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão); e o Decreto nº 2.026/1996, que definiu os procedimentos para avaliação dos cursos e das IES.

Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), de 2003 a 2010, houve certa continuidade nas políticas educacionais voltadas para a reforma da educação superior, iniciadas durante a gestão FHC, especialmente nos anos iniciais do primeiro período. No governo Lula, foram implementados programas, ações e projetos que tiveram expressivo impacto na busca pela reestruturação da educação superior no

País, marcado por continuísmo e, também, por alterações referentes à política desenvolvida no governo anterior. Predominou o discurso da procura pelo espaço democrático nas universidades, visando à educação com acesso ao público, de forma gratuita e com qualidade, e implantou-se um coletivo de programas e políticas específicas com foco na ampliação do acesso aos cursos de graduação, principalmente pelas classes populares (Carvalho; Soares Neto; Pinheiro, 2020; Oliveira; Lima, 2019).

Nessa direção, destacam-se, entre outros, programas, projetos e ações, que objetivaram a expansão do sistema federal e apoiaram o crescimento das IES privadas, como:

- 2004: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes);
- 2004: Programa Universidade para Todos (Prouni);
- 2007: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni);
- 2008: criação e expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs);
- 2017: reformulação e ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) de 1999.

O Sinaes apresentou um novo procedimento de avaliação e regulação da educação superior, mas foi alterado quando se criaram o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC). O Prouni e o Fies viabilizaram o aumento das vagas e matrículas em IES particulares, com recursos públicos. Simultaneamente, o Reuni e os institutos federais foram responsáveis pela expansão e diversificação na educação superior federal. Essa gestão intentou estabelecer uma política de reestruturação e expansão das universidades e dos institutos federais, tendo criado novas universidades e institutos federais e novos *campi*, bem como ampliado significativamente as vagas em concursos para docentes e servidores técnico-administrativos (Carvalho; Soares Neto; Pinheiro, 2020; Dourado, 2009; Reis, 2014).

Nesse contexto, Amaral (2009, p. 180) destaca que o governo Lula (2003-2010) “valorizou mais a tríade público/processo/sociedade do que a tríade privado/produto/mercado, ao discutir o eixo autonomia-avaliação-financiamento”. No entanto, isso é relativo, segundo o autor, devido às contradições na execução das ações direcionadas à educação superior, como o Prouni, que canalizou recursos públicos para o setor privado; apenas tardiamente os programas se voltaram para a expansão do setor público. Também houve ênfase nas avaliações por meio de índices, a exemplo da criação do CPC e do IGC, como alteração do Sinaes, que retomaram a lógica dos ranqueamentos do Exame Nacional de Cursos ou “Provão”, que havia sido criado em 1995 pelo governo FHC. Além disso, a defesa da autonomia não se concretizou conforme o esperado.

A presidente Dilma Rousseff, de 2011 a 2016, continuou a desenvolver as políticas do governo anterior, especialmente em relação à ampliação das universidades

e dos institutos federais, por meio da criação e expansão. Nesse contexto, houve a implementação de mais de cem mil bolsas para o programa Ciência sem Fronteiras, contemplando alunos matriculados em cursos de graduação e de pós-graduação, e a criação da Lei de Cotas, que prevê a concessão de 50% das vagas nas instituições federais (universidades e institutos) para os alunos que frequentaram o ensino médio em escolas públicas (Oliveira; Lima, 2019).

Ainda na gestão Dilma, foi enfatizada a política de fomento à ciência, tecnologia e inovação, bem como políticas e ações na área. Em junho de 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que enfocou a expansão da educação superior, englobando a graduação e a pós-graduação, em três Metas: 12, 13 e 14.

Meta 12 – 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.

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.

Meta 14 – Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. (Brasil. Lei nº 13.005, 2014).

34 Na mesma direção, Saviani (2020, p. 6) destaca a Meta 20, que apresenta: “ampliar o investimento em educação pública de forma a atingir [...] o equivalente a 10% do produto interno bruto (PIB) ao final do decênio”. No entender do autor, a partir do ano de 2013, o País entrou em crise econômica, política e social, que influenciou as forças políticas de cunho conservador e autoritário a planejarem e efetivarem um “golpe jurídico-midiático-parlamentar consumado em 31 de agosto de 2016 com o impedimento da então presidenta da República, Dilma Rousseff” (Saviani, 2020, p. 1).

Marques, Ximenes e Ugino (2018) esclarecem que os governos Lula e Dilma foram marcados pela ambiguidade no campo da educação em nível superior. Houve ampliação indiscutível no ingresso ao ensino superior público, com crescimento de oferta de vagas gratuitas; no entanto, apresentou-se de forma expressiva a predominância do setor privado, que objetiva lucros e oferta precária qualidade na educação. Todavia, os autores salientam que, por meio da política de acesso à universidade, as classes menos favorecidas passaram a frequentá-la, devido à oferta de vagas gratuitas e ao sistema de cotas.

3 Ações e impactos recentes no campo da educação superior

Após a saída da presidente Dilma Rousseff, durante as gestões de Temer (2016-2018) e de Bolsonaro (2019-2022), foram traçadas políticas e ações educacionais que repercutiram nos sistemas e nas redes de ensino, da educação

básica ao ensino superior, e, especificamente, impactaram a formação dos profissionais da educação básica. São definições que se referem aos currículos da educação básica e à formação de professores, à avaliação dos sistemas de ensino e gestão escolar, à política de austeridade fiscal, com cortes orçamentários acentuados, representando uma contrarreforma da educação brasileira. “Vale ressaltar, nesse contexto, o avanço da perspectiva privatista na esfera pública e das lógicas neotecnicista e empresarial na gestão dos sistemas de ensino e das escolas” (Aguilar, 2020, p. 620).

O governo Temer (2016–2018) realizou cortes no orçamento e redução dos gastos de recurso público, instituindo uma política de ajuste fiscal, e justificou esses atos em nome de uma “regeneração do Estado”, política apontada como “uma ponte para o futuro”. O governo Bolsonaro (2019–2022) deu continuidade a essas políticas de inspiração neoliberal, mas agora associadas a uma perspectiva conservadora e autoritária de extrema direita (Oliveira; Lima, 2019).

Desde então, observa-se que as políticas vigentes no Brasil foram desconstruídas, entre as quais se podem citar leis, reformas, emendas constitucionais, decretos e diversas ações: a Emenda Constitucional nº 95/2016; a Lei de Terceirização – Lei nº 13.429/2017; a Lei da Reforma Trabalhista – Lei nº 13.467/2017; a Emenda da Reforma da Previdência – Emenda Constitucional nº 103/2019; a Lei da Liberdade Econômica – Lei nº 13.874/2019; e a Emenda Constitucional nº 186/2019, transformada em Emenda Constitucional nº 109/2021, entre outras. Essas ações representam a interferência das orientações neoliberais, que indicam reconfiguração do papel estatal, e assinalam alterações significativas na forma de compreender e estabelecer os serviços públicos. Outras medidas específicas têm sido implementadas para promover a (des)regulação da educação superior, em geral, como ações de intervenção, cerceamento, cortes e redução de recursos públicos para universidades federais e agências que financiam a pesquisa e a pós-graduação no Brasil.

Enquanto candidato às eleições para presidente do Brasil, em 2018, Bolsonaro incluiu, em seu programa de governo, alguns pontos sobre a educação, de forma isolada: utilizar a EaD como possibilidade de diminuir custos; priorizar o financiamento da educação básica; conservar a Emenda Constitucional nº 95/2016; incentivar parcerias entre universidades e empresas privadas, estimulando o empreendedorismo; enfatizar a pesquisa aplicada; acabar com as cotas nas instituições federais de ensino, entre outros. Isso começou a se materializar no início do governo, por exemplo, mediante a veiculação do Projeto de Lei do Programa Future-se, que incentivaria, de certo modo, as parcerias, a busca por conseguir recursos próprios e o empreendedorismo, o que viabilizaria, nessa lógica das parcerias, a geração de recursos próprios e do empreendedorismo na administração das universidades federais (Oliveira; Lima, 2019).

A reconfiguração da educação superior pública federal, no governo Bolsonaro (2019–2022), deu-se também por meio de:

- mudanças estruturais do Ministério de Educação (Brasil. Decreto nº 9.465, 2019);
- encerramento dos cargos e funções de confiança (Brasil. Decreto nº 9.725, 2019);

- influências na definição dos reitores nas universidades e institutos federais;
- inibição da participação democrática, eliminando conselhos ou colegiados (Brasil. Decreto nº 9.759, 2019);
- reduções e cortes nos orçamentos das instituições federais de ensino, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes);
- desrespeito à liberdade de cátedra, por meio de perseguição a gestores e docentes;
- utilização do portal único “gov.br”, para controlar as informações;
- influência nas licenças e afastamentos dos servidores;
- tentativa de centralizar as aposentadorias das universidades federais na Previdência Social;
- ofensivas a algumas instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe);
- direcionamento para que as universidades federais busquem recursos no mercado, por meio do Programa Future-se (Oliveira; Lima, 2019).

Portanto, houve uma série de medidas contra a autonomia das universidades, respaldada na atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), utilizando como base os artigos 206 e 207 da última Constituição Federal (Oliveira; Lima, 2019). Em decorrência da política conservadora e ultraneoliberal, percebem-se ações negacionistas e discursos anticientíficos, em contraposição à exacerbação dos interesses de livre mercado, redução do Estado na regulação, desinvestimento nas universidades, nos institutos federais e no sistema de ciência e pós-graduação, ataques à autonomia e à gestão democrática das universidades federais, entre outros.

Morais, Santos e Paiva (2021, p. 4) abordam as políticas educacionais nesse contexto de “restauração e conservadorismo”, a partir dos governos Temer e Bolsonaro, caracterizado como um “processo de agudização e do esfacelamento das políticas educacionais”. Para as autoras, os últimos 30 anos demonstram ajustamento das políticas educacionais, condicionadas aos organismos internacionais, e, mesmo passando por processos de renovação política, preservaram-se as ligações com as perspectivas das agências multilaterais. Especificamente nesses dois últimos governos de concepções conservadoras, com ideais hegemônicos, as políticas voltadas para a educação sofreram constantes ataques que abalam suas estruturas, por meio de produção e reprodução de ideias e representações, e buscaram por uma perspectiva de eficácia, produtivismo e resultados, conforme a lógica do mercado, distanciando-se do que se espera em termos de conscientização da população e de formação humana.

Considerações finais

A reconfiguração da educação superior nos últimos anos, no Brasil, especialmente de 1990 em diante, encontra-se vinculada a tendências e processos mais amplos de alterações nesse nível de ensino. Organismos multilaterais vêm

indicando, há décadas, a necessidade de diversificar e diferenciar os sistemas de educação superior, visando ampliar sua oferta no contexto da chamada economia do conhecimento. Advogam também que a educação superior deve fazer parte do livre comércio entre os países, o que certamente a levaria a ser tratada como um serviço ou uma mercadoria, e não um bem social.

A adoção dessa lógica tem contribuído para o processo de transnacionalização e intensificação dos mecanismos de privatização e mercadorização da educação superior, o que já vem ocorrendo em grande medida desde o momento em que ela se tornou objeto de comércio, contribuindo para a financeirização e oligopolização desse nível de ensino no País (Carvalho; Soares Neto; Pinheiro, 2020; Chaves; Santos; Kato, 2020). Observa-se, cada vez mais, a prevalência dos interesses privado-mercantis em termos de financeirização, oligopolização, desregulamentação, tecnificação do currículo e da formação por competências, concentração de matrículas, sucateamento do trabalho docente, aumento da relação professor-aluno, transposição do ensino presencial para o ensino a distância etc.

Nesse contexto, ocorre perda dos parâmetros, processos e mecanismos de regulação, supervisão e avaliação da qualidade, em favor do discurso da qualidade da educação e da avaliação, baseado em critérios de autorregulação do mercado nacional e internacional. Surgem novas políticas e novos atores, assim como novos agentes que criam uma espécie de governança global da educação superior, com destaque para o empreendimento que leve ao avanço das tecnologias, da inovação e da competitividade empresarial. É cada vez mais presente, por exemplo, a lógica dos índices e *rankings* internacionais que ampliam a competição e a hierarquização acadêmica. A presença e a orientação das grandes plataformas de informação e comunicação são uma realidade no processo de estruturação das IES e nos processos de ensino-aprendizagem, intensificada a partir da pandemia da covid-19. O horizonte que se apresenta é o da proliferação de uma educação superior sem fronteiras no contexto da globalização ou economia do conhecimento.

O processo histórico e contemporâneo de estruturação, gestão, organização e expansão da educação superior no Brasil, no tocante às políticas públicas, especialmente nos novos tempos de adequação e reorganização das instituições, dos cursos e dos processos formativos desse nível, visam atender a necessidades diversas. É fundamental, pois, ampliar o debate e os estudos acerca de temas do campo da educação superior no País, considerando os elementos históricos que o constituem, a conjuntura atual, as interfaces com a expansão da educação superior e com a produção do conhecimento e as tendências e os desafios gerais e específicos, uma vez que as reformas e os processos de reconfiguração da educação superior no Brasil se mostram complexos, contraditórios, ambíguos e com impactos diversos.

Cabe destacar que, mesmo com a educação superior em contínuo processo de reconfiguração, poucos conseguem chegar a esse nível de ensino, que pode ser considerado elitista, e a intenção de universalização do acesso à universidade para as massas, os grupos menos favorecidos socialmente, distancia-se cada vez mais do formato de ensino superior em vigência atualmente, no Brasil (Oliveira; Lima, 2019).

As publicações sobre a temática remetem à urgente necessidade de fortalecer e democratizar o acesso às IES públicas, em um contexto no qual têm predominado a privatização e os cortes orçamentários para as universidades e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs).

Referências bibliográficas

AGUIAR, M. A. S. Políticas de educação em questão: retrocessos, desafios e perspectivas. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 14, n. 30, p. 619-621, set./dez. 2020.

AMARAL, N. C. O eixo autonomia-avaliação-financiamento em FHC e Lula. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Xamã, 2009. p. 169-182.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas: Papyrus, 1996.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 out. 1996. Seção 1, p. 20545.

BRASIL. Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jan. 2019. Edição 1-B, Seção 1, p. 6, Edição extra.

BRASIL. Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019. Extingue cargos em comissão e funções de confiança e limita a ocupação, a concessão ou a utilização de gratificações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 mar. 2019. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 nov. 1968. p. 10369.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. p. 27833.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 nov. 1995. Edição extra.

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, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 mar. 2017. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2017. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 2019. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 249, de 18 de março de 1996. Provão – Exame Nacional de Cursos – Sistemática. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 mar. 1996. Seção I, p. 4686.

CARVALHO, M. S.; SOARES NETO, H. F.; PINHEIRO, L. I. F. Financeirização da educação superior no Brasil: inadimplência e programas educacionais nos anos 2000. *Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, v. 29, n. 2, p. 105-120, maio/ago. 2020.

CHAVES, V. L. J.; SANTOS, M. R. S.; KATO, F. B. G. Financiamento público para o ensino superior privado-mercantil e a financeirização. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, n. 8, p. 1-20, jan. 2020.

CUNHA, L. A. Ensino superior e a universidade no Brasil. In: VEIGA, C. G.; LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M. (Org.). *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 151-204.

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

DOURADO, L. F. *A interiorização do ensino superior e a privatização do público*. Goiânia: UFG, 2001.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações. In.: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Xamã, 2009. p. 149-167.

FÁVERO, M. L. A. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar*, Curitiba, v. 22, n. 28, p. 17-36, jul./dez. 2006.

LIMA, T.; CUNHA, M. A educação superior no Brasil contemporâneo (1995-2016): uma análise dos Governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, n. 28, p. 1-21, jun. 2020.

MARQUES, R. M.; XIMENES, S. B.; UGINO, C. K. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 38, n. 3 (152), p. 526-547, jul./set. 2018.

MARTINS, C. B. O ensino superior brasileiro nos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 41-60, 2000.

MORAIS, E. M.; SANTOS, C. R.; PAIVA, I. A. Políticas públicas de educação no contexto neoliberal: um breve balanço. *Inter-legere*, Natal, v. 4, n. 31, c25900, maio/ago. 2021.

NEITZEL, O.; PELEGRINI, C. A política educacional a partir da teoria do campo de Bourdieu. *Revista Eletrônica de Educação*, São Carlos, v. 16, e4486002, jan./dez. 2022.

OLIVEIRA, J. F. *A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás (UFG)*. 2000. 210 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, J. F.; LIMA, D. C. B. P. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: tendências e desafios no contexto do PNE (2014-2024). In: OLIVEIRA, J. F.; LIMA, D. C. B. P. (Org.). *Políticas de educação superior e PNE (2014-2024): expansão, qualidade e tendências*. Brasília: Anpae, 2019. p. 16-22.

PINHEIRO, M. F. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 255-291.

REIS, M. S. A. Expansão do ensino superior no Brasil e a concretização em Jataí. In: LIMA, R. R.; DOMINGUES, I. M. S.; SANTOS, E. S. (Org.). *Processos formativos em educação: diferentes pesquisas*. São Paulo: All Print, 2014. p. 11-23. (Coleção Processos Formativos em Educação).

RIBEIRO, M. L. S. *História da educação brasileira: a organização escolar*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. *Roteiro*, Joaçaba, v. 45, e21512, jan./dez. 2020.

SOUSA, J. V. História da educação superior. In: MOROSINI, M. (Org.). *Enciclopédia Brasileira de Educação Superior – Ebes*. Porto Alegre: EDIPUCRS; Ries/Pronex, 2021. p. 25-207. v. 2.

Renata Machado de Assis, doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), é professora dos cursos de Educação Física e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Jataí (UFJ).

renatafef@hotmail.com

João Ferreira de Oliveira, doutor e pós-doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é professor titular da Universidade Federal de Goiás (UFG) e bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

joao.jferreira@gmail.com

Recebido em 30 de agosto de 2022

Aprovado em 7 de março de 2023

O que pensam outros especialistas?

pontos de vista

Expansão do ensino superior no Brasil de 1995 a 2020: políticas e ações

Márcia Santos Anjo Reis

Luciene Lima de Assis Pires

Resumo

Investigação qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental e na análise estatística dos dados. O recorte temporal de 1995 a 2020 justifica-se por ser o período em que se constata a criação de um conjunto de ações e políticas específicas em âmbito público e privado. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, reestruturou a educação nos diferentes níveis e modalidades e ocasionou impacto na educação superior. Por isso, a análise dos dados inicia-se em 1995, quando o governo brasileiro adotou medidas normativas que fortaleceram a política de expansão da educação superior sob a lógica da diversificação, da diferenciação e da privatização. Essa expansão não é recente, mas a forma como é percebida, encarada e proposta pelos diversos nichos da sociedade modifica-se de acordo com interesses e conjunturas políticas, sociais, culturais e econômicas. Destaca-se que, a partir da segunda metade da década de 1990, a ampliação do número de matrículas e das oportunidades de acesso ao ensino superior deve-se a programas de financiamento federal.

Palavras-chave: acesso ao ensino superior; educação superior; financiamento; privatização.

Abstract

Expanding higher education in Brazil from 1995 to 2020: policies and actions

A qualitative study based on bibliographical and documentary research and statistical analysis of the collected data. The temporal frame spanning from 1995 to 2020 is justified due to being a period when were established several actions and specific policies regarding the expansion of higher education in the public and private scopes. The 1996 National Education Guidelines and Framework Law (Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – LDB) restructured education at different levels and modalities and had an impact on higher education. Therefore, data analysis initiates in 1995, when the Brazilian government adopted normative measures which strengthened the policy of expanding higher education, following a logic of diversification, differentiation, and privatization. Such expansion is not recent, however, the way it is perceived, handled, and proposed by the various niches of society shifts according to political, social, cultural, and economic circumstances and interests. It is observed that, from the mid-1990s onwards, the number of registries and opportunities to access higher education increased, deriving from federal financial programs.

Keywords: access to higher education; higher education; financing; privatization.

46

Resumen

Expansión de la educación superior en Brasil de 1995 a 2020: políticas y acciones

Investigación cualitativa, basada en la investigación bibliográfica, documental y análisis estadístico de datos. El marco temporal de 1995 a 2020 se justifica porque es el período en el que se verifica la creación de un conjunto de acciones y políticas específicas en el ámbito público y privado. La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, de 1996, reestructuró la educación en diferentes niveles y modalidades e incidió impacto en la educación superior. Por lo tanto, el análisis de los datos comienza en 1995, cuando el gobierno brasileño adoptó medidas normativas que fortalecieron la política de expansión de la educación superior bajo la lógica de diversificación, diferenciación y privatización. Esta expansión no es reciente, pero la forma en que es percibida, vista y propuesta por los diversos nichos de la sociedad cambia según intereses y coyunturas políticas, sociales, culturales y económicas. Cabe señalar que, a partir de la segunda mitad de la década de 1990, el aumento en el número de matrículas y oportunidades de acceso a la educación superior se debe a los programas de financiamiento federal.

Palabras clave: acceso a la educación superior; educación superior; financiación; privatización.

1 O sistema de educação superior na sociedade contemporânea

O ensino superior brasileiro traz em sua trajetória histórica um modelo privatista. Mesmo os governos populares se mostraram vinculados aos ideais neoliberais com investimentos públicos na iniciativa privada. Compreender as nuances desse nível de ensino é necessário quando analisamos sua expansão, no período de 1995 a 2020, a qual ocorre categorizada em modelos teóricos semelhantes aos desenvolvidos por Trow (2005) como “o sistema de elite, o sistema de massa e o sistema de acesso universal”.

Reis (2014, p. 47) salienta que Trow (2005) traz mostras da expansão da educação superior – como sistema de educação –, enfatizando dados inter-relacionados, os quais desenvolvem “problemas díspares, acarretando modificações significativas: a taxa de crescimento da matrícula, o tamanho absoluto do sistema e das instituições e a proporção do grupo etário relevante matriculado nas IES¹”.

Para Trow (2005), a análise do crescimento de matrículas, independentemente de a ampliação da matrícula ser de taxa líquida ou bruta, modifica as relações nas comunidades acadêmicas, as quais tendem a pressionar os governos para ações afirmativas. Ao se analisarem as taxas de crescimento – líquida e bruta –, percebe-se que elas provocam mudanças organizacionais nas instituições de ensino e na estrutura curricular de diversos cursos, o que leva à diferenciação e à diversificação institucional. Reis (2014, p. 47) afirma que “a taxa líquida corresponde à relação entre o número de jovens numa dada faixa etária matriculados no ensino superior e o total de jovens da faixa etária considerada”. Já a taxa bruta se baseia no número de alunos matriculados – independentemente da idade – *versus* a quantidade de jovens no grupo etário equivalente (18 a 24 anos).

Reis (2014, p. 47), fundamentada em Trow (2005), afirma que “a origem do processo de transição de uma fase do sistema de educação superior para outra pode ser analisada pelo tamanho do sistema, ou seja, pela ampliação de matrículas efetivadas de determinada faixa etária pertinente (jovens entre 18 e 24 anos)”. Para Trow (2005), quando 15% do grupo de jovens entre 18 e 24 anos são acolhidos, caracteriza-se o sistema de elite, se 16% a 50% são atendidos, representa-se o sistema de massa, e, se 50% são acolhidos, constitui-se o sistema universal. Só se considera que ocorreu a materialização do sistema de massa quando se englobam acima de 30% das matrículas do grupo etário pertinente.

Tendo como parâmetro a categorização do sistema de educação superior proposto por Trow (2005), analisa-se, a seguir, a expansão do ensino superior brasileiro no período de 1995 a 2020.

¹ Instituições de ensino superior.

2 A educação superior brasileira

As análises aqui apresentadas tiveram como parâmetro os dados quantitativos relacionados às matrículas, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995-2002, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) – 2003-2010, Dilma Rousseff (Dilma) – 2011-2016, Michel Temer (Temer) – 2016-2018, e Jair Messias Bolsonaro (Bolsonaro) – 2019-2022, que expressam parte da dimensão da realidade brasileira, articulando-as com a análise referente às alterações geradas em todo o sistema de ensino superior, entre 1995 e 2020, avaliando as políticas educacionais que influenciaram a expansão do ensino superior no Brasil no período. Os governos foram analisados à luz dos estudos teóricos apresentados até junho de 2022.

Reis (2014), ancorada em Brentani e Cruz (2011), afirma que a taxa bruta parece ser um indicador para a análise da educação superior brasileira. Para os autores,

a taxa bruta indica que o país forma mais pessoas no ensino superior e aumenta, assim, o nível de escolaridade da população adulta, que é, de fato, o fator mais relevante em termos de qualificação da mão de obra e da elevação do nível de escolarização da população. (Brentani; Cruz, 2011, p. 2, *apud* Reis, 2014, p. 49).

Sendo assim, optou-se por fazer uma análise com base nos dados da taxa bruta e da taxa líquida de matrícula na educação superior expostos na Tabela 1.

48

Examinando a educação superior no governo FHC, Reis (2014) afirma que a porcentagem da população matriculada (taxa bruta) cresceu impulsionada por um conjunto de políticas do governo federal até atingir o patamar de 15,1% em 2002 (Tabela 1). Segundo ela – fundamentada em Dourado (2008) –, ocorreu no Brasil um processo de diferenciação e diversificação institucionais que foi naturalizado, visto que,

após 1995, no País, por meio das mudanças nas políticas e na gestão da educação superior, é responsável pela expansão, consolidando a atuação do ensino privado. Assim como ocorreu expansão na taxa bruta das matrículas no governo FHC, observa-se também o crescimento na taxa líquida, que passou de 5,8% em 1995 para 9,6% em 2002, um aumento de 3,8%, inferior ao crescimento da taxa bruta, que foi de 5,8%. Os dados evidenciam que um grande número de pessoas acima de 18 a 24 anos está procurando formação em nível superior. (Reis, 2014, p. 53).

Em função desses percentuais, voltamos a Trow (2005) e, tendo como parâmetro a dimensão dos sistemas por ele definido, bem como os dados da taxa líquida expressos na Tabela 1 no período de 1995 a 2020, pode-se assegurar como elitista o sistema de educação superior brasileiro.

Tabela 1 – População de 18 a 24 anos, matrícula bruta em educação superior na graduação, taxa bruta e taxa líquida – Brasil – 1995-2020

Ano	População de 18 a 24 anos	Matrícula bruta em graduação	% População matriculada Taxa bruta	Taxa líquida
1995	18.737.006	1.759.703	9,3	5,8
1996	19.491.000	1.868.529	9,6	5,8
1997	19.634.957	1.945.615	9,9	6,2
1998	20.350.699	2.125.958	10,4	6,7
1999	20.977.857	2.369.945	11,3	7,4
2000	23.365.185	2.694.245	11,5	7,3
2001	22.940.218	3.030.754	13,2	8,7
2002	23.098.462	3.479.913	15,1	9,6
2003	23.371.702	3.887.022	16,6	10,5
2004	24.072.318	4.163.733	17,3	10,4
2005	24.405.518	4.453.156	18,2	11,1
2006	24.285.000	4.676.646	19,2	12,4
2007	23.845.000	4.880.381	20,1	13,0
2008	23.242.000	5.080.056	21,8	13,6
2009	23.034.321	5.954.021	22,2	13,7
2010	23.878.190	6.379.299	26,7	13,9
2011	22.497.453	6.739.689	27,8	14,6
2012	22.305.000	7.037.688	32,8	16,6
2013	22.314.000	7.305.977	33,3	17,1
2014	21.962.000	7.828.013	35,1	18,2
2015	22.214.000	8.027.297	36,9	19,3
2016	22.436.000	8.048.701	40,7	20,7
2017	22.855.000	8.286.663	40,3	19,9
2018	22.634.000	8.450.755	44,3	21,8
2019	22.068.000	8.603.824	44,4	21,5
2020	23.719.091 ⁽¹⁾	8.680.354	45,1	20,8

Fonte: Elaboração própria com base em Reis (2014, p. 50) para os dados de 1995-2010; para o período 2011-2020, os dados foram extraídos da *Sinopse estatística da educação superior* (Brasil. Inep, [s. d.] e da *Pnad contínua* (IBGE, Pnad [s. d.]).

(1) Previsão calculada pelas autoras no Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra).

Ao final do governo FHC, segundo mandato, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE/2001), com o qual acreditava-se que o cumprimento das metas estabelecidas traria para a educação brasileira novos caminhos. No entanto, não foi o que ocorreu. Dourado (2011), ao analisar o atendimento das metas definidas no PNE/2001, afirma que ele se configurou como um planejamento meramente formal, visto que mecanismos concretos de financiamento não foram pensados/

implementados. A quase ausência de financiamento fez com que as metas não se materializassem como esperado. Há de se observar, por exemplo, a Meta 1, que definia: “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (Brasil. Lei nº 10.172, 2001, item 4.3, Meta 1). Ao se avaliar o cumprimento dessa meta, pelos dados da Tabela 1 referentes à taxa líquida no ano de 2011 (14,6%), verifica-se que a educação superior brasileira permaneceu no sistema de elite definido por Trow (2005). No mesmo sentido de análise empregado por Dourado (2008), constata-se de maneira específica o não cumprimento da Meta 7: “instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos [...]” (Brasil. Lei nº 10.172, 2001, item 4.3, Meta 7).

De 2003 a 2010, durante o governo Lula, observou-se o crescimento contínuo da porcentagem de população matriculada (taxa bruta), passando de 16,6% em 2003 para 26,7% em 2010, um aumento de 10,1% (Tabela 1). Corroboramos a análise desenvolvida por Reis (2014, p. 54) ao afirmar que se ponderando “a taxa bruta de matrículas de 26,7%, há um número representativo da população fora da faixa etária de 18 a 24 anos que retomou os estudos no Brasil”. Considerando-se o modelo teórico de Trow (2005), o Brasil, em 2010, com a taxa líquida de 13,9%, permanece como sistema de educação superior de elite, tendo em vista que a porcentagem de população matriculada não ultrapassou 15%.

A presidente Dilma iniciou seu primeiro governo quando estava em vigor a fase II de expansão da educação superior – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni (Brasil. Decreto nº 6.096, 2007). A expansão da fase I ocorreu no governo Lula. Segundo Lima e Cunha (2020, p. 9), “ao mesmo tempo que se efetivava o segundo ciclo, [...] iniciou-se o terceiro, de 2008 a 2013, que dizia respeito à expansão e integração regional e internacional. [...] esta última fase de expansão esteve pautada na criação de instituições federais em locais estratégicos do País”. Os autores destacam que a relação aumento de vagas/concluintes do processo de expansão não ocorreu como previsto:

[...], os dados do Inep demonstram que, de 2007 a 2012, o número de vagas no setor público federal passou de 155.040 para 283.445, um crescimento de 83,0%; o de matrículas passou de 615.542 para 985.202, um aumento de 60,1%. No que se refere ao número de concluintes, este passou de 89.257 para 96.270, um crescimento de aproximadamente 8,0%. (Lima; Cunha, 2020, p. 10).

Esse resultado é pouco satisfatório quando se analisam os investimentos realizados pelo governo federal, o que “pode estar relacionado ao aumento da evasão e de permanência prolongada que tem se intensificado nos últimos anos na educação superior” (Lima; Cunha, 2020, p. 10). Para os autores, é inegável a expansão observada no acesso à educação superior, pois “os dados [de 2019] do Inep destacam que, de 1995 a 2018, o número de estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais e a distância elevou-se de modo expressivo, passando de 1.759.703 para 8.450.755, um crescimento de 380,2%” (Lima; Cunha, 2020, p. 15).

Ao se verificar a questão dos investimentos públicos no ensino superior, segundo Chaves, Reis e Guimarães (2018), a análise da execução dos recursos orçamentários da União demonstra que o governo federal ampliou o espaço de valorização do capital quando destinou recursos públicos aos grandes grupos financeiros/educacionais, por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade para Todos (Prouni), privilegiando o pagamento da dívida pública. Para os autores, o ajuste fiscal é o elemento estruturante desse processo.

Amaral (2016, p. 725) chama a atenção para o número de vagas não preenchidas nas instituições e os “indícios de que a população brasileira está atingindo um limite no qual não é mais possível às famílias financiarem uma educação superior para os seus jovens”.

Zanardini e Rodrigues (2016, p. 358), analisando o governo Dilma, relatam que a presidente reafirmou “a continuidade das políticas educacionais encaminhadas durante os governos anteriores. Sobretudo, com ênfase na construção e interiorização de universidades federais para a expansão do acesso, e a implantação do programa ‘Ciência sem Fronteiras’”. Para eles, os governos Lula e Dilma seguiram as políticas do Banco Mundial, o que impactou a qualidade do ensino superior,

[...] já que o investimento em pesquisa ficou atrelado ao que sugere o mercado financeiro, pois, de acordo com esse pressuposto, as universidades que produzem pesquisa de extensão não realizarão pesquisa, e sim, o que tem sido chamado de “inovação tecnológica” ou pesquisa de desenvolvimento, o que necessariamente não implica uma produção de conhecimento relevante. (Zanardini; Rodrigues, 2016, p. 366).

Ferreira (2019, p. 265), também observando os governos Lula e Dilma, afirma que, em 2016,

[...] o Brasil totalizou 2.407 IES, sendo 2.111 instituições privadas e somente 296 públicas. As IES privadas ofertavam 23.824 cursos de graduação presencial/distância com 6.058.623 (75,3%) de alunos matriculados e as IES públicas ofertam 10.542 cursos de graduação presencial/distância com 1.990.078 (24,7%) de matrículas (Inep, 2017). Destaca-se que, para cada 4 estudantes de graduação, 3 frequentam uma instituição privada.

No *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*, consta que, “entre 2004 e 2014, o crescimento total de matrículas nos cursos de graduação foi de 3,6 milhões. No segmento público, o crescimento das matrículas foi de 746,7 mil, representando apenas 20,7% do crescimento total” (Brasil. Inep. Dired, 2016, p. 296).

Ferreira (2012, p. 468) afirma também que as políticas para o ensino superior no governo Dilma enfatizaram “inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano, mobilidade internacional, universidade como agente de desenvolvimento econômico e social”, parâmetros que deveriam ser incorporados pelas universidades.

Os dados da Tabela 1, do governo Dilma, demonstram que houve expansão tanto na taxa bruta quanto na taxa líquida das matrículas, como ocorreu desde 1995. A taxa bruta passou de 27,8% em 2011 para 40,7% em 2016, um crescimento de

12,9%; já o crescimento na taxa líquida foi de 6,1%, passando de 14,6% em 2011 para 20,7% em 2016. Tendo em conta o tamanho do sistema definido por Trow (2005), pode-se afirmar, com base nos dados da taxa líquida (Tabela 1), que a partir de 2012 o sistema de educação superior passou a ser de massa ao atingir a taxa de 16,6%. Considera-se que o início do sistema de massa, para ser de todo materializado, deve acolher acima de 30% das matrículas do grupo etário relevante.

Nos anos posteriores ao *impeachment* de Dilma, as ações do governo Temer foram norteadas pela proposta de um novo regime fiscal no País que inviabilizou ações de expansão. Segundo Ferreira (2019), Temer governou com políticas claramente privatistas.

No governo Temer, com base no modelo teórico de Trow (2005), pode-se inferir, de acordo com dados da Tabela 1, que ocorreu uma pequena oscilação na taxa líquida: em 2016 era 20,7%, caiu para 19,9% em 2017, seguida de crescimento, atingindo 21,8% em 2018, o que representa sistema de massa em fase inicial, tendo em vista que a porcentagem de matrículas não alcançou 30%, índice em que se considera materializado o sistema de massa.

Bolsonaro assumiu a presidência do Brasil em 2019 com ataques à ciência e às universidades, alegando que a educação estava falida em função do discurso ideológico das instituições. Segundo Silva Júnior e Fargoni (2020, p. 19), o governo projetou “a culpa nos atores sociais que mais se engajam e cobram por medidas satisfatórias para o crescimento educacional no País [...], sobrepondo o discurso religioso e esotérico acima da ciência”.

Como vimos, a educação superior brasileira tem seu crescimento historicamente alicerçado nas instituições privadas, o que, segundo Duarte e Lima (2022, p. 10), ocorre “caracterizando um eixo estruturante desta política no capitalismo dependente e evidenciando um processo que terá novas expressões na década de 1990 e nas duas primeiras décadas do novo século”. Para as autoras, o “fortalecimento do setor privado realizado pela autorização de funcionamento das IES privadas e de alocação direta e indireta do fundo público fez com que parte significativa das matrículas fosse mantida neste setor” (Duarte; Lima, 2022, p. 12).

Nesse contexto, o governo federal apresentou o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores (Future-se), cujo foco

encontra-se na comercialização da produção acadêmica das instituições federais de ensino e na apropriação dos patrimônios dessas instituições, transferindo-os para os fundos, organizados pelas fundações privadas e capitalizando-os no mercado financeiro. (Duarte; Lima, 2022, p. 17).

Silva (2019, p. 93, grifos do autor) analisa o Future-se e afirma que há uma “ideologia da globalização” estruturada no neoliberalismo flexível

[...] que pode ser definido enquanto determinação objetiva e subjetiva de um novo ciclo de acumulação, em um cenário de *crise estrutural do capital* e de objetivação plena do capital-imperialismo, no e a partir do qual se constituiu uma plutocracia-oligarquia rentista-financista mundializada.

Para driblar a inconstitucionalidade do programa Future-se, estabeleceu-se que a adesão seria voluntária, mas “os repasses de recursos públicos estariam condicionados à adesão, pressionando as instituições a aderirem de forma coercitiva, sob pena de estrangulamento financeiro” (Silva, 2019, p. 102-103). O autor destaca que a principal questão do Future-se está na concepção de modelo institucional, pois, “em nenhum momento, discute de forma objetiva a questão da sustentabilidade financeira, tampouco, perpassa sobre os problemas quantitativos e qualitativos das Ifes”² (Silva, 2019, p. 108).

No governo Bolsonaro, constata-se que a taxa bruta passou de 44,4% em 2019 para 45,1% em 2020, dando continuidade ao crescimento (Tabela 1). A taxa líquida de matrículas sofreu decréscimo: em 2018 (governo Temer), era de 21,8%; em 2019, teve uma pequena redução, atingindo 21,5%, e continuou diminuindo, alcançando 20,8%. Apesar da redução da taxa líquida, permanece o sistema de massa em fase inicial, como nos governos Dilma e Temer.

Tendo como referência a *Sinopse Estatística da Educação Superior* nos anos de 1995 e 2020, verifica-se que o número de IES cresceu 175%, passando de 894 em 1995 para 2.456 em 2020. Ao se analisar o crescimento das instituições públicas, constata-se que estas cresceram 226%, passando de 210 em 1995 para 684 em 2020. As instituições particulares cresceram 608%, passando de 304 em 1995 para 2.152 em 2020. (Brasil. Inep. Sinopse... 1995, 2020).

No que se refere ao número de matrículas, tem-se em 2005 um quantitativo de 1.759.703 matriculados, sendo 700.540 em instituições públicas e 1.059.163 em instituições particulares. Em 2020, há 5.574.551 matriculados, sendo 1.789.980 em instituições públicas e 3.755.571 em instituições privadas. A análise desses dados revela um crescimento de 316,79% no número de matrículas, sendo 255,51% de aumento em instituições públicas e 354,57% em instituições privadas.

Sabe-se que esse dado por si só não caracterizaria um modelo privatista da educação superior no País; no entanto, vários autores corroboram essa ideia: Mancebo, Vale e Martins (2015); Mertzig, Mendonça e Costa (2021); Santos e Chaves (2020); Silva Júnior e Sguissardi (2005); Moraes e Gomes (2009); Campos *et al.* (2021).

Segundo Mancebo, Vale e Martins (2015, p. 34), “em um contexto internacional marcado pela mundialização econômica e pelas políticas neoliberais, pode-se detectar dois movimentos interligados, que apontam para a privatização da educação superior, acarretando graves consequências para a formação superior, para a produção do conhecimento e da cultura e para o trabalho docente”. As autoras afirmam que, além do crescimento no número de instituições e de matrículas na rede pública, há um crescimento imensurável no número de instituições particulares e de matrículas nessas instituições de ensino financiadas com verbas públicas, como ocorre no Prouni e no Fies.

Outros autores debatem a questão da privatização da educação superior, e, como Silva Júnior e Sguissardi (2005, p. 19), quando analisam a reforma desse nível de ensino, também afirmam:

² Instituições federais de ensino superior.

Se o financiamento tiver sua origem em políticas públicas de oferta formuladas de acordo com um orçamento produzido segundo uma racionalidade diferente da que deu origem ao poder político e ao Estado [...] a identidade da instituição universitária estará comprometida na sua capacidade de crítica institucional de seu tempo histórico.

Eles defendem o financiamento da educação superior como investimento político público e social que deverá contribuir para a soberania da nação.

Mertzig, Mendonça e Costa (2021, p. 3) também analisam a privatização da educação superior no Brasil, presente nos “constantemente embates entre os setores público e o privado por meio de contínuas reformulações políticas que, cada vez mais, cedem ao mercado o controle de grande parte da educação de nosso País”. Segundo as autoras, as mudanças articuladas desde a década de 1990 indicam certa permissividade na legislação brasileira, como parte de um “pacote que cede, cada vez mais ao setor privado, a oferta dos serviços que são de responsabilidade do Estado, levando o consenso público ao discurso da ineficiência das universidades públicas e a necessidade de sua privatização” (p. 12).

Em uma perspectiva semelhante, Santos e Chaves (2020, p. 5) salientam o Prouni e o Fies como políticas de parceria entre o Estado e as instituições privadas, ancoradas no “discurso de promoção do acesso, da permanência na graduação e do fortalecimento do sistema de ensino superior”. Para eles, o Fies é um dos programas implantados objetivando o fortalecimento das instituições privadas da educação superior e a flexibilização da legislação, que em 2010 trouxe como resultado “uma explosão no número de financiamentos concedidos [que] contribuíram [...] para o aumento nos valores das mensalidades [...] o Fies se caracterizou como o grande negócio da educação, em uma escala sem precedentes” (Santos; Chaves, 2020, p. 5). No que se refere ao Prouni, os autores defendem que o programa “foi criado para mitigar os custos operacionais e as despesas fixas das IES privadas, socorrendo-as do quadro caótico” (Santos; Chaves, 2020, p. 5).

Moraes e Gomes (2009) também analisam a expansão da educação superior nos governos FHC e Lula, fundamentados no modelo defendido por Trow (2005). Eles afirmam que a educação superior brasileira passava do sistema de elite para o sistema de massa e mostram que o Prouni teve impacto direto na expansão do setor privado, visto que as análises dos dados desse nível “demonstram de forma clara que a transição do sistema de elite para o sistema de massa no Brasil processou-se, por um lado, por meio do crescimento do setor privado, que passa a constituir-se como setor hegemônico no tocante ao volume de matrículas” (Moraes; Gomes, 2009, p. 7). Afirmam, ainda, que o sistema de elite já se encontra delineado no Brasil, mas foi remodelado, fazendo emergir momentaneamente o sistema de massa, e ressaltam que o cenário brasileiro não indica o sistema de acesso universal.

Para as análises aqui apresentadas, é importante trazer para o debate Campos *et al.* (2021), os quais expõem estudos realizados sobre o acesso à educação superior tendo como parâmetro a Estratégia 12.20 da Meta 12 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE/2014) e como foco o Prouni. Eles afirmam que a educação superior brasileira se constituiu, por vezes, sem perspectiva de acesso para toda a sociedade

e sem ações adequadas para “pensar nos avanços necessários e possíveis para o desenvolvimento do País” (Campos *et al.*, 2021, p. 6). Com isso, negligenciaram-se os anseios de determinadas classes sociais – aquelas marginalizadas historicamente –, deixando-se de acolher as pretensões da qualidade almejada. No entanto, apontam o Prouni como elemento importante para garantir o acesso à educação superior.

Diante do exposto, pode-se afirmar que mudanças vêm sendo articuladas na educação superior desde a década de 1990. De 1995 a 2012, manteve-se o sistema de elite. A partir de 2011, começou a surgir o sistema de massa, que não se efetivou. O sistema de educação brasileiro, no que se refere a esse nível de ensino, traz a característica de incentivo à privatização. De FHC a Bolsonaro, dois governos neoliberais, passando por governos considerados populares, as instituições privadas de ensino superior foram financiadas com verbas públicas.

Considerações finais

A expansão da educação superior no Brasil decorre, principalmente, das políticas nacionais, sobretudo após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, Lei nº 9.394, 1996). Os dados evidenciam que o sistema de educação superior, a partir da segunda metade da década de 1990, ampliou o número de matrículas e expandiu as oportunidades de acesso, o que se deu por meio de programas de financiamento federal.

Com base no modelo desenvolvido por Trow (2005), e considerando a característica do tamanho do sistema desde o crescimento de matrículas efetivadas de jovens entre 18 e 24 anos, o Brasil, de 1995 até 2011, apesar das políticas adotadas nos governos FHC e, sobretudo, nos governos Lula e no primeiro ano do governo Dilma, apresenta-se na fase do sistema de elite, acolhendo em 2011 a taxa de matrícula líquida de 14,6% do grupo etário relevante. O crescimento da taxa bruta de matrículas em 2011 atingiu 27,8%, o que indica o aumento do número de pessoas no ensino superior e do nível de escolaridade da população adulta, mantendo-se no sistema de elite. A partir de 2011, começou a emergir a fase do sistema de massa, após propostas feitas e materializadas nos governos citados.

O primeiro ano em que a taxa de matrícula líquida atendeu mais de 16% da população estudantil de 18 a 24 anos foi 2012, no governo Dilma, quando atingiu a taxa de 16,6%, o que representava o caminho para o sistema de massa.

De 2012 a 2016, a taxa de matrícula líquida do ensino superior foi ampliando-se, passando de 16,6 % para 20,7%; em 2017, desceu para 19,9%; em seguida, em 2018, cresceu, atingindo 21,8%; em 2019, teve um pequeno declínio, alcançando 21,5% (Tabela 1). É importante salientar que, apesar da ampliação do número de matrículas, o sistema de massa não se materializou, logo não se conseguiu atingir a Meta 1 do PNE/2001, que era: “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos”.

No que se refere ao PNE/2014, salienta-se que, entre as estratégias previstas sobre o acesso à educação superior, o Prouni e o Fies desempenharam o papel de facilitadores; no entanto, em contrapartida, contribuíram para o fortalecimento das instituições privadas de ensino.

Verificou-se, assim, que a educação superior brasileira no período analisado – 1995 a 2020 – manteve-se no sistema de elite. Há de se considerar o pequeno ensaio para o sistema de massa; entretanto, este não se concretizou.

Para efetivar o fortalecimento das instituições públicas e sua democratização, é preciso ampliar os recursos destinados à educação pública nacional; acredita-se que o caminho seja por meio da elevação dos atuais percentuais do produto interno bruto (PIB).

Referências bibliográficas

AMARAL, N. C. A educação superior brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e do BRICS. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 66, p. 717-736, jul./set. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 7.

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, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse estatística da educação superior 2020*. Microdados 1995-2020 em tabela Excel. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008*. Brasília, DF: Inep, 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior: notas estatísticas: 2016*. [Brasília, 2017?]. Documento online. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estudos Educacionais (Direde). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: https://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse estatística da educação superior*. Microdados em tabela Excel por ano – de 1995 a 2021. [s.l., s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 4 abr.2023.

BRENTANI, R. R.; CRUZ, C. H. B. (Coord.). *Indicadores de ciência, tecnologia e inovação em São Paulo 2010*. São Paulo: Fapesp, 2011. 2 v.

CAMPOS, I. M. B. M. et al. Prouni: uma análise da Estratégia 12.20, da Meta 12, do Plano Nacional de Educação (2014-2024) para aumentar o acesso à educação superior. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 11, n. 16, p. 1-18, 2021.

CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. *Acta Scientiarum: Education*, Maringá, v. 40, n. 1, e37668, jan./mar. 2018.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. 2. ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 17-59.

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

DUARTE, J.; LIMA, K. Fascistização e educação superior: o futuro da universidade pública em xeque. *Argumentum*, Vitória, v. 14, n. 1, p. 7-25, jan./abr. 2022.

FERREIRA, S. Reformas na educação superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 18, n. 36, p. 455-472, maio/ago. 2012.

FERREIRA, S. As políticas de expansão para educação superior dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016): inclusão e democratização? *Educação Unisinos*, São Leopoldo, v. 23, n. 2, p. 257-272, abr./jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). *Pnad contínua*. [2011-2020]. [S. l., s. d.]. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra). *Projeção da população*. [S. l., s. d.]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7358>. Acesso em: 15 mar. 2022.

LIMA, T.; CUNHA, M. A educação superior no Brasil contemporâneo (1995-2016): uma análise dos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, n. 28, p. 1-21, jun. 2020.

MANCEBO, D.; VALE, A. A.; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil: 1995-2010. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, jan./mar. 2015.

MERTZIG, P. L. L.; MENDONÇA, C. T. M.; COSTA, M. L. F. Políticas públicas para a educação no Brasil: do terceiro setor ao processo de privatização do ensino superior. *Eccos: Revista Científica*, São Paulo, n. 59, e10781, out./dez. 2021.

MORAES, K. N.; GOMES, A. M. *Expansão da educação superior no governo FHC e Lula: transição para um sistema de massa?*. [Goiânia], 2009. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/248/o/1.3.__27_.pdf. Acesso em: 13 mar. 2022.

REIS, M. S. A. *Expansão e interiorização da educação superior: o caso singular do município de Jataí-GO*. 2014. 415 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

SANTOS, A. V.; CHAVES, V. L. J. Influência de atores privados no fortalecimento da privatização da educação superior brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 41, e241276, 2020.

SILVA, M. L. Future-se S. A.: o "programa bolsonarista" para as instituições federais de ensino superior (Ifes). *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, Salvador, v. 11, n. 3, p. 88-122, dez. 2019.

SILVA JÚNIOR, J. R.; FARGONI, E. H. E. Bolsonarismo: a necropolítica brasileira como pacto entre fascistas e neoliberais. *Reveduc: Revista Eletrônica de Educação*, [S. l.], v. 14, e4533133, jan./dez. 2020.

SILVA JÚNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 5-28, maio/ago. 2005.

TROW, M. *Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII*. California, 2005. Available in: <http://repositories.cdlib.org/igs/WP2005-4>. Access in: 22 Mar. 2023.

ZANARDINI, I. M. S.; RODRIGUES, F. O. A educação superior nos governos Lula e Dilma: compreensão dos pesquisadores. *Argumentos Pró-Educação*, Pouso Alegre, v. 1, n. 3, p. 353-369, set./dez. 2016.

Márcia Santos Anjo Reis, doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), é professora aposentada dessa instituição e professora no Programa de Pós-Graduação em Educação para Ciências e Matemática do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), *campus* de Jataí.

marciasareis@gmail.com

Luciene Lima de Assis Pires, doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), é professora aposentada do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), *campus* de Jataí, onde atua no Programa de Pós-Graduação em Educação para Ciências e Matemática, e professora visitante no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Jataí (UFJ).

lucienepires@gmail.com

Recebido em 25 de agosto de 2022

Aprovado em 28 de fevereiro de 2023

Progressos e regressos da educação superior no Brasil nas primeiras décadas do século 21

Everton Henrique Eleutério Fargoni

João dos Reis Silva Júnior

Afrânio Mendes Catani

Resumo

Com base nas políticas operacionalizadas por meio da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, o objetivo deste artigo é analisar avanços e retrocessos da educação superior nas primeiras décadas do século 21. Considerando estudos sobre esse nível de ensino no espaço-temporal desse contexto político, selecionamos acontecimentos conjunturais pertinentes para refletir acerca das mudanças pelas quais a universidade pública no Brasil tem passado. Para isso, ponderamos sobre as políticas neoliberais provenientes do Consenso de Washington e sobre o *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Discutimos as transformações ocorridas na educação superior no fim do governo de Fernando Henrique Cardoso e a expansão do ensino superior nos primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva. Finalizamos com diagnóstico da segunda década por meio dos movimentos que obstaculizaram as atividades na universidade estatal brasileira.

Palavras-chave: educação superior; políticas educacionais; reforma do Estado.

Abstract

Progress and regressions of the Brazilian higher education in the first decades of the 21st century

Based on the policies operationalized through the Reform of the Brazilian State Apparatus, the objective of this study is to analyze the advances and setbacks of higher education in the first decades of the 21st century. Through studies on higher education in the space-time of this political context, we selected relevant conjunctural events in the Brazilian political sphere to reflect on the changes that public universities have undergone. Thus, we pondered on the neoliberal policies stemming from the Washington Consensus and the White Paper on the Reform of the State Apparatus. We discussed the transformations that have occurred in higher education in the end of the administration of President Fernando Henrique Cardoso and the expansion of higher education during President Lula's two administrations, concluding with a diagnosis of the second decade through actions that hindered the activities within the Brazilian state universities.

Keywords: higher education; education policies; state reform.

Resumen

Avances y retrocesos de la educación superior en Brasil en las primeras décadas del siglo XXI

Con base en las políticas operativizadas por intermedio de la Reforma del Aparato del Estado Brasileño, el objetivo de este artículo es analizar los avances y retrocesos de la educación superior en las primeras décadas del siglo XXI. Considerando estudios sobre este nivel de educación en el espaciotiempo de este contexto político, seleccionamos eventos coyunturales pertinentes para reflexionar acerca de los cambios que la universidad pública en Brasil viene atravesando. Para ello, manifestamos sobre las políticas neoliberales del Consenso de Washington y sobre el Plan Director de Reforma del Estado. Argumentamos las transformaciones ocurridas en la educación superior al final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la expansión de la educación superior en los primeros gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva. Finalizamos con un diagnóstico de la segunda década a través de los movimientos que obstaculizaron las actividades de la universidad estatal brasileña.

Palabras clave: educación superior; políticas educativas; reforma del Estado.

Introdução

Após a implementação do *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado* (Brasil. Mare, 1995), novas políticas surgiram para a educação superior (ES) estabelecendo, na terceira década do século 21, conceitos de universidades diferentes de um passado não muito distante.

No âmbito privado, as universidades se expandiram mediante novos conglomerados, adquirindo cada vez mais força econômica no setor — parte do resultado foi consequência da transferência do fundo público para bancos privados e estatais como plano de financiamento de cursos de graduação, elevando as matrículas para números recordes.

No âmbito público, o leque dicotômico foi maior, com leis que garantiram o avanço da tecnociência (estreitamento da indústria com a universidade estatal). No entanto, outros programas, como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), foram criados para ampliação de vagas, exemplos da reorganização da universidade pública rumo à globalização da educação superior, racionalidade que invadiu os contextos locais (Knight, 2018).

Nesse quadro, Ball (2001, p. 102), citando Giddens, expressou como a lógica da globalização se apodera de contextos sociais, reestruturando a identidade de organizações e instituições, reorientando-as para determinados interesses, e isso foi o que aconteceu no Brasil. Ideias econômicas originárias de esforços internacionais adentraram no circuito político brasileiro, causando mudanças expressivas no trabalho com ensino e pesquisa. Por isso, concordamos com Ball (2001) acerca da afirmação de que contextos locais são alvos da racionalidade política e econômica, principalmente os países que são dependentes ou devem para nações hegemônicas no capitalismo mundial (Marinoni, 2018).

Nesse sentido, a universidade estatal brasileira é fruto de uma série de políticas desenhadas desde a década de 1980, quando se iniciaram os atendimentos aos ditames neoliberais. Por essa razão, optamos, como método de análise, por condensar esse período considerando a seleção de algumas evidências político-econômicas do final da década de 1980 até o início da terceira década do século 21, a fim de refletir sobre a universidade brasileira nesse transcurso. A pertinência dessa reflexão se encontra na necessidade de entender o papel da educação superior pública na sociedade civil diante de seus avanços e retrocessos.

Forças políticas e econômicas internacionais

O Brasil integrou um conglomerado de países que iniciaram, no final da década de 1980, um conjunto de reformas políticas baseadas nas ideias originárias de um conselho chamado Consenso de Washington, composto por especialistas em assuntos econômicos, empresários, representantes do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, entre outras figuras públicas, com a finalidade de construir um novo pacto econômico mundial.

O economista John Williamson, autor que denominou o coletivo de Consenso de Washington, criticou os dez pontos estratégicos que constituíram a base para as reformas políticas em dezenas de países, entre eles as nações da América Latina, sendo o Brasil um dos principais receptores das ideias neoliberais. Para Williamson (1993, 2004), as ideias não consideraram as especificidades de cada nação, e diversas outras consequências de natureza social nasceriam dessa falta de diálogo. Tais pontos estratégicos foram incorporados e adaptados ao contexto brasileiro por meio do *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*, aprovado em 21 de setembro de 1995: 1) disciplina fiscal; 2) organização do gasto público; 3) reforma tributária; 4) taxas de juros positivas; 5) fixação do câmbio; 6) desmonte das barreiras tarifárias; 7) liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro; 8) privatização; 9) desregulamentação da economia; e 10) proteção à propriedade privada.

Elementos dos fundamentos do liberalismo econômico situam-se nessas ideias, todavia, reforçadas pelo plano financeiro. O intento não foi de uma expansão econômica que formasse territórios competitivos aos países hegemônicos do hemisfério norte; pelo contrário, a estética do texto parecia ser, mas o efeito concreto foi outro. Para Chang (2003), esse foi um dos maiores equívocos da configuração estratégica originária do grupo em Washington.

Em seus estudos, Chang acompanhou o trabalho e as conferências de Joseph Stiglitz, ex-economista-chefe do Banco Mundial, ex-conselheiro econômico dos Estados Unidos e integrante do conselho de Washington. Chang (2001) identificou nos argumentos e nas obras de Stiglitz que, se há algum acordo no século 21 sobre o Consenso de Washington, consiste em não haver consenso, pois aquela visão não se constituía na resposta para problemas econômicos e sociais de países pobres e em desenvolvimento. Esse foi, no Brasil, o fenômeno político que conduziu a conjuntura da época e permanece presente, reduzindo a esfera pública aos poucos.

Para isso acontecer, houve alinhamento dos interesses do Congresso Nacional com a forma de exercício do poder de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao trabalhar as práticas internacionais no Plano Diretor, reverberando em todo o setor público. Como exemplo, nota-se esse efeito ao apurar as recomendações do Banco Mundial (World Bank, 1995) para a educação superior contidas na Reforma do Estado:

- 1) privatização da educação superior, pois os Estados-Nações, como o Brasil, não criaram políticas de expansão a fim de garantir equidade de acesso;
- 2) redirecionamento do fundo público para instituições de educação superior privadas;
- 3) novos modelos de gestão por meio da autonomia das universidades de pesquisa, visando a outras formas de financiamento com a iniciativa privada, gerando a diversificação das fontes de recursos;
- 4) redução de gastos com instalações e materiais, sendo eles moradias para estudantes, alimentação e insumos, buscando alternativas mediante a privatização como fonte de abastecimento;
- 5) expansão do número de instituições não universitárias com cursos de tecnologias e de especialização para o mercado de trabalho; e

- 6) concessão dos espaços públicos das universidades para a iniciativa privada, com o objetivo de munir os centros de pesquisas com recursos provenientes de parcerias com empresas do setor produtivo.

Educação superior brasileira na primeira década do século 21

O neoliberalismo foi proposto como novo modelo-base sem o intento de superar o capitalismo, mas para fortalecer o sistema. À vista disso, consideramos a predominância financeira, conceito que Chesnais (1996) usou para responder o novo regime de acumulação de capital, como o fenômeno que determinou a ordem econômica no final do século 20 e permaneceu alicerçado na atualidade mediante políticas públicas de caráter neoliberal. Para Chesnais (1996), a acumulação de capital é uma patologia congênita do capitalismo estabelecida na contradição entre capital e trabalho; por isso, toda e qualquer lacuna da sociedade civil é passível de ser mercantilizada – no caso em questão, a educação superior.

Expostos alguns fenômenos que determinaram as contradições da ES no Brasil, alguns marcos estruturais registram o sentido dúbio do progresso e regresso da universidade estatal brasileira. É o caso da Lei nº 10.168, de 2000, que estabeleceu o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para Apoio à Inovação, orientando as universidades estatais brasileiras a atraírem parcerias do setor produtivo.

Naquele momento, o governo FHC buscou ampliar o Plano Diretor atendendo às orientações internacionais e visando, por meio de políticas públicas, modificar o modo de operação das universidades. Ao sancionar a lei que facilitou a participação do setor produtivo na universidade, permitiu também que cursos e programas de pós-graduação fossem replanejados para atender a outra demanda – mais produção de conhecimento-mercadoria (Silva Júnior, 2017). Contudo, o neoliberalismo que avançava na transição dos séculos parecia ter um obstáculo – Luiz Inácio Lula da Silva –, mas, com ele, neoliberais esquematizaram a continuidade da série de reformas, incluindo a educação superior no pacote.

Na obra *18 Dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush*, Spektor (2014) expôs tais acordos, o que resultou no aceite do líder sindical e vencedor da corrida presidencial de 2002 e manteve o regime econômico iniciado com FHC. Com a vitória do sindicalista, novas políticas foram pautadas, entre elas a expansão das universidades, mas o compromisso com FHC e as medidas neoliberais precisaram ser zelados, ou seja, para avançar e estabelecer novos programas e políticas sociais, Lula precisou atender aos ditames neoliberais.

Conforme os estudos de Nociti (2014), no decurso dos primeiros governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), os 50 maiores bancos privados lucraram 279,9 bilhões de reais, lucro oito vezes maior do que o de 34,4 bilhões de reais dos mandatos de seu antecessor, FHC. Isso explica o que Chesnais (1996) esclareceu como a prevalência da valorização financeira, havendo consistência do lucro dos bancos, em

que a produção de riqueza real se manteve sob a lógica dos imperativos da valorização financeira.

Nesse encadeamento de acordos, a universidade brasileira estava no epicentro dos negócios e quatro acontecimentos-chave foram cruciais no motor de trabalho da academia: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni (Brasil. Decreto nº 6.096, 2007), o Programa Universidade Para Todos – Prouni (Brasil. MEC, 2006), o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies (Brasil. Lei nº 10.260, 2001) e o marco do consenso entre universidade, governo e empresa.

Instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, o Reuni teve por intuito contemplar todas as universidades federais num processo de expansão, a fim de elevar o número de vagas e assegurar o aumento significativo do acesso para um público que outrora pouco aparecia nas estatísticas de matriculados: estudantes de baixa renda e/ou provenientes do ensino público. São ações afirmativas que também integraram mais estudantes afrodescendentes e indígenas.

O Reuni objetivou a redução das taxas de evasão, a reorganização dos cursos de graduação, a diversificação das modalidades de graduação, a ampliação de políticas de inclusão e a assistência estudantil. No balanço, houve mais êxitos do que problemas, pois o atendimento de um público maior e diversificado possibilitou mudar parte da face da universidade brasileira, e famílias tiveram, pela primeira vez, um integrante na universidade pública. Porém, tal expansão num curto espaço-tempo provocou sobrecarga de docentes para atenderem à nova demanda de vagas e cursos; os reparos permanecem sendo realizados.

66

Como apoio ao Reuni, outro programa foi otimizado para melhorar a organização de acesso à universidade: o Prouni. Este é anterior ao Reuni, mas sua funcionalidade foi adequada para atender à expansão da ES, nesse caso, no âmbito privado. Criado em 2004, o objetivo do Prouni foi conceder bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas. Segundo relatórios disponíveis no Portal de Dados Abertos do Ministério da Educação ([2023]), nos primeiros dez anos de programa, mais de um milhão de alunos ingressaram na ES privada por meio dessas bolsas. O número é bastante favorável às estatísticas de acesso.

Diferentemente do Prouni, o Fies foi uma forma de acesso à ES privada mediante financiamento do curso de graduação. Nesse caso, o estudante se responsabiliza em pagar o valor da mensalidade após a conclusão do curso. O *boom* de acesso à ES privada reside nesses programas (Prouni e Fies).

Em 2010, último ano da gestão Lula, foram 4.764 milhões de matriculados na ES privada, contra 1.644 milhão na ES pública (Semesp, 2022). Aumento notório no âmbito privado, pois, entre 2002 e 2010, as vagas expandiram de 2.435 milhões (2002) para 4.765 milhões (2010), enquanto na ES pública o aumento foi de 558 mil vagas.

Ao se dobrar a quantidade de estudantes nas universidades, iniciou-se um caminho de reparação histórica, todavia, com fissuras. No caso da ES privada, o funcionamento do Fies deveu-se à transferência do fundo público para bancos administrarem o financiamento das bolsas, havendo supervalorização desse programa pelas instituições bancárias. Porém, não foi compreendida no processo a

ontologia do ser social do estudante que buscou financiamento, pois o tempo de vida difere do tempo histórico de uma nação. Essa racionalidade política fez dobrarem as vagas e o acesso, resultando noutro problema que reverberou uma década depois: a inadimplência estudantil. Nos dados extraídos do *Mapa do ensino superior no Brasil* (Semesp, 2022), a dívida de estudantes inadimplentes com o Fies chegou a R\$ 6,7 bilhões.

Diante dos fatos, a solução se encontra distante. Enquanto isso, outros episódios movimentaram a ES no País, como o marco do consenso universidade, governo e empresa na 4ª Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação de 2010, avigorando o novo modelo de universidade estatal que vem se desenhando, desde a Reforma do Estado. Desses contextos, ressaltamos que o avanço neoliberal não funcionou para melhoria da qualidade de vida da maior parte da população. A finalidade era mais lucro e, sobretudo, mais acumulação para os capitalistas, mesmo havendo danos colaterais gravíssimos para a sociedade civil. É nesse estrato da realidade que habita o segundo fenômeno, o regime de predominância financeira.

Educação superior brasileira na segunda década do século 21

Entre 2011 e 2022, a ES no Brasil foi marcada rigorosamente pela consolidação do neoliberalismo no campo. Isso não significa que o final da gestão FHC e os oito anos de Lula se isentaram; pelo contrário, nas décadas anteriores o ovo da serpente neoliberal se abriu. Os sucessores, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, mesmo politicamente muito distintos entre si, sustentaram o modelo econômico semelhante. Isso firmou a ES pública à lógica tecnocientífica que guardou relação estreita com a mercantilização do conhecimento, exaurindo, por exemplo, cada vez mais a ciência de sua razão originária, reduzindo-a à tecnociência (Silva Júnior; Fargoni, 2020a, 2020b).

Nessa direção, em 11 de janeiro de 2016, Dilma Rousseff sancionou o marco legal da ciência, tecnologia e inovação (Brasil. Lei nº 13.243, 2016), cumprindo novamente com os pontos estratégicos combinados desde o Consenso de Washington e articulados no Plano Diretor. A pós-graduação *stricto sensu* das instituições estatais passou a receber mais investimentos dos fundos público e privado, alcançando níveis recordes de financiamento, sendo 2014-2015 o biênio em que houve mais incentivo à ciência na história do País.

Desse fato, decorreram muitas contradições. No mesmo tempo que a ciência brasileira foi especulada pelo mercado, todas as áreas foram beneficiadas com aumento de recursos, mas tudo isso em tempo limitado. Por razões políticas providas de fortes movimentos de oposição ao governo Dilma Rousseff, como as manifestações de junho de 2013, a ruptura ocorreu. A presidenta não tinha mais domínio da situação econômica e os antigos interesses da burguesia brasileira prevaleceram. Com o *impeachment*, em 2016, diversos programas de grande relevância, como o Ciência sem Fronteiras, foram descontinuados.

No balanço dos cinco anos e meio da gestão Dilma, tivemos os maiores índices favoráveis para a ciência brasileira, mesmo mantido o esquema econômico de FHC e Lula. O número de vagas na ES privada permaneceu crescendo por meio do Fies e do Prouni, enquanto a universidade pública foi tornando-se cada vez mais prisioneira da lógica neoliberal. O quadro se agravou ainda em 2016, quando Michel Temer estabeleceu o teto de gastos – Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 95 –, que afetou diretamente a educação pública em todos os níveis, limitando a aplicação de investimentos para assegurar o equilíbrio dos gastos nacionais.

O ato de Temer não constituiu somente resposta à condição econômica naquele momento, mas outra ação para manter o pacto neoliberal iniciado na década de 1990. Por isso, o neoliberalismo precisa ser entendido em cada passo histórico, pois a primeira categoria das reformas provenientes do Conselho de Washington foi a disciplina fiscal e esta orientou as demais. Temer amalgamou todas as condições do modelo econômico neoliberal mantido por Lula e Dilma, estreitando ainda mais a ES com o setor produtivo. Esse processo foi acentuado e, sobretudo, útil como armadilha política pelo seu sucessor.

Diferentemente de Temer, Bolsonaro não fez apenas jogo político com neoliberais, mas expressou sua repulsa pela ES brasileira, reduzindo-a por questões ideológicas, ignorando seu papel e, em especial, a produção científica dela derivada. Isso foi parte da narrativa vitoriosa da campanha munida de escândalos, como notícias falsas sobre as instituições públicas. Nesse espaço-tempo (2019-2022), a universidade pública tornou-se refém da profunda redução de investimentos diante dos ataques à democracia.

Para Minto (2022, p. 35), a vitória de Bolsonaro expandiu “os limites dentro dos quais orbitam as forças políticas da ordem do capitalismo dependente”. Explícito nos noticiários, empresários bolsonaristas agiram procurando o resguardo presidencial como apoio em suas jornadas em busca dos lucros provindos do desmatamento, do garimpo e das privatizações, entre outros meios.

A ciência brasileira enfrentou grande ofensiva, pois a universidade pública se encontrava diante de ataques decorrentes de cortes de verbas e do questionamento do seu papel na sociedade civil. O fato (histórico) mais marcante foi visto na pandemia de covid-19. Enquanto quase 700 mil brasileiros morreram da doença (Brasil. MS, 2023), dados da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC, 2022) mostram que foram contingenciados 12.716 bilhões de reais da Lei Orçamentária Anual destinados à ciência e tecnologia – valor esse que seria destinado para pesquisas em diversas áreas, entre elas, investigações sobre o vírus.

Além disso, o momento histórico combinou com a apresentação do programa *Future-se* (Brasil. MEC [2019]) e suas três bases: 1) empreendedorismo como forma de governança; 2) inovação como polo propulsor da produção de conhecimento; e 3) internacionalização da educação superior no setor privado estrangeiro, abrindo mais espaço para grandes conglomerados internacionais junto às organizações nacionais, adquirindo ou alugando espaços públicos, transformando-as em organizações sociais.

Apesar do fracasso do programa, para Silva Júnior. e Fargoni (2020a, p. 6), o propósito do *Future-se* foi a transformação das universidades estatais brasileiras em um novo modelo institucional – a universidade empreendedora. Esta carregaria elementos impostos pelo Banco Mundial que juntamente com o conselho de Washington (1995) propuseram o modelo ideal de uma universidade de classe mundial na América Latina.

Considerações finais

Neste artigo, consideramos brevemente os amplos episódios conjunturais da história brasileira recente que afetaram e continuam afetando o funcionamento do ES no País. Os alertas sobre a expansão do neoliberalismo são relatos lacônicos de anos de pesquisa dos autores para responder os fenômenos políticos e econômicos que cercam a universidade estatal brasileira.

Sobre avanços e obstáculos do ES no Brasil, destacamos elementos factuais políticos e econômicos que constituíram a universidade que conhecemos hoje. A partir disso, determinamos que o neoliberalismo embutido em cada uma das estratégias do Consenso de Washington ajudou a criar uma das maiores mudanças políticas da história do País, que ainda afeta a formulação de políticas públicas na terceira década do século 21.

Por meio das reflexões sobre os programas e políticas para educação superior no Brasil, identificamos que a universidade estatal está cada vez mais mundializada e inserida no circuito competitivo e produtivo. No entanto, outras questões como privatizações, terceirização irrestrita, reforma da previdência, reforma trabalhista, ranqueamento de universidades e financiamento da ciência integram as mudanças no mesmo âmbito desse debate e precisam de discussões mais amplas na sociedade civil, permanecendo a necessidade de construir um repertório analítico sobre tais discussões para além da academia.

Referências bibliográficas

BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BRASIL. Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000. Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jul. 2001. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. 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, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jan. 2016. p. 1.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: Mare, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 301, de 30 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos – ProUni. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 jan. 2006. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Future-se*. Brasília, DF, [2019]. Resultado de pesquisa da tag “Future-se”. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/52641>. Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portal de Dados Abertos. *Prouni*. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://dadosabertos.mec.gov.br/prouni>. Acesso em: 3 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). *Covid19: painel coronavírus*. Brasília, DF, 4 abr. 2023. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 4 abr. 2023.

CHANG, H. J. (Ed.). *Joseph Stiglitz and the world bank: the rebel within*. London: Anthem Press, 2001.

CHANG, H. J. *Globalization, economic development and the role of the state*. London: Zed Books, 2003.

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

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CNVTI), 4., 2010. Livro Azul:

4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília, DF: MCT, 2010.

INSTITUTO DO SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (Semesp). *Mapa do Ensino Superior no Brasil*. 12 ed. [São Paulo]: Semesp, 2022. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2022/07/mapa-do-ensino-superior-2022-06-30.pdf>. Acesso em: 5 maio 2023.

KNIGHT, J. The international university: models and muddles. In: BARNETT, R.; PETERS, M. A. (Ed.). *The idea of the university: contemporary perspectives*. New York: Peter Lang, 2018. p. 99-119.

MARINONI, G. *Internationalization of higher education: an evolving landscape, locally and globally*. IAU 5th Global Survey. [S.l.]: International Association of Universities, 2018.

MINTO, L. W. Para que o futuro não fique para trás: a universidade brasileira e o enigma do bolsonarismo. *Argumentum*, Vitória, v. 14, n. 1, p. 26-37, jan./abr. 2022.

NOCITI, B. Bancos lucraram 8 vezes mais no governo de Lula do que no de FHC. *VEJA Economia*, São Paulo, 12 set. 2014. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/bancos-lucraram-8-vezes-mais-no-governo-de-lula-do-que-no-de-fhc/>. Acesso em: 13 ago. 2022.

Semesp ver Instituto do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo.

SILVA JÚNIOR, J. R. *The new Brazilian University: a busca por resultados comercializáveis: para quem?* Bauru: Canal 6, 2017.

SILVA JÚNIOR, J. R.; FARGONI, E. H. E. Future-se: o ultimato na universidade estatal brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 41, e239000, 2020a.

SILVA JÚNIOR, J. R.; FARGONI, E. H. E. Tecnociência, industrialização e pesquisa na financeirização radical do capitalismo e da educação superior. *Revista Inter-Ação*, Goiânia, v. 45, n. 3, p. 569-581, set./dez. 2020b.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC). *SBPC disponibiliza página sobre orçamentos para Ciência, Meio Ambiente e Educação: as análises sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2023 para CT&I e meio ambiente já estão disponíveis*. São Paulo, 10 out. 2022. Disponível em: <http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/sbpc-disponibiliza-pagina-sobre-orcamentos-para-ciencia-meio-ambiente-e-educacao/>. Acesso em: 6 abr. 2023.

SPEKTOR, M. *18 Dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

WILLIAMSON, J. Democracy and the “Washington Consensus”. *World Development*, [S.l.], v. 21, n. 8, p. 1329-1336, 1993.

WILLIAMSON, J. A short history of the Washington Consensus. *Law and Business Review of the Americas*, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 6-23, 2009.

WORLD BANK. *Higher education: the lessons of experience*. Washington, D.C.: World Bank Group, 1995.

Everton Henrique Eleutério Fargoni é doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), membro do grupo de pesquisa Economia Política da Educação e Formação Humana (GEPEFH/UFSCar) e do Grupo de Trabalho – Produção de Conhecimento na Educação Superior da Rede Universitas/BR.

evertonfargoni@gmail.com

72 João dos Reis Silva Júnior, doutor em História e Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com pós-doutorado em Sociologia Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e University of London, e livre-docente em Educação pela USP. É professor titular da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), coordenador adjunto do projeto de pesquisa da Rede Universitas/Br e pesquisador líder do grupo de pesquisa Economia Política da Educação e Formação Humana (GEPEFH/UFSCar).

jr@ufscar.br

Afrânio Mendes Catani, doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e livre-docente em Educação (USP), é professor titular na Faculdade de Educação dessa instituição.

amcatani@usp.br

Recebido em 24 de agosto de 2022

Aprovado em 10 de março de 2023

Desafios e dilemas da educação superior na economia do conhecimento

José Vieira de Sousa

Margareth Guerra dos Santos

Resumo

O artigo analisa desafios e dilemas do campo da educação superior na economia do conhecimento, argumentando como, em contextos emergentes, esse campo enfrenta impasses decorrentes da transposição dos princípios da economia para sua dinâmica, em diferentes países. Discute como a economia do conhecimento concorre para a mercadorização desse nível de ensino e a disputa pelo conceito de *world-class universities*, de maneira associada à expressão do gerencialismo, do Tratado de Bolonha e da formação da *European Higher Education Area* no mundo globalizado e competitivo. A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica sobre a relação da educação superior na economia do conhecimento no plano global, fazendo referências ao cenário brasileiro. Conclui-se que, se a educação superior, por um lado, tem sofrido, cada vez mais, as repercussões da aplicação dos princípios do mundo da economia sobre suas políticas e práticas institucionais, fenômeno que traz fortes implicações para sua crescente mercadorização e para a indução ao capitalismo acadêmico, por outro, reitera seu indiscutível papel para o desenvolvimento do projeto político dos países.

Palavras-chave: educação superior; economia do conhecimento; contexto emergente.

Abstract

Challenges and dilemmas of higher education in the knowledge economy

The study analyzes the challenges and dilemmas in the field of higher education in the knowledge economy, arguing how this field, in emerging contexts, copes with impasses arising from the transposition of economic principles of different countries into its dynamics. We discussed how the knowledge economy contributes to the commodification of higher education and the disputes over the concept of world-class universities, associated with an expression of managerialism, the Bologna Process, and the formation of the European Higher Education Area in a globalized and competitive world. The methodology adopted is based on bibliographical research on the relationship, at the global level, between higher education and the knowledge economy, making references to the Brazilian landscape. It is concluded that, on the one hand, higher education has increasingly suffered the repercussions of the application of principles from the world of economics on its institutional policies and practices, a phenomenon that has strong implications for its growing commodification and for the induction of academic capitalism, while, on the other hand, it reiterates its indisputable role for the development of several countries' political projects.

Keywords: higher education; knowledge economy; emerging context.

74

Resumen

Desafíos y dilemas de la educación superior en la economía del conocimiento

El artículo analiza desafíos y dilemas en el campo de la educación superior en la economía del conocimiento, argumentando cómo, en contextos emergentes, este campo enfrenta impasses derivados de la transposición de principios económicos a su dinámica, en diferentes países. Discute cómo la economía del conocimiento contribuye a la mercantilización de este nivel de enseñanza y la disputa por el concepto de universidades de clase mundial, asociado a la expresión del gerencialismo, del Proceso de Bolonia y de la formación del Espacio Europeo de Educación Superior en un mundo globalizado y competitivo. La metodología adoptada es la investigación bibliográfica sobre la relación de la educación superior en la economía del conocimiento en el plano global, haciendo referencias al escenario brasileño. Se concluye que, si la educación superior, por un lado, ha sufrido, cada vez más, las repercusiones de la aplicación de principios del mundo económico en sus políticas y prácticas institucionales, fenómeno que tiene fuertes implicaciones para su creciente mercantilización y para la inducción al capitalismo académico, por su parte, le reitera su papel indiscutible para el desarrollo del proyecto político de los países.

Palabras clave: educación superior; economía del conocimiento; contexto emergente.

Introdução

Este artigo analisa o campo da educação superior (ES) na economia do conhecimento, destacando dilemas e desafios presentes nesse campo, que repercutem significativamente sobre sua realidade, em diferentes países. Considera-se que o fenômeno em questão ocorre em contextos emergentes, os quais, na perspectiva da ES, podem ser compreendidos como construções “observadas em sociedades contemporâneas e que convivem em tensão com concepções pré-existentes, refletoras de tendências históricas” (Morosini, 2014, p. 386).

A discussão realizada parte de três pressupostos básicos. O primeiro concebe a educação superior como um campo que apresenta múltiplas realidades, cujo exame demanda ter em vista que nele transita uma gama expressiva de atores que revelam interesses distintos sobre sua dinâmica. Dentre esses atores, destacam-se instituições com vocações e perfis acentuadamente diferentes, poder público, pesquisadores, professores, discentes, gestores que atuam nas esferas pública e privada, entidades patronais, sindicatos de trabalhadores, órgãos que estimulam e subsidiam pesquisas, além de organizações supranacionais.

O segundo pressuposto considera que, nos contextos emergentes, o campo da ES mundial sofre as fortes consequências da transposição dos princípios da economia para sua dinâmica, em níveis de intensidade nunca vistos em qualquer outro momento histórico de sua evolução. Concretamente, tais princípios trazem sérias implicações para a defesa da concepção de educação superior na perspectiva de um bem público e direito social/universal, portanto, inalienável, além de contribuir significativamente para a instalação de uma nova lógica nesse campo.

O terceiro pressuposto se refere à necessidade de o debate sobre a educação superior levar em conta seus determinantes políticos e aqueles estruturantes da economia do conhecimento, mas sem perder de vista que a universidade representa, historicamente, a agência de produção e transmissão da cultura com qualidade social para todos, buscando soluções institucionais e coletivas para as demandas que lhe são apresentadas pela sociedade.

O texto está estruturado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Inicialmente, aborda o cenário contemporâneo no qual a educação superior vem sendo desenvolvida. Em seguida, enfatiza alguns desafios enfrentados pela ES em contextos emergentes. Por último, discute esse nível de ensino na economia do conhecimento, destacando a *world-class universities* como um conceito em disputa na competitividade instalada nesse campo.

Cenários da educação superior na contemporaneidade

O campo da educação superior sofre impacto de heranças voltadas às políticas educacionais no século 20, em um palco de mudanças denominado por Santos (2015) de globalização planetária, concebida pelo autor como um conjunto de ideias hegemônicas que buscam estabelecer e legitimar um novo modo de vida social. Em

decorrência disso, a complexidade desse campo demanda o debate de fenômenos como capitalismo, neoliberalismo e globalização, não como questões conceituais isoladas, mas na intrínseca relação que possuem, a qual concorre significativamente para definir os contornos da reconfiguração das políticas formuladas para o setor.

O fenômeno da globalização provocou, sobre todos os continentes, a expansão de um novo mercado que influenciou as políticas educacionais, considerando-se posicionamentos ideológicos e políticos recentes, os quais definiram o cenário da educação nas últimas décadas do século 20 e nas primeiras do século 21. No caso do Brasil, isso vem ocorrendo em um cenário de contradições, notadamente, no que tange à constante e drástica redução dos investimentos públicos no setor, por parte do Estado, e à configuração de um mercado de educação superior. A conformação desse mercado ocorre contando, em muitos casos, com grandes empresas multinacionais que gerenciam a educação superior por meio de mantenedoras de capital internacional, gerando transformações desastrosas nos seus fins sociais e intensificando a mercantilização desse nível educacional.

Nesse contexto, surgem novas lógicas acumulativas que apresentam elementos fundantes para a construção de um capitalismo científico, sob uma lógica de produção de mercadorias na forma de serviços educacionais. Na reflexão que empreende sobre a questão, Harvey (2014, p. 123) assevera que “a produção organizada do conhecimento passou por notável expansão nas últimas décadas, ao mesmo tempo que assumiu cada vez mais um cunho comercial”. O cenário construído a partir disso aponta o redesenho de uma política mundial em torno da educação superior, que assume centralidade nas exigências da globalização, de maneira associada às demandas do capitalismo acadêmico.

É no mesmo cenário que o fenômeno do neoliberalismo se instalou e vem ganhando força, como resultante de uma superestrutura ideológica e política que caminha na esteira das transformações do capitalismo. “Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (Anderson, 1995, p. 9). Tal fenômeno traz novas representações orientadas pela lógica do mercado, que, ao se sobrepor ao Estado nacional e à sociedade, provoca a mercadorização da educação superior, em larga escala, em vários países.

Desafios da educação superior em contextos emergentes

As mudanças sofridas pelo campo da ES, nos contextos emergentes, estão associadas diretamente ao crescente distanciamento entre países de centro, semiperiferia e periferia. Em vários países, esse campo enfrenta grandes desafios, cuja configuração acontece em um contexto sócio-histórico marcado por tensões que lidam com a dialeticidade global/local. Na visão de Morosini (2014), um desses desafios é a pressão de políticas para a educação superior na fronteira da disputa entre paradigma da sociedade do conhecimento *versus* economia do conhecimento.

Em um cenário de acumulação do capital e de contradições, os princípios do mundo econômico vêm constituindo um novo paradigma para a ES, baseado em competitividade, produtividade e parcerias público-privadas. Esse fenômeno ocorre em contextos emergentes em construção no interior da nova ordem educacional globalizada e sob a égide do capital.

A tensão, fruto da bipolaridade da educação superior em contextos emergentes, situa-se entre modelos de universidade tradicional e modelos neoliberais, construídos em torno do conceito de sociedade do conhecimento (Morosini, 2014), o qual gera um processo de sua mercantilização, que se constrói com base nas diretrizes do campo econômico. Nesse cenário, ocorre a produção de um conhecimento repartida em blocos daqueles que o dominam e daqueles que lhe são passivos, impulsionada por processos de exclusão social relativa ao acesso, ao conhecimento e à informação. Um desafio desse modelo de sociedade consiste em sua luta para evitar que se reduza à informação e à tecnologia, de maneira a preservar sua natureza humana.

Nos contextos emergentes, três expressivos fenômenos impactam as recentes transformações do campo da educação superior. O primeiro deles é a *perspectiva gerencialista* na ambiência universitária, cujos princípios mantêm relação direta com as reformas gerenciais promovidas, nas últimas décadas, e orientadas para a qualidade e excelência. O gerencialismo repercute sobre o novo modelo de universidade, que passa a lidar com desafios e dilemas inerentes às ações que essa instituição define para figurar no competitivo campo em questão. De maneira bastante enfática, o gerencialismo produz e dissemina o discurso da eficiência, da eficácia, da excelência, da meritocracia e da qualidade orientada por parâmetros e indicadores do mercado para a educação superior (Oliveira, 2015).

O segundo consiste no Tratado de Bolonha, assinado em 1998, com a proposta de reforma universitária estruturada em torno de dois eixos centrais: competitividade do sistema europeu de educação superior, e mobilidade e empregabilidade no espaço europeu. Para tanto, tem como foco “uma reorganização de todo o sistema europeu de ensino em torno de um processo formativo com novos valores, com base em competências, em aprendizagens, em conhecimentos” (Pereira; Almeida, 2011, p. 9).

O terceiro fenômeno iniciou em 2008, quando os titulares dos Ministérios da Educação Superior da Grã-Bretanha, Alemanha, Itália e França se reuniram, em Paris, e produziram a Declaração de Sorbonne, posicionando-se a favor da criação da *European Higher Education Area (EHEA)*. A instituição desse espaço foi uma decisão de grande impacto tomada no contexto do Tratado de Bolonha, para promover a unificação dos sistemas europeus de educação superior e permitir a mobilidade de estudantes e a complementaridade de estudos, objetivando competir com as grandes universidades dos Estados Unidos.

Educação superior e economia do conhecimento

Mantendo grande proximidade com o campo econômico, na atualidade, a educação superior é desenvolvida em cenários mundiais e nacionais competitivos, nos quais a expansão de suas fronteiras ocorre em uma sociedade globalizada fortemente envolvida pela economia do conhecimento e pela instalação de uma nova lógica, surgida em contextos emergentes. Defendida por um discurso ideológico que a sustenta “como a mobilização das competências empresariais, acadêmicas e tecnológicas com o objetivo de melhorar o nível de vida das populações” (Squirra, 2005, p. 262), a economia do conhecimento passou a ganhar força no final da década de 1990. Para o autor, a construção desse tipo de economia acontece a partir de elementos fundamentais, como renda *per capita*, em sua relação com o desenvolvimento humano, e a capacidade de produzir conhecimentos, na perspectiva de transformá-los em riquezas.

Todavia, o próprio conceito de economia do conhecimento envolve polêmicas, seja em relação a questões de natureza epistemológica, seja da utilidade que assume, no caso, diante da educação superior. A justificativa para isso é que, se, por um lado, elementos como a criatividade e a inventividade estão associados a ele, por outro, sua produção ganha força a partir de opções epistemológicas e formas de financiamento que induzem os parâmetros das relações que se constroem entre pesquisadores e ciências, baseados na competitividade e no capitalismo científico.

78

Os contextos emergentes criaram as condições propícias para que surgisse a economia global do conhecimento, fazendo com que as universidades assumissem a condição de atores-chave do processo e travando “uma batalha [...] por mentes e mercados” (Robertson, 2009, p. 415). Significa que as políticas formuladas pela educação superior nos diferentes países passam a ser orientadas por interesses de natureza política e econômica mais abrangente, que são estratégicos para o desenvolvimento dos países. Consequentemente, os países tendem a contemplar, em seus planejamentos estatais, o investimento em suas instituições universitárias com o intuito de torná-las de classe mundial, cuja avaliação acontece à luz de padrões e critérios globais, impulsionando os *rankings*. Tal fato leva o conhecimento a assumir, na atualidade, expressiva importância e a ser reconhecido como a principal força do modo produtivo capitalista.

Em nível mundial e de maneira cada vez mais intensa, tem ocorrido a transferência dos princípios da economia para as universidades, fato que contribui fortemente para que, muitas vezes, essas instituições sejam estimuladas a produzir patentes para setores diversos e a superar, em um considerável número de casos, as próprias empresas nesse quesito (Altbach; Salmi, 2011). Isso acontece em uma sociedade caracterizada por processos de globalização, na qual o conhecimento passa a ser uma mercadoria de expressivo valor. Na condição de instâncias em que esse conhecimento é gerado, as universidades e outras instituições são pressionadas a exercer novas funções para cumprir as exigências do mundo globalizado, dentre as quais, ganham destaque aquelas voltadas para a economia do conhecimento.

Na educação superior brasileira, os impactos desse tipo de economia mantêm alinhamento com as políticas definidas para o setor, em nível mundial. No cenário nacional, a universidade se insere no modelo de mercadorização, apoiada em um novo modelo de conhecimento e em novas formas de organização institucional, diante dos desafios da cadeia produtiva do mercado global. O aligeiramento da formação, considerando a lógica do capital, a expansão descontrolada da educação a distância, a avaliação produtiva dos docentes-pesquisadores, o gerencialismo, as parcerias público-privadas com aval governamental, e a indução dos órgãos de regulação a produzir indicadores de qualidade voltados para um novo perfil de universidade baseada na lógica produtiva do mercado exemplificam as expressões da economia do conhecimento na educação superior do Brasil.

A economia do conhecimento se traduz, também, na economização da educação, em que os princípios e a lógica econômica direcionam a produção de conhecimento que se evidencia, sobretudo, naquele voltado para os fins técnicos e produtivos. Na prática, contribui para produzir, na educação superior mundial e nacional, fenômenos de grande alcance social, político, financeiro e epistemológico, como mercantilização, tecnoburocracia e ciência a serviço dos imperativos do mercado.

O campo da educação superior, marcado por grande competitividade, vem passando por significativa reconfiguração em todos os continentes, tendo como resultado, entre outros, a intensificação do processo de heterogeneidade das instituições e o surgimento de novos espaços transnacionais nesse campo. Três fenômenos têm contribuído para a construção desses espaços: “processo de desterritorialização do ensino superior; [...] incremento da mobilidade internacional dos estudantes; [...] surgimento dos *rankings* globais” (Martins, 2021, p. 5).

Também é na reconfiguração do campo da educação superior e do contexto da economia do conhecimento que a disputa em torno do conceito de *world-class universities (WCU)* passou a ganhar centralidade, a partir da segunda metade da década de 1990. Essas instituições fazem parte de um grupo diferenciado de universidades, por terem conquistado um elevado nível de excelência nas atividades de ensino e pesquisa. A posição alcançada pelas *WCU* tem se mostrado decisiva para o seu reconhecimento, sendo de fundamental importância para o desenvolvimento dos seus países, bem como para as regiões do mundo onde estão situadas (Altbach; Salmi, 2011). Configuram-se como um tipo específico de instituição com notório destaque no campo da educação superior pelo elevado nível de excelência evidenciado nas atividades que realizam, e isso explica sua condição desejada por vários países, a qual serve como referência para o comportamento que as demais universidades assumem no campo mais amplo do qual fazem parte.

Dentre as principais características desse novo modelo de universidade, destacam-se excelência à pesquisa, garantia de financiamento e, conseqüentemente, infraestrutura adequada. Entretanto, ao orientarem suas práticas nesta direção acabam alinhando-se e alimentando os *rankings* internacionais. “Assim, os *rankings* universitários ignoram a grande maioria das instituições em todo o mundo, as quais não podem competir em igualdade de condições com as universidades de classe

mundial” (Millot, 2014, p. 62-63). Assumindo características como essas, as *world-class universities* investem na definição de políticas institucionais que resultem em apoio e encorajamento aos acadêmicos para que publiquem trabalhos em revistas internacionais de impacto científico e cultural em países de língua inglesa, bem como na captação de professores de renome internacional (Hazelkorn, 2011).

As classificações internacionais revelam contradições em relação às *world-class universities*, sendo uma delas o fato de que, na busca por se transformar nesse modelo, as instituições criam um ambiente competitivo em seu interior, definindo comparações de desempenho, as quais se associam a *rankings* nacionais e internacionais. Em consequência, os *rankings* que induzem à luta pela obtenção desse título têm se tornado objeto de intensas discussões em fóruns acadêmicos e não acadêmicos, associadas ao cenário de sua internacionalização.

Nos últimos anos, embora várias classificações das universidades mundiais tenham sido produzidas por instituições de diferentes países, duas delas são reconhecidas como os *rankings* acadêmicos pioneiros globais. A primeira classificação é promovida, desde 2003, pela Shanghai Jiao Tong University (STJU), intitulada *Academic Ranking of World Universities (Arwu)*, que passou a classificar, anualmente, as principais universidades do mundo, tendo como critério básico seus resultados de pesquisa. A segunda é britânica – *Times Higher Education World University Rankings (THE)* –, criada em 2004, e que analisa, dentro dos limites possíveis, a qualidade da formação ofertada aos estudantes. Conforme esses dois rankings, essas universidades têm características hegemônicas: a maioria das 20 delas que alcançou essa condição acadêmica está sediada nos Estados Unidos; quase todas localizam-se em países ocidentais ou anglo-saxões e estão em países onde a língua inglesa é hegemônica e prevalentemente no hemisfério norte.

Enfim, em uma sociedade na qual se instalou a economia do conhecimento, tem aumentado, cada vez mais, a centralidade do papel da educação superior para as estratégias de inovação e desenvolvimento dos países. Competindo para se instalar em um cenário que impõe à educação superior seu alinhamento aos princípios desse tipo de economia, as *world-class universities* se submetem a padrões avaliativos globais, cuja definição ocorre visando à cultura de excelência associada, em última instância, à defesa de uma perspectiva científica mundial. Entretanto, como bem adverte Bourdieu (2002, p. 3), a vida intelectual não é espontaneamente internacional.

Considerações finais

Em contextos emergentes, o campo da educação superior enfrenta desafios diversos, sendo o principal deles repensar seus rumos, tendo como referência a relação que se estabelece entre as demandas sociais e as políticas institucionais que o movimentam. Assim, tais desafios estão associados às reconfigurações que o citado campo tem sofrido, nas últimas décadas, levando-o a incorporar a concepção do conhecimento como um produto de valor de mercado. Entretanto, na perspectiva da resistência, no mundo contemporâneo, a defesa da educação superior como bem público e direito social/universal implica assumir que a economia “é uma dimensão

essencial da vida humana, mas não é a razão de ser da sociedade. Ao contrário, é a sociedade guiada pelo valor moral do bem comum que a deve determinar” (Dias Sobrinho, 2013, p. 110).

Ao mesmo tempo que revela sua imperiosa contribuição para avanços no desenvolvimento dos países, em diferentes partes do mundo, a educação superior enfrenta dilemas nos contextos emergentes. Por sua vez, esses novos contextos trazem tensões diversas para as instituições universitárias e não universitárias ao promoverem a geração, a disseminação e a socialização do conhecimento científico, tecnológico, humanístico e profissional, o que é imprescindível que ocorra de maneira articulada à dimensão de uma cidadania universal. Na integração desses e de outros tipos de conhecimentos, é indispensável que, mesmo lidando com os desafios da economia do conhecimento, a educação superior continue a expressar seu compromisso com a formação de profissionais críticos, autônomos, éticos e reflexivos, capazes de fazer intervenções conscientes na defesa das necessidades de uma sociedade democrática, plural e inclusiva.

Em contextos emergentes que passam por profundas mudanças, a ES reitera seu papel estratégico para o projeto político dos países. Nesse contexto e como instituição histórica, tradicionalmente ligada à produção do conhecimento, a universidade se mostra fundamental para o desenvolvimento das sociedades. Isso porque sua concepção implica o seu reconhecimento como a instituição que, historicamente, tem sido reconhecida como porta de entrada dos problemas apresentados pela sociedade e, também, o espaço no qual são construídas soluções para esses mesmos problemas. Com efeito, esse movimento duplo atesta o engajamento da ideia histórica de universidade com determinado projeto de sociedade.

Com base nas discussões expostas neste artigo, reitera-se uma questão central: em uma sociedade na qual a educação superior é fortemente afetada pela economia do conhecimento, só é possível romper com a lógica hegemônica dos conceitos impostos pela lógica do capital quando se assume o compromisso com os interesses do coletivo. Significa buscar a crítica para romper com as amarras das correntes ideológicas dominantes e neoliberais, compartilhando a tese marxista de que não há emancipação de indivíduos, mas de toda a humanidade. Afinal, mais que nunca, é preciso contrapor o ideal da emancipação política com o ideal da emancipação humana. “A emancipação política, de fato, representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em geral [...] Que fique claro: estamos falando aqui de emancipação real, de emancipação prática” (Marx, 2010, p. 41).

Por fim, é importante expressar a compreensão de que o campo da educação superior em contextos emergentes sofre contradições que precisam ser dissipadas, reafirmando a necessidade de reconfigurações em prol das sociedades com foco na humanização, buscando formas de combater os efeitos da economia do conhecimento na dinâmica que se instala nesse campo, de maneira cada vez mais intensiva.

Referências bibliográficas

- ALTBACH, P. G. The costs and benefits of world-class universities. *Academe*, [Washington, DC], v. 90, n. 1, p. 20-23, 2004.
- ALTBACH, P. G.; SALMI, J. Introduction. In: ALTBACH, P. G.; SALMI, J. (Ed.). *The road to academic excellence: the making of world-class research universities*. Washington, DC: The World Bank, 2011. p. 1-8. (Directions in Development).
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- BOURDIEU, P. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, [s. l.], v. 145, p. 3-8, déc. 2002.
- DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, SP, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 25. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.
- HAZELKORN, E. *Rankings and the reshaping of higher education: the battle for world-class excellence*. London: Palgrave Macmillan, 2011.
- MARTINS, C. B. Reconfiguração do ensino superior em tempos de globalização. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 42, e241544, 2021.
- MARX, K. *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MILLOT, B. Classificar sistemas universitários é mais útil do que produzir rankings de instituições isoladas. *International Higher Education*, [s. l.], n. 75, p. 62-63, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ihe/IHE75port.pdf>. Acesso em: 14 maio 2023.
- MOROSINI, M. C. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, SP, v. 19, n. 2, p. 385-405, jul. 2014.
- OLIVEIRA, J. F. A pós-graduação e a pesquisa no Brasil: processos de regulação e de reconfiguração da formação e da produção do trabalho acadêmico. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 10, n. 2, p. 343-363, jul./dez. 2015.
- PEREIRA, E. M. A.; ALMEIDA, M. L. P. Apresentação. In: PEREIRA, E. M. A.; ALMEIDA, M. L. P. (Org.). *Reforma universitária e a construção do espaço europeu de educação superior: análise de uma década do Processo de Bolonha*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011. p. 7-16.

ROBERTSON, S. L. O processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção do Estado? Tradução: Alfredo Macedo Gomes e Roderick Somerville Kay. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, p. 407-422, set./dez. 2009.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 24. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SQUIRRA, S. Sociedade do conhecimento. In: MELO, J. M.; SATHLER, L. *Direitos à comunicação na sociedade da informação*. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005. p. 253-274.

José Vieira de Sousa, doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), é professor titular do Departamento de Políticas Públicas e Gestão da Educação da UnB e orientador no Programa de Pós-Graduação em Educação dessa universidade. Líder do Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior (Gepaes). Bolsista de produtividade em pesquisa em Educação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

sovieira@unb.br

Margareth Guerra dos Santos, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), é professora associada I do Departamento de Educação da Universidade Federal do Amapá (Unifap) e orientadora do Programa de Pós-Graduação em Educação dessa universidade. Líder do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Avaliação da Educação Superior (Lepaes).

margarethguerraunifap@gmail.com

Recebido em 31 de agosto de 2022

Aprovado em 12 de abril de 2023

A expansão da rede federal de educação superior no período de 2003 a 2020

Karine Nunes de Moraes

Luiz Fernandes Dourado

Resumo

Este estudo analisa o crescimento da educação superior da rede federal brasileira no período de 2003 a 2020, de modo a compreender o processo de expansão verificado na graduação e na pós-graduação *stricto sensu*, no intervalo de 2013 a 2016, e o arrefecimento desse processo entre 2016 e 2020. Numa abordagem qualitativa, são examinados os indicadores sobre quantidade e perfil das instituições federais de ensino superior e número de matrículas e de função docente na graduação presencial, disponíveis no Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e os indicadores sobre o número de programas, matrículas, titulados e bolsas, disponíveis no *site* do Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Geocapes), relativos à pós-graduação *stricto sensu*. A análise conclui que a ampliação da rede federal de educação superior é resultado de um conjunto de políticas específicas para essa expansão e que a política de ajuste fiscal e os cortes orçamentários, implementados após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, arrefeceram o movimento de expansão da rede. Sinaliza, ainda, a necessidade de resistência propositiva à política de desmonte da educação pública para que se revertam os graves retrocessos nas políticas para a educação superior.

Palavras-chave: expansão da educação superior; rede federal de educação superior; expansão da graduação; pós-graduação *stricto sensu*.

Abstract

Expanding the higher education federal network from 2003 to 2020

This study seeks to analyze the growth of higher education in the Brazilian federal network between 2003 and 2020, in order to comprehend the expansion process observed in undergraduate and academic graduate programs from 2013 to 2016 and its subsequent deceleration from 2016 to 2020. Using a qualitative approach, we analyzed indicators regarding the number and the profiles of federal institutions of higher education and the amount of registrations and the number of teaching staff, available in the Higher Education Census of the National Institute for Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep), while indicators on academic graduate programs are available on the Georeferenced Information System of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Geocapes). The study concludes that the growth of the higher education federal network is the result of several specific policies for its expansion and that the policy of fiscal adjustment and federal budget cuts, implemented after the approval of Constitutional Amendment No. 95/2016, halted its development. The study also points out the need for a proactive resistance against policies that dismantle public education, in order to reverse the dramatic setbacks in higher education policies.

Keywords: higher education expansion; higher education federal network; undergraduate expansion; academic graduation.

Resumen

La expansión de la red federal de Educación Superior en el período de 2003 a 2020

Este estudio analiza el crecimiento de la educación superior de la red federal brasileña en el período de 2003 a 2020, con el fin de comprender el proceso de expansión verificado en los cursos de grado y posgrado *stricto sensu*, en el período de 2013 a 2016, y el enfriamiento de este proceso entre 2016 y 2020. En un enfoque cualitativo, se examinaron los indicadores sobre cantidad y perfil de las instituciones de educación superior federales y el número de matrículas y función docente en graduación presencial, disponibles en el Censo de Educación Superior del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep) y los indicadores sobre el número de programas, matrículas, títulos y becas, disponibles en el sitio *web* Geocapes, relacionados con programas de posgrado *stricto sensu*. El análisis concluye que la expansión de la red federal de educación superior es el resultado de un conjunto de políticas específicas para esa expansión y que la política de ajuste fiscal y los recortes presupuestarios, implementados después de la aprobación de la Enmienda Constitucional n° 95/2016, enfriaron el movimiento de expansión de la red. Señala también la necesidad de una resistencia propositiva a la política de desmantelamiento de la educación pública para que se reviertan los graves retrocesos en las políticas para la educación superior.

Palabras clave: expansión de la educación superior; red federal de educación; expansión de graduación; posgrado *stricto sensu*.

Introdução

Este estudo analisa qualitativamente os indicadores de crescimento da rede federal de educação superior (ES) referentes à graduação presencial e à pós-graduação *stricto sensu* entre 2003 e 2020. A escolha do recorte temporal se justifica por compreender um período com políticas voltadas para a expansão da educação superior pública federal, pautadas por incremento e, paradoxalmente, por estagnação, a partir de clara mudança no curso das políticas para a ES desde 2016, uma das consequências do golpe jurídico-parlamentar-midiático que depôs a presidenta eleita Dilma Rousseff.

Esta pesquisa tem como referencial teórico Gomes e Moraes (2012), Oliveira *et al.* (2012), Sguissardi (2013, 2015), Amaral (2015), Dourado (2017a, 2017b), Mancebo (2017), Bianchetti e Sguissardi (2017), Dourado e Moraes (2021) e se articula com a análise qualitativa dos indicadores referentes ao movimento no campo das políticas para ES, em particular, quantidade e perfil das instituições federais de ensino superior e número de matrículas e de função docente, no que diz respeito à graduação, e número de programas, matrículas, titulados e bolsas, no que tange à pós-graduação *stricto sensu*, coletados no Censo da Educação Superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e no *site* do Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Geocapes).

A educação superior, de um modo geral, registrou um intenso processo de expansão no período de 2003 a 2016. Essa expansão se apresenta como o resultado de um conjunto de fatores que englobam a grande demanda represada por esse nível de ensino, entre eles a mobilização da sociedade civil organizada, e de um conjunto de políticas gestadas e implementadas pelos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), voltadas para esse processo e para a inclusão, em especial, na rede federal de ES; em contraposição ao período de 2016 a 2020, marcado pelo seu arrefecimento.

O artigo está organizado em três seções. Na primeira, abordamos a expansão da ES na rede federal, no período 2003-2016, e analisamos os indicadores referentes à graduação presencial e à pós-graduação *stricto sensu*. Na segunda, examinamos os indicadores relativos ao período 2016-2020, evidenciando retrocessos no ciclo de expansão iniciado em 2003. Nas considerações finais, apontamos a necessidade da retomada de uma agenda política voltada à expansão da ES e, para isso, o estabelecimento de políticas de Estado, tendo o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) como eixo, bem como a recomposição do orçamento para a educação.

Expansão da rede federal de educação superior no período 2003-2016

Análises empreendidas sobre a ES indicam um forte processo de expansão, no período 2003-2016, promovido por um conjunto de políticas do governo federal para o crescimento e a inclusão de setores mais vulneráveis da sociedade, voltado

tanto para a esfera pública como para a esfera privada (Gomes; Moraes, 2012; Amaral, 2015; Dourado, 2017a, 2017b; Dourado; Moraes, 2021). No conjunto de políticas direcionadas para a expansão da ES, destacam-se, para a rede federal:

- o Programa de Expansão das Instituições Federais de Educação Superior;
- o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para a constituição dos Institutos Federais de Educação Tecnológica, no âmbito da Rede de Educação Tecnológica;
- o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni);
- e o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB (Brasil. MEC. SESu, [2008], p. 6).

A expansão de vagas para a ES pública federal foi acompanhada, paulatinamente, por ações orientadas para a inclusão e a permanência de setores mais vulneráveis da população, como:

- o estabelecimento de normas gerais e critérios básicos de acessibilidade de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;
- a inclusão do ensino de Língua Brasileira de Sinais (Libras) nos cursos de licenciatura e de Fonoaudiologia;
- a instituição de núcleos de acessibilidade nas instituições federais de ensino superior (Ifes);
- o atendimento educacional especializado a pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades;
- o estabelecimento da política de cotas – destinação de reserva de vagas para estudantes que cursaram o ensino médio integralmente em escolas públicas, por curso e turno;
- o desenvolvimento de programas específicos de formação de professores para atender às necessidades da educação do campo e da educação escolar indígena; a criação do Programa Bolsa Permanência;
- a instituição do Programa de Educação Tutorial (PET); a constituição do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid); e a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).

Tais políticas se articulam a um movimento de democratização do acesso a esse nível de ensino como eixo das ações do governo federal de efetiva indução da expansão, em especial, da educação superior pública. Importante sinalizar o esforço de interiorização da ES pública, por meio da criação de cursos, *campi*, universidades e institutos federais.

Associados a uma política clara de expansão, os indicadores da graduação na rede federal revelam o crescimento e o processo de democratização da ES. O número de instituições de educação superior (IES), no período 2003–2016, cresceu 22,98% (Brasil. Inep, 2004, 2017). A ampliação do número de IES foi acompanhada de um

processo de interiorização, principalmente, por meio da criação de novas IES e novos *campi* e do desmembramento de IES e/ou *campus* (Bizerril, 2020). Só na expansão promovida pelo Reuni, foram criados 267 *campi* ligados a 63 universidades, o que demonstra a capilaridade dessa política. Destacam-se, também, o processo de expansão e interiorização da ES promovido, particularmente, por intermédio da UAB, com a criação de polos e cursos de educação a distância no interior (Segenreich, 2009). Atualmente, a UAB está presente em 850 municípios, com 890 polos, envolvendo 133 IES (Brasil. Inep, 2022). Certamente, para avançar na democratização do acesso, diante do cenário desigual da ES no Brasil, é fundamental a ratificação e consolidação de políticas de ação afirmativa e de apoio estudantil desencadeadas, sobretudo, a partir de 2010 e negligenciadas a partir de 2016.

A expansão também se traduz no incremento significativo do número de funções docentes, qualificação e regime de trabalho. Entre 2003 e 2016, registra-se um crescimento de 100,59% no número dessas funções em toda a esfera pública, sendo maior na rede federal, alcançando 143,60%. Ressalta-se o incremento da titulação dos docentes nesse período. As funções docentes com título de doutor(a) crescem 242,37% e com o título de mestre(a), 94,88%, enquanto reduzem 48,91% aquelas com título de graduado(a). Isso se deve aos incentivos para qualificação profissional da rede federal, como a expansão da rede e de programas de pós-graduação *stricto sensu*. O número de funções docentes em regime de trabalho de tempo integral também cresce 133,58% no mesmo período (Brasil. Inep, 2004, 2017).

O número de matrículas nos cursos de graduação é outro indicador que expressa a expansão da rede. Entre 2003 e 2016, registra-se um incremento de 120,30%¹. O número de ingressos por processo seletivo, no mesmo período, aumenta 184,48%. Um movimento importante captado no registro do número de matrículas se refere à expansão da matrícula no período noturno, que cresce 145,10%. Esse dado é relevante por indicar um redesenho da rede federal, incluindo a ampliação da oferta do ensino noturno, uma das diretrizes do Reuni (Brasil. Inep, 2004, 2017).

Outro aspecto evidenciado é o número de matrículas, segundo a declaração de cor/raça, sexo e percentual de conclusão. Sem dados disponibilizados no Censo da Educação Superior em 2003, apura-se, em 2016, que 36,70% do total de matriculados se declaram brancos, enquanto 40,33% se declaram pretos, pardos ou indígenas. Entre 2003 e 2016, o número de matrículas de pessoas do sexo feminino aumenta 105,16% e o número de concluintes, 61,96%. Esses dados apontam que as políticas de ação afirmativa, permanência e assistência estudantil, particularmente articuladas ao Pnaes, podem ter contribuído com esse processo, indicando sua importância e, concomitantemente, a necessidade de sua ampliação (Brasil. Inep, 2004, 2017).

A expansão da rede federal e a melhoria das condições de permanência se constituíram como prioridade do governo federal, no período 2003-2016. Estudo desenvolvido pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de

¹ Considera-se o total de matrículas em cursos presenciais e a distância.

Ensino Superior (Andifes), no ano de 2019, sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Ifes, indica mudanças importantes no perfil discente, resultado da materialização de políticas específicas para esses fins. Em 2018, no que se refere à condição socioeconômica, 26,61% dos alunos tinham renda de até meio salário mínimo, 26,93% de até um salário mínimo e 16,61% de até um salário e meio, totalizando 70,2%. Em 2014, eles somavam 66,2%. No que concerne à assistência estudantil, 30% dos alunos participavam de algum programa dessa natureza, principalmente assistência em alimentação, bolsa permanência, transporte e moradia. Sobre a cor/raça, pela primeira vez, mais da metade dos estudantes (51,2%) se declarou parda e preta. No que tange ao ensino médio, 60,4% dos estudantes cursaram esse nível exclusivamente em escola pública. Em relação ao nível de instrução familiar, a maioria dos estudantes vinha de famílias em que os pais fizeram, no máximo, o ensino médio, sendo 62,7% deles com mães que não chegaram à faculdade e 66,2% com pais na mesma situação. Sobre o ingresso por cotas, 48,3% dos alunos matriculados eram cotistas. No tocante ao gênero, as mulheres respondiam por 54,6% das matrículas (Andifes, 2019). Esses indicadores sinalizam as perspectivas e as lutas a serem consolidadas, visando garantir efetivas políticas de Estado para a educação.

No que diz respeito à pós-graduação *strito sensu*, o crescimento no número de IES, em especial, as de organização acadêmica universitária, o aumento das funções docentes, da titulação e do percentual de professores em regime de trabalho de tempo integral vão incidir sobre sua oferta. Apesar de não serem condições exclusivas, tampouco sem elas é possível materializar sua expansão.

A pós-graduação *stricto sensu*, a partir de meados da década de 1960, passou a estruturar um sistema articulado para implantação, desenvolvimento e formação de pesquisadores, como demonstra o Parecer CFE nº 977/1965. Soma-se a isso a importância da atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), criada em 1951; do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), fundado em 1951; e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), instituído em 1969. A efetiva materialização ocorre por meio de planos nacionais de pós-graduação (PNPG), da estruturação de sistema de avaliação e, mais recentemente, do PNE (Brasil. Lei nº 13.005, 2014) com metas de expansão e melhoria da qualidade específicas para a pós-graduação, sendo possível afirmar que foi estruturada uma política de Estado para essa etapa da ES.

Além do movimento interno das IES no sentido de sua expansão, um conjunto de políticas e programas apoiaram e/ou incentivaram esse processo, entre eles:

- Programa de Formação Pró-Doutoral Docente (Prodoutoral);
- Programa de Doutorado Interinstitucional (Dinter);
- Programa de Mestrado Interinstitucional (Minter);
- Programa de Demanda Social (DS);
- Programa de Apoio à Pós-Graduação (Proap);
- Programa de Apoio a Eventos (Paep);

- Programa Institucional de Qualificação Docente para a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (PIQDTC);
- Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD);
- Programa de Apoio a Projetos Institucionais com a Participação de Recém-Doutores (Prodoc);
- Programa de Excelência Acadêmica (Proex);
- Programa Professor Visitante Nacional Sênior (PVNS);
- Programa de Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (Profmat);
- e Programa de Mestrado Profissional em Letras (Profletras).

O resultado quantitativo desse processo de expansão será apresentado nos dados a seguir.

O número de matrículas em cursos/programas de mestrado, entre 2003 e 2016, cresce 88,8%, e, em cursos/programas de doutorado, 167,6% no período. O total de titulados mestres aumenta 88,4% e o de titulados doutores, 154,54% (Brasil. Inep, 2004, 2017). A expansão da pós-graduação *stricto sensu* se materializa de modo diferente nas regiões brasileiras. No período de 2003 a 2016, o maior crescimento de matrícula é verificado nas regiões Norte (462,0%) e Nordeste (262,4%), seguidas pela região Centro-Oeste (213,8%). Análises sobre a expansão da ES, em especial da pós-graduação (Oliveira *et al.*, 2012; Dourado, 2017a; Dourado; Moraes, 2021) indicam um esforço no sentido de reduzir as assimetrias regionais, atender à demanda local, melhorar a qualidade da educação e implementar o PNE (Dourado, 2017b).

Em que pesem estudos apontarem que as políticas implementadas para a expansão da ES, em geral, tenham contribuído para maior privatização e mercadorização desse nível de ensino (Sguissardi, 2013, 2015; Bianchetti; Sguissardi, 2017; Mancebo, 2017), os indicadores de crescimento da rede federal de educação superior apresentados nesta seção demonstram que são necessários um olhar específico para a expansão significativa dessa rede e a compreensão de que ela é resultado de política exitosa com tal finalidade.

A educação superior pública federal no período 2016-2020: sinais de retrocessos no ciclo de expansão?

O período seguinte ao golpe jurídico-parlamentar-midiático será crítico para as áreas sociais. Um projeto privatizante articulado ao estrangulamento do orçamento da educação se põe em marcha no Brasil. As consequências serão sentidas na ES indicando retrocessos no ciclo de expansão desse nível de ensino.

Consideramos que a rede federal de ES, consolidada no País, sofreu revezes, mas, com base na autonomia, tem conseguido enfrentar situações e políticas adversas, desde 2016. Um dos elementos pós-golpe foi a Emenda Constitucional

(EC) nº 95/2016. Ao estabelecer um teto para os gastos nas áreas sociais por 20 anos, na esteira do aprofundamento das políticas neoliberais e das prioridades estabelecidas pelos governos que se sucederam, essa emenda atingiu a rede federal de ES, que viu seu orçamento sofrer forte retração pelo Ministério da Educação (MEC). A redução dos gastos em educação terá consequências diretas na manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente no orçamento das Ifes. As despesas liquidadas da função educação reduziram cerca de 16,65% entre 2016 e 2020 (Ferreira, 2022).

Ao fazer uma análise detalhada sobre a evolução das despesas liquidadas dos setores do MEC, no período 2016–2020, particularmente as despesas com material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, entre outras, classificadas como Outras Despesas Correntes (ODC), e as Despesas de Investimento (INV), que envolvem planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis, instalações, equipamentos e material permanente,² Ferreira (2022) demonstra o visível impacto da EC nº 95/2016 e a política do governo federal em curso. Nesse período, os valores liquidados, corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), em ODC recuaram cerca de 20,37%. Já os valores liquidados para INV retrocederam aproximadamente 42,85%. Destaca-se que esses valores são bem inferiores aos registrados no ano de 2014 (Ferreira, 2022).

No que se refere à rede federal de ES, a evolução orçamentária dos institutos federais indicou a redução de valores liquidados de ODC de quase 21,43% e nos valores liquidados de INV de aproximadamente 52,27%, no período em análise. No caso dos Centros Federais de Educação Tecnológica, os valores liquidados de ODC reduziram 28,48%. Com as universidades³, não foi diferente. Os valores liquidados em ODC reduziram 24,11% e em INV, 68,00%. Esse orçamento menor terá implicações diretas nas condições de funcionamento da rede federal, na continuidade de seu processo de expansão de interiorização, em consolidação, e no fomento da pós-graduação *stricto sensu*, com a redução do orçamento da Capes. Os valores liquidados em ODC da Capes sofreram uma redução de 48,44%, enquanto os valores liquidados em INV diminuiram 59,17% (Ferreira, 2022).

Como veremos, no período de 2016 a 2020, em que pese a redução do orçamento da rede federal, ela não reduziu de tamanho, considerando seus principais indicadores. Contudo, esse movimento aponta retrocessos no ciclo de expansão, iniciado em 2003, e, principalmente, a precarização das condições de oferta da pós-graduação *stricto sensu* e a não materialização de uma política de Estado.

O número de IES expandiu em função, sobretudo, da transformação de *campus* em universidades. A rede federal registrou ampliação de 10,2%, no período de 2016 a 2020. O crescimento do número de IES também foi acompanhado da continuidade do processo de interiorização, que demonstrou alta de 18,60% no número de IES em cidades do interior. O número de matrículas em cursos de graduação teve

² As despesas ODC e INV são definidas a cada ano utilizando parâmetros estabelecidos pelo governo federal ao apresentar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa); portanto, refletem as prioridades estabelecidas por esse ente.

³ Excluído o orçamento dos hospitais universitários e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

crescimento de 0,38%, revelando um período de estagnação das matrículas. O número de ingressantes também se manteve estagnado, com redução de 0,13%. Quanto ao número de docentes, registrou-se aumento de 6,17% (Brasil. Inep, 2017, 2022).

No período 2016-2020, houve uma redução no número geral de bolsas de mestrado, doutorado e pós-doutorado, passando de 100.433 bolsas para 95.116. Quanto ao número de bolsas no exterior, as de doutorado pleno reduziram 90,6% e as de pós-graduação sanduíche diminuíram 92,7%. Esse quadro revela um descompasso da política atual com a pós-graduação, resultando em perdas significativas para a ciência e tecnologia, incluindo a fuga de pesquisadores e docentes (Brasil. Inep, 2017, 2022).

O número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, em cursos de mestrado, cresceu 7,7%, indicando forte redução do seu ritmo de expansão, quando comparado com o que foi registrado no período anterior, 88,8%, resultado de uma política de secundarização da rede pública federal. Situação semelhante aconteceu com as matrículas nos cursos de doutorado. Após um grande crescimento de 167,5%, entre 2003 e 2016, a expansão foi de apenas 15,6%, entre 2016 e 2020 (Brasil. Inep, 2004, 2017, 2022). O total de titulados doutores diminuiu 2,7% e o total de titulados mestres, 6,0%.

O movimento de expansão, redução do ritmo de crescimento e retração impacta de modo diferente as regiões brasileiras. No período de 2003 a 2016, o maior crescimento no número de programas foi verificado nas regiões Norte (462,0%) e Nordeste (262,4%), seguidas pela Centro-Oeste, com 213,8% (Brasil. Inep, 2004, 2017). No período de 2016 a 2020, as taxas de crescimento são bem mais tímidas, chegando a registrar índice negativo de -3,9% na região Sudeste. A Norte apresentou aumento de 14,7%, a Nordeste de 10,1% e a Centro-Oeste de 8,4% (Brasil. Inep, 2022). Esses indicadores alertam para os retrocessos na pós-graduação brasileira, por meio de desaceleração da expansão da pós-graduação *stricto sensu*.

O período de 2016 a 2020 registra uma forte redução de recursos financeiros para o MEC e sua rede federal de ES, mostrando a não priorização da educação por parte do governo federal e o desmonte das políticas implementadas no decurso anterior. Também foram evidenciadas a potência e a resistência da rede federal perante o subfinanciamento. Mesmo diante da política de estrangulamento do setor, foi sinalizada uma expansão residual tanto da graduação como da pós-graduação *stricto sensu*. Por outro lado, contudo, isso indica um processo intensificado de precarização das condições de trabalho, da oferta do ensino, da permanência dos estudantes e da capacidade de se fazer pesquisa.

A análise empreendida por Dourado (2017a) sobre a materialização do PNE 2014-2024 aponta para os desafios a serem superados visando ao alcance das metas (12, 13 e 14)⁴ do Plano relacionadas à expansão da educação superior, que não são

⁴ Meta 12 – Elevar a taxa bruta de matrícula na graduação para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos [...]; Meta 13 – Ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no ensino superior [...]; Meta 14 – Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores. (Brasil. Lei nº 13.005, 2014).

restritas à rede federal, mesmo antes dos efeitos provocados pela aprovação da EC nº 95/2016. No entanto, como retratado por Ferreira (2022), a política orçamentária executada indica a falta de prioridades do governo federal, a partir de 2016, para com a educação. Mais que isso, Amaral (2020) alerta para uma clara política de “desconstruir/desfazer” do governo que assumiu a presidência, a partir de 2019, com a implantação de ideias ultraliberais na economia e ultraconservadoras nos costumes.

Considerações finais

As políticas para a educação superior no Brasil, no período de 2003 a 2016, sobretudo em sua vertente direcionada à rede federal, permitem-nos deslindar alguns apontamentos:

- 1) a educação superior registrou um intenso processo de expansão com um conjunto de políticas gestadas e implementadas pelos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016);
- 2) houve efetivo incremento da expansão pública federal, resultado de políticas para a educação superior pública, por meio de movimentos articulados envolvendo a criação e materialização do Reuni, a ampliação de recursos e a adesão das instituições;
- 3) é possível afirmar que aconteceu um movimento de políticas direcionadas à democratização do acesso a esse nível de ensino, como eixo das ações do governo federal de efetiva indução da expansão, em especial da educação superior pública – importante sinalizar o esforço de interiorização da ES pública, por intermédio da criação de cursos, *campi*, universidades e institutos federais;
- 4) o número de matrículas nos cursos de graduação registrou crescimento singular entre 2003 e 2016 (120,30%), bem como o número de ingressos por processo seletivo, que, no mesmo intervalo, aumentou 184,48%; de igual modo, ocorreu significativa expansão da matrícula no período noturno (145,10%);
- 5) as políticas de ação afirmativa, permanência e assistência estudantil, particularmente articuladas ao Pnaes, contribuíram para a inclusão de estudantes matriculados que se declaram pretos, pardos ou indígenas, bem como para o incremento efetivo de pessoas do sexo feminino (105,6%) e para a ampliação do número de concluintes no período (61,94%), o que revela a importância de tais políticas para a expansão e melhoria das condições de permanência dos estudantes e, concomitantemente, sinaliza a necessidade de sua manutenção e ampliação;
- 6) houve efetivo crescimento do número de IES no período 2003-2016 (22,98%), acompanhado por políticas de interiorização, principalmente

por meio da criação de novas IES e novos *campi*, do desmembramento de IES e/ou *campus* e da UAB, seus polos e cursos no interior;

- 7) após o golpe, e em decorrência das políticas de ajustes fiscais, em especial os provenientes da EC nº 95/2016, a fase de 2016 a 2020 será marcada pela adoção de políticas restritivas (sobretudo, orçamentárias) para a ES, que contribuiriam para o arrefecimento do processo expansionista em curso e para retrocessos nas políticas de acesso e permanência na rede pública.

A retomada de políticas públicas direcionadas à democratização do acesso, perante o cenário desigual da educação superior no Brasil, é fundamental. Nesse contexto, ratificam-se as metas do PNE 2014-2024, a expansão pública e a importância de validação e consolidação de políticas de ação afirmativa e de apoio estudantil.

Diante desse contexto de retrocessos advindos do golpe de 2016, é imprescindível situar o papel do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e sua resistência propositiva à política de desmonte da educação pública, em particular a realização da Conferência Nacional Popular de Educação (Conape) de 2022, associados aos debates promovidos pela sociedade civil e pelos movimentos sociais, ratificando o documento referência intitulado “Reconstruir o País: a retomada do Estado democrático de direito e a defesa da educação pública e popular, com gestão pública, gratuita, democrática, laica, inclusiva e de qualidade social para todos/as/es”. Ao término dessa Conferência, foram aprovados o documento final da Conape 2022 e a Carta de Natal, com a proposição de “uma plataforma em defesa do Estado democrático de direito, em defesa das instituições republicanas, da vida e da soberania popular, dos direitos sociais e da educação, que mobilize, ainda mais, amplos setores da sociedade” (Conape, 2022, p. 83).

Além da revogação da EC nº 95/2016 e da retomada dos investimentos na educação e em áreas sociais, com a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal e a “revogação da privatização, ocorrida na Petrobrás e na Eletrobrás [...]”, e o “resgate dos 75% dos recursos dos 50% dos *royalties* do petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal, para o financiamento da educação pública estatal, de gestão pública”, a Carta de Natal defende, para a retomada de políticas de Estado para a ES, três proposições:

19. expansão e fortalecimento da universidade pública e institutos públicos de educação, com gestão pública, popular gratuita, laica, inclusiva, democrática, de qualidade socialmente referenciada;
20. retomada do processo de expansão e de interiorização da educação superior pública e de qualidade em nosso País, com consolidação de políticas afirmativas e de assistência estudantil, com recortes étnico-raciais e sociais;
21. valorização e garantia de financiamento adequado para a pesquisa, a ciência, tecnologia e a produção do conhecimento. (Conape, 2022, p. 95).

Essa plataforma de luta, expressa na Carta de Natal, contribui para a defesa de novos rumos da educação, no campo democrático, revigorado com a nova eleição

presidencial que já acena, em suas diretrizes, para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil Lula Alckmin 2023-2026. Esse programa sinaliza para: o investimento em educação de qualidade, da creche à pós-graduação, retomando as metas do PNE 2014-2024; a consolidação das políticas de cotas sociais e raciais na educação superior; e o papel estratégico da ciência, tecnologia e inovação, para o Brasil se transformar em um país efetivamente desenvolvido e soberano, recompondo “o sistema nacional de fomento do desenvolvimento científico e tecnológico, via fundos e agências públicas como o FNDCT, o CNPq e a Capes” (Juntos pelo Brasil, 2022, p. 15).

Referências bibliográficas

AMARAL, N. C. Indicadores acadêmico-científicos das maiores universidades federais do Brasil pós-Reuni: um exame da qualidade. In: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. *Educação superior e produção do conhecimento: utilitarismo, internacionalização e novo contrato social*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2015. p. 165-200. (Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador).

AMARAL, N. C. Future-se: uma obsessão governamental contra a autonomia universitária? *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 14, n. 30, p. 640-655, set./dez. 2020.

ARRUDA, A. L. B.; GOMES, A. M. Democratização da educação superior: um estudo sobre a política Reuni. *Currículo sem Fronteiras*, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 543-561, maio/ago. 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (Andifes). *V Pesquisa nacional de perfil socioeconômico e cultural dos(as) graduados(as) das IFES – 2018*. Brasília, DF: Andifes, 2019. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 11 maio 2023.

BIANCHETTI, L.; 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*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017.

BIZERRIL, M. X. A. O processo de expansão e interiorização das universidades federais brasileiras e seus desdobramentos. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, São Cristóvão, SE, v. 13, n. 32, e13456, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jul. 2010. Seção 1, p. 5.

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, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Conselho Federal de Educação (CFE). *Parecer nº 977, de 3 de dezembro de 1965*. [S. l.], 1965. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/parecer-cesu-977-1965-pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *UAB completa 15 anos presente em 850 municípios*. Brasília, DF, 8 jun. 2021; atualizado 1 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/uab-completa-15-anos-presente-em-850-municipios>. Acesso: 7 nov. 2022.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Geocapes: Sistema de Informações Georreferenciadas*. [Brasília, DF], 2022. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *SisUAB [Sistema Universidade Aberta do Brasil]*. [Brasília, DF], 2023. Disponível em: <https://sisuab2.capes.gov.br/sisuab2/login.xhtml>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior: 2003*. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior: 2016*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior: 2021*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Reuni: reestruturação e expansão das universidades federais: diretrizes gerais*. Brasília, DF: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 389, de 9 de maio de 2013. Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 maio 2013. Seção 1, p. 12.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 976, de 27 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa de Educação Tutorial (PET). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 out. 2013. Seção 1, p. 40.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 83, de 27 de abril de 2022. Dispõe sobre o regulamento do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 abr. 2022. Seção 1, p. 45.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Superior (SESu). *Relatório de Gestão 2007*. Brasília, DF: [2008]. Disponível em: https://www.gov.br/mec/es/media/auditorias/processos_seb/relatorio_gestao_da_se_exercicio_2012.pdf/view. Acesso em: 16 maio 2023.

CONGRESSO NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (CONAPE). Carta de Natal: Conape da esperança. In: CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (CONAPE), 2., 2022, Natal. *Documento final*. Natal: Fórum Nacional Popular de Educação, 2022. p. 83-87. Disponível em: https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2022/08/2022_08_15_documento_final_conape13h.pdf. Acesso em: 19 abr. 2023.

98

DINIZ, J. A. R.; OLIVEIRA, J. F.; LIMA, D. C. B. P. A mercantilização da educação superior no Brasil: financeirização e oligopolização. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 59, n. 61, id25658, jul./set. 2021.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF, v. 27, n. 1, p. 53-65, jan./abr. 2011.

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

DOURADO, L. F. (Org.) *Plano Nacional de Educação: PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017b. (Série As Dimensões da Formação Humana).

DOURADO, L. F.; MORAES, K. N. A educação superior pública: expansão, democratização e novos desafios. In: VEIGA, I. P. A.; FERNANDES, R. C. A. (Org.). *Por uma didática da educação superior*. Campinas, SP: Autores Associados, 2021. p. 3-40.

FERREIRA, D. R. S. A. *Modo de regulação neoliberal e o fundo público no Brasil (2010-2020): a Emenda Constitucional nº 95/2016 e o financiamento do Ministério da Educação*. 2022. 189 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.

GOMES, A. M.; MORAES, K. N. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan./mar. 2012.

HOSTINS, R. C. L. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) e suas repercussões na pós-graduação brasileira. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 133-160, jan./jun. 2006.

JUNTOS PELO BRASIL. *Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil [Lula Alckmin 2023-2026]*. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/280001607829/pje-3b1196fd-Proposta%20de%20governo.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.

MANCEBO, D. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 141, p. 875-892, out./dez. 2017.

MEDEIROS, H. A. V.; MELLO NETO, R. D.; GOMES, A. M. Limites da Lei de Cotas nas universidades públicas federais. *Education Policy Analysis Archives*, Phoenix, Arizona, v. 24, n. 6, p. 1-20, jan. 2016.

MOREIRA, C. R. B. S.; OLIVEIRA, J. F. Apresentação do dossiê "O futuro da educação superior diante da conjuntura". *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, p. 1-10, 2020.

OLIVEIRA, J. F.; AZEVEDO, M. L. N. Programas de pós-graduação e produção do conhecimento no Brasil: panorama, desafios e perspectivas. *Inter-Ação*, Goiânia, v. 45, n. 3, p. 599-620, set./dez. 2020.

OLIVEIRA, J. F. et al. A pós-graduação, a pesquisa e a produção do conhecimento no contexto das políticas de expansão da educação superior no Brasil. In: MANCEBO, D.; BITTAR, M.; CHAVES, V. L. J. (Org.). *Educação superior: expansão e reformas educativas*. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2012. v. 1, p. 179-198.

OLIVEIRA, J. F.; LIMA, D. C. B. P. As políticas públicas estatais e o campo da educação a distância: disputas e perspectivas em torno da qualidade. *Education Policy Analysis Archives*, Phoenix, Arizona, v. 30, n. 32, p. 1-23, mar. 2022.

SEGENREICH, S. C. D. Prouni e UAB como estratégias de EAD na expansão do Ensino Superior. *Pro-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2, p. 205-222, maio/ago. 2009.

SGUISSARDI, V. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out./dez. 2015.

SGUISSARDI, V. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 943-960, jul./set. 2013.

Karine Nunes de Moraes, doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), é professora adjunta da Universidade Federal de Goiás (UFG) e diretora do Centro de Gestão Acadêmica da UFG. Membro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), da Rede Universitas/Br e da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE).

karine_ufg@ufg.br

Luiz Fernandes Dourado, doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com pós-doutorado em Sociologia na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS, Paris), é professor titular emérito da Universidade Federal de Goiás (UFG). Diretor da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e membro da Coordenação Executiva do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE).

luizdourado1@gmail.com

Recebido em 15 de novembro de 2022

Aprovado em 7 de março de 2023

Internacionalização da educação superior na perspectiva da cooperação solidária e horizontal na região de fronteira Brasil e Uruguai

Marilia Costa Morosini
Marilene Gabriel Dalla Corte
Fernanda Ziani Mendes

Resumo

O texto analisa aspectos da internacionalização da educação superior na perspectiva Sul-Sul, a partir da cooperação acadêmica entre duas instituições de ensino superior situadas em região de fronteira entre Brasil e Uruguai. São priorizadas discussões acerca da internacionalização pelo viés da cooperação Sul-Sul a depender das políticas públicas locais e internacionais, assim como da ótica e cultura organizativa para a internacionalização. Há a compreensão de que tal perspectiva pode se inclinar ao caráter de cooperação solidária e horizontal ou de mercantilização da educação superior. O referencial teórico contempla revisão de literatura sobre a internacionalização e aspectos de cooperação Sul-Sul. Pontua-se que a lógica da educação superior, pautada na cooperação internacional regional solidária e horizontal, pode potencializar boas práticas universitárias, utilizando a internacionalização *at home* e o currículo. Conclui-se que a implementação de ações de internacionalização requer o esforço conjunto entre países na direção da valorização das epistemologias do Sul e, em especial, a (re)articulação de políticas públicas nacionais, regionais e internacionais com envergadura para contornar aspectos históricos, culturais e organizacionais das instituições de ensino superior na região de fronteira.

Palavras-chave: internacionalização da educação superior; cooperação universitária; região de fronteira; políticas públicas.

Abstract

Internationalization of higher education from the perspective of solidary and horizontal cooperation in the border region between Brazil and Uruguay

This study analyzes aspects of the internationalization of higher education in the South-South perspective, from the academic cooperation between two higher education institutions located in the border region between Brazil and Uruguay. Discussions regarding internationalization from the perspective of South-South cooperation are prioritized, depending on local and international public policies, as well as the viewpoints and the organizational culture for internationalization. There is an understanding that such a perspective may be inclined towards a solidary and horizontal cooperation or the commodification of higher education. The theoretical framework includes a literature review on the internationalization of higher education and the aspects of South-South cooperation. It is pointed out that the logic of higher education, based on solidary and horizontal international and regional cooperation, can enhance good academic practices, using "at home" internationalization and curriculum. The implementation of internationalization actions requires a joint effort between countries towards the appreciation of the epistemologies of the South and, notably, the rearticulation of national, regional, and international public policies, as to circumvent historical, cultural, and organizational aspects of higher education institutions located in the border region.

Keywords: internationalization of higher education; university cooperation; border region; public policies.

102

Resumen

Internacionalización de la Educación Superior desde la perspectiva de la cooperación solidaria y horizontal en la región fronteriza de Brasil y Uruguay

El texto analiza aspectos de la internacionalización de la educación superior desde una perspectiva Sur-Sur, a partir de la cooperación académica entre dos instituciones de educación superior ubicadas en la región fronteriza entre Brasil y Uruguay. Las discusiones sobre internacionalización se priorizan a través del ámbito de la cooperación Sur-Sur, en función de las políticas públicas locales e internacionales, así como de la perspectiva y cultura organizacional para la internacionalización. Se entiende que tal perspectiva puede inclinarse hacia la cooperación solidaria y horizontal o la mercantilización de la educación superior. El marco teórico incluye una revisión de la literatura sobre la internacionalización y aspectos de la cooperación Sur-Sur. Se señala que la lógica de la educación superior, basada en la cooperación regional internacional solidaria y horizontal, puede potenciar las buenas prácticas universitarias, utilizando la internacionalización y el currículo "en casa". Se concluye que la implementación de acciones de internacionalización requiere un esfuerzo conjunto entre los países hacia la valorización de las epistemologías del Sur y, en particular, la (re)articulación de políticas públicas nacionales, regionales e internacionales con miras a sortear aspectos históricos, culturales y organizacionales de las instituciones de educación superior en la región fronteriza.

Palabras-clave: internacionalización de la educación superior; cooperación universitaria; región fronteriza; políticas públicas.

Introdução

As instituições de ensino superior (IES) são protagonistas no desenvolvimento das sociedades, contribuindo para a formação de pesquisadores e profissionais qualificados que problematizam e aportam soluções aos desafios emergentes em distintas épocas e nas diversas áreas do conhecimento.

A internacionalização da educação superior (ES) tem acompanhado a evolução das universidades. Entretanto, na era da sociedade da informação e da economia do conhecimento, a cadência imposta pelos avanços científicos e tecnológicos, que, notadamente, impactam a prosperidade das nações, evidencia que a internacionalização é transversal à busca pela qualidade, inovação e excelência na ES. É importante que seja compreendida com base na ponderação de seus diferentes objetivos e de acordo com a perspectiva dos governos, instituições e organismos inseridos em cada contexto. Pode inclinar-se a um caráter de cooperação solidária, agindo como um fio condutor para a justiça social, ou a aspectos de mercantilização da ES.

Nesse sentido, os aprendizados e as práticas no campo da internacionalização da ES ganham espaço na academia. Entre as diferentes vertentes, a cooperação acadêmica no Sul Global ocupa destaque, em virtude das dificuldades advindas de diferentes interesses políticos e econômicos que permeiam as nações localizadas no eixo Sul-Sul.

Esta produção¹ objetiva refletir sobre aspectos da internacionalização da ES na perspectiva Sul-Sul, a partir da cooperação acadêmica entre duas IES situadas na região da fronteira entre Brasil e Uruguai. Priorizam-se a compreensão e a contextualização da cooperação assentada no pilar da solidariedade, em busca de soluções efetivas para problemas comuns, superando a ideia de parceria baseada na hegemonia de Estados-Nações soberanos, de forma a conter a precarização da ES.

103

Aspectos metodológicos

Constitui-se uma pesquisa de natureza qualitativa (Minayo, 2009), pois os aspectos teóricos e metodológicos consideram a intencionalidade em compreender o papel da internacionalização na concretização e no fortalecimento da integração regional solidária e inclusiva. Assim, o referencial teórico priorizou contributos sobre cooperação Sul-Sul, internacionalização e políticas institucionais de duas IES que estão localizadas em espaço fronteiriço, por meio do estudo de casos (Yin, 2010).

Na fase exploratória e durante o trabalho de campo, contemplou-se a utilização de dados secundários resgatados de relatórios e textos históricos e legais disponíveis em páginas *web* institucionais.

¹ Este estudo apresenta contribuições advindas da pesquisa desenvolvida por Mendes (2019), no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria.

Para reconhecer a Universidade Federal do Pampa (Unipampa),² foram consultados: a lei de criação da IES, Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), organogramas, entre outros. Também se analisou o Relatório de Dados Abertos, disponível no Sistema de Gestão Unificada de Recursos Institucionais, no qual foram coletados dados estatísticos, como o quantitativo de alunos, cursos e servidores, o que tornou possível identificar as estatísticas de mobilidades e o teor dos acordos de cooperação internacional na página do setor responsável pela internacionalização.

No que diz respeito à Universidad de La República (Udelar), igualmente, foram acessadas páginas institucionais que apresentam o organograma, a memória, o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Udelar e informações sobre o Centro Universitário de Rivera. Buscaram-se, também, informações sobre a educação uruguaia coletadas na página *web* do Ministério de Educação e Cultura do Uruguai.³

A coleta dos dados primários contemplou as técnicas de entrevista e de aplicação de questionário *online*, em que foram escolhidos sujeitos de pesquisa que ocupam posição estratégica com relação à cooperação internacional em ambas as IES, como gestores e coordenadores de cursos das unidades em estudo nas instituições.

Assim, nas seções a seguir, pela análise de conteúdo, oportuniza-se a interlocução entre dados construídos em campo com *stakeholders*/colaboradores da Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa) e do Centro Universitário Noroeste da Universidad de La República (Udelar), alinhados à análise de documentos e à revisão de literatura.

Algumas tendências e resistências para uma internacionalização no Sul Global

A cooperação Sul-Sul (CSS), movimento organizado a partir da década de 1940, emerge das sinergias regionais para enfrentar os arranjos das potências mundiais no pós-guerra, ao final da primeira metade do século 20. Traz em seu bojo a promoção de mecanismos de superação das assimetrias causadas pelo colonialismo e pela colonialidade do poder, as quais fomentam as desigualdades entre as nações do Sul Global e as hegemonias do Norte Global (López Cabana, 2014).

Conforme Quijano (2010, p. 84-85), a colonialidade do poder

[...] refere-se a estrutura de dominação/exploração onde o controle da autoridade política, dos recursos de produção e do trabalho de uma população determinada domina outra [...] e pode ser visto como identidades geoculturais, como América, África, Extremo Oriente, Próximo Oriente (as suas últimas, mais tarde, Ásia) [...].

² Páginas *web* institucionais da Unipampa, disponíveis em: <https://unipampa.edu.br/portal/#>, e da sua Diretoria de Assuntos Institucionais e Internacionais em: <https://sites.unipampa.edu.br/daiinter/>.

³ Páginas *web* institucionais da Udelar, disponíveis em: <https://udelar.edu.uy/portal/>, e do Centro Universitário Noreste – Sede Rivera em: <https://www.rivera.udelar.edu.uy/>. Ministério de Educação e Cultura do Uruguai, em: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/>.

Neste estudo, delimita-se o eixo Sul-Sul ao espaço latino-americano, não obstante inclua outros continentes. A partir da lente da internacionalização da ES e da cooperação acadêmica, examina-se o desafio de países periféricos e semiperiféricos na consolidação da cooperação solidária, baseada no benefício, apoio e respeito mútuos.

Ademais, entende-se que Sul Global ou eixo Sul-Sul se refere às “[...] regiões periféricas e semiperiféricas e aos países do sistema do mundo moderno, que foram denominados de Terceiro Mundo, após a Segunda Guerra Mundial” (Santos, 1995, p. 506-519 *apud* Santos; Meneses, 2010, p. 42).

Parte-se da constatação de Quijano (2005) quando menciona que, no eixo relacionado ao conhecimento produzido e à democracia, existe a ideia consolidada de que há um “centro” e uma “periferia colonial”, considerando que todo o conhecimento que não seja eurocêntrico é insignificante e atrasado. Essa superioridade dos colonizadores, ao longo dos séculos, reflete uma dominação epistemológica que se perpetua na cultura desses povos e foi promovida pela chamada “missão colonizadora” que acelerou a perda da referência genuína (Santos; Meneses, 2010).

Segundo Tünnermann Bernheim (2008), com a Reforma de Córdoba na Argentina (1918), movimento emergente da classe média que buscava a democratização da ES e um vínculo social entre universidade e sociedade, estabeleceu-se um marco latino-americano na tentativa de descolamento colonial que retratava a universidade da época. O movimento, que se revela em meio a diferentes fatores econômicos e políticos e por eles é influenciado, enfrentou o imperialismo e se caracterizou por tentar sedimentar a cultura latino-americana, buscar a gratuidade, conquistar a autonomia, ser governada pela comunidade acadêmica e inserir a extensão e a difusão cultural nos fins universitários. A inserção da “missão social” nas normativas internas da maioria das universidades públicas foi um dos avanços logrados pela reforma, no sentido de consolidar a perspectiva de universidade latino-americana.

Passados 80 anos da Reforma de Córdoba, a *Conferência Mundial sobre Educação Superior para o Século 21: Visão e Ação* (Unesco, 1998) reclama que a educação contemple pertinência, qualidade com vistas à inovação social e tecnológica e um viés de internacionalização para a construção coletiva de uma democracia que reduza as diferenças, mediante colaboração solidária para expandir a compreensão intercultural (Dias, 2015). Em reedição de 2009, a conferência levanta a bandeira da cooperação internacional baseada na solidariedade e no respeito mútuo. Nesse sentido, a universidade assume a responsabilidade social de ajudar no desenvolvimento, por meio da crescente transferência de conhecimentos, cruzando fronteiras e refletindo as dimensões nacional, regional e internacional tanto no ensino quanto na pesquisa (Unesco, 2009).

A III Conferência Regional de Educação Superior da América Latina e do Caribe (Cres, 2018), reivindica a cooperação interinstitucional com fulcro na relação solidária entre iguais, com ênfase na cooperação Sul-Sul e na integração regional, com políticas públicas para o processo de internacionalização. Para Morosini e Dalla Corte (2021, p. 40):

A Cres/Unesco de 2018 postula a internacionalização como ferramenta da integração regional solidária, com a participação ativa de todos os atores com uma perspectiva crítica e autônoma para a minimização das desigualdades e para a geração de circuitos não mercantis de internacionalização. As redes acadêmicas científicas Sul-Sul desempenham papel crucial nesse processo. Podem também ser identificados projetos integrativos como o Mercosul, a Comunidade Andina e outras ações, individualizadas, entre países da AL&C⁴ e países desenvolvidos.

Os blocos regionais do eixo Sul-Sul, entre outros países do Global Sul, considerando o caráter humanístico e solidário, concretizam-se pela cooperação e dependem de planos de ação assumidos para superar questões primárias que sustentarão um espaço da ES fortalecido pelo trabalho compartilhado. Destaca-se o Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do Mercosul (Arcu-Sul),⁵ que propõe a acreditação de cursos de graduação por meio de agências nacionais. Mesmo com as dificuldades em construir cursos binacionais de graduação e de estabelecer uma agenda para a implantação de um sistema de transferência de créditos decorrentes da mobilidade, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pelo Acordo Regional para o Reconhecimento de Estudos, Títulos e Diplomas de Ensino Superior na América Latina e Caribe, vem buscando a harmonização da ES para o reconhecimento de estudos, graus e diplomas, assim como de títulos profissionais (Unesco, 2019).

Nessa direção, foi criado o Programa de Cooperação Científica Estratégica com o Sul Global (Coopbrass), tendo em vista fomentar o intercâmbio científico e a mobilidade acadêmica entre instituições de ensino superior ou instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICT) brasileiras e instituições similares sediadas em países em desenvolvimento, com os quais o Brasil mantenha Acordo ou Memorando de Entendimento na Área de Cooperação Educacional, Cultural ou de Ciência e Tecnologia. Os principais objetivos do Coopbrass consistem em expandir o conhecimento científico por meio da colaboração com o Sul Global e estimular a formação de redes de pesquisa sustentáveis em médio e longo prazo e apoiar as já existentes entre o Brasil e os países parceiros do Sul Global.

Dessa forma, para enfrentar a mercantilização da educação no Sul Global, a potencialização da gestão do conhecimento produzido na América Latina depende, entre outros aspectos, do fortalecimento das redes de cooperação acadêmica permeadas pela solidariedade.

⁴ América Latina e Caribe.

⁵ O Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do Mercosul (Arcu-Sul) é resultado de um acordo entre Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile, homologado pelo Conselho do Mercado Comum do Mercosul. O sistema executa a avaliação e a acreditação de cursos universitários e é gerenciado pela Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA), no âmbito do Setor Educacional do Mercosul. O sistema respeita as legislações de cada país e a autonomia das instituições universitárias e considera em seus processos apenas cursos de graduação que tenham reconhecimento oficial em seu país e com graduados (Brasil. MEC, 2018).

As políticas educativas de IES em contexto fronteiriço e a cultura organizativa para a internacionalização

Feitas as ponderações sobre a importância da CSS, passamos à síntese analítica acerca das políticas nacionais que justificam as instalações das unidades universitárias, *locus* da pesquisa, e à reflexão sobre a cooperação acadêmica entre a Unipampa, com o seu *campus* Santana do Livramento (Brasil), e a Udelar, com o seu Centro Universitário de Rivera (Uruguai).

A partir dos anos 2000, a democratização da ES tanto no Brasil quanto no Uruguai se expande. No Brasil, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) criou universidades com viés à cooperação, como: a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), na tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai; a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), com a missão de estimular a integração dos membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especialmente, os africanos; a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS); e a Unipampa.

Em 2008, no Brasil, é criada a Unipampa, com unidades em dez cidades situadas na região do Pampa no Rio Grande do Sul e na faixa de fronteira com o Uruguai e a Argentina, apresentando entre suas missões a integração regional e entre seus valores a solidariedade (Unipampa, 2019). É oportuno destacar que, na década seguinte, o panorama de internacionalização da ES no Brasil prestigiou um alto investimento financeiro no programa Ciência sem Fronteiras (2011) e no Programa Institucional de Internacionalização da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes-PrInt),⁶ os quais fomentaram uma internacionalização com o Norte Global, majoritariamente.

No Uruguai, a Lei Geral de Educação (Uruguay, 2009) determina que: a educação seja um bem público; a cooperação internacional seja coadjuvante aos seus fins; as políticas educativas promovam a solidariedade, a integração regional e internacional, que contemplem contextos em que as pessoas possam se apropriar dos conteúdos da cultura local, nacional, regional e mundial. Desde 2007, a Udelar, maior universidade pública do Uruguai, constituída em 1849, inicia seu programa de descentralização por regiões, o que responde a uma política de democratização da universidade que se caracterizou pela descentralização e regionalização de Centros Universitários Regionais (Cenur).

Nota-se que, nesses dois casos, há a intencionalidade de alinhamento com as declarações das conferências regionais para a ES, as quais propagam a ideia de que a integração regional e a internacionalização potencializam o aproveitamento dos recursos humanos.

⁶ Programa concebido para desenvolver, implementar e fortalecer a internacionalização de diferentes áreas de conhecimento. Fomentando a movimentação de professores e estudantes, o PrInt estimula a formação de redes de pesquisas, ampliando as ações de apoio à internacionalização na pós-graduação e o conseqüente aprimoramento da qualidade da produção acadêmica desse segmento da educação (Brasil. Capes, 2018).

Na pesquisa de campo que embasa esta reflexão, verificou-se que, quanto à inserção de questões regionais nos currículos, na Unipampa, os projetos político-pedagógicos trazem um diagnóstico regional para justificar a demanda de cada curso. Pelo lado dos gestores da universidade uruguaia, é destaque a menção à ideia de solidariedade e de construção da universidade latino-americana, mencionada na Reforma de Córdoba (Mendes, 2019).

Por meio da sinergia entre os propósitos das duas universidades, foi formalizada a possibilidade de cooperação acadêmica por convênio firmado em 2011. Esse instrumento jurídico, além de ser uma das ações da Unipampa em prol da sua internacionalização, busca somar esforços para que ambas as comunidades acadêmicas, paulatinamente, apropriem-se e desenvolvam projetos conjuntos com e para a proposta de integração latino-americana. Alguns projetos oficializados e que visam ao desenvolvimento e ao mútuo assessoramento na realização de atividades de pesquisa, ensino e extensão são o convênio para estágio internacional entre a Unipampa e a Faculdade de Engenharia (Unipampa, 2015) e o acordo firmado em 2020 com a Faculdade de Ciências Sociais da Udelar (Unipampa, 2020).⁷

A sensibilização das comunidades acadêmicas para a agenda de integração fronteiriça na região de Sant'Ana do Livramento e Rivera passa aos holofotes no Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão, promovido pela Unipampa, anualmente, e vem contando com o apoio da IES uruguaia. O evento, a partir de 2017, deu luz a entraves enfrentados pelos profissionais da Unipampa para tornar essa proximidade física da fronteira um ativo executável e comprometido com as discussões sobre políticas de internacionalização e propostas advindas da Cres (2018), estabelecendo regras próprias para sanar os conflitos da realidade fronteiriça. Notadamente, conforme relatam *stakeholders*, contribuições entre profissionais de ambas as IES, pautadas em contatos individuais ou de cursos, como eventos conjuntos, feiras educacionais, participação em bancas de mestrado e atos emanados pela gestão das duas IES, passaram a fortalecer acordos de cooperação e a ampliar as ações de internacionalização.

Beelen (2007) e Knight (2008) destacam que eventos acadêmicos, como seminários e conferências internacionais, contribuem para a prática da internacionalização em casa ou *internationalisation at home* (IaH), à medida que propiciam um ambiente multicultural, sendo importante desenhar atividades formais e informais que explorem as dimensões intercultural e internacional. Nesse sentido, e considerando a proposta de Educação para a Cidadania Global (Unesco 2015), a internacionalização, no tocante à regionalização solidária, pauta-se pelo respeito mútuo e pela valorização entre as nações, em compreender como o outro vê o mundo, em dialogar, em ser capaz de se adaptar e mudar a perspectiva com base na construção de vínculos. Tais premissas se relacionam diretamente com a aquisição de competências interculturais (Figura 1), referindo-se à capacidade de aprender a conviver, tornando-se um catalizador para assegurar o respeito aos direitos humanos (Unesco, 2017).

⁷ Textos dos documentos podem ser acessados em Unipampa (2014).

UNA CONCEPTUALIZACIÓN VISUAL: EL ÁRBOL DE LAS COMPETENCIAS INTERCULTURALES



Raíces: Cultura (Creencias, actitudes, valores, identidad) y comunicación (comportamiento no verbal, lenguaje, diálogo)

Tronco: diversidad cultural, derechos humanos, diálogo intercultural

Ramas: fases operativas (clarificar, enseñar, promover, promulgar, apoyar las competencias interculturales)

Hojas: responsabilidad intercultural, alfabetización intercultural, resiliencia, cambio cultural, ciudadanía intercultural, convivencia, reflexividad, creatividad, liquidez, claves de contextualización, transvaloración, Ubuntu, disponibilidad semántica, ideas incompletas (*warm ideas*), habilidades, *uchi soto*, multilingüismo, disposición, emociones, conocimiento, traducción, competencia comunicativa intercultural. Algunas de las hojas se han dejado libres dado que este árbol está vivo, puede ser complementado con la rica diversidad de los contextos disponibles a lo ancho del mundo.

Figura 1 – Competências interculturais – Unesco

Fonte: Unesco (2017, p. 27).

A interação pelos círculos de narrativas, grupos de pesquisa, grupos de extensão, entre outras atividades, com vistas a propor soluções para problemas locais de interesse mútuo, são alguns dos resultados possíveis para a sedimentação da educação para a cidadania global e, no contexto de cooperação acadêmica fronteiriça, pode constituir um mecanismo de internacionalização.

Segundo os discursos dos *stakeholders*, coletados por meio de entrevistas e questionários (Mendes, 2019), seria importante a criação de um sistema de reconhecimento de créditos que atendesse às necessidades da cooperação acadêmica, facilitando o intercâmbio dos estudantes dessas unidades universitárias. Relembre-se de que instrumentos como o Sistema de Acreditação Arcu-Sul e o Acordo Regional para o Reconhecimento de Estudos, Títulos e Diplomas de Ensino Superior na América Latina e Caribe (Unesco, 2019) são parâmetros que sustentam essa proposta. Não obstante possa ser um processo que dependa de interesse, dedicação e tempo dos

gestores, fato é que esse movimento poderia contribuir com a perspectiva de currículos internacionalizados. Leask (2015), em aprofundado estudo sobre a internacionalização do currículo ou *internationalization of curriculum* (IoC), constata que, entre conceitos contestados, é possível considerar que a IoC é uma das formas de contribuir para a construção de cidadãos conectados com o mundo globalizado, desenvolvendo a capacidade de pensar criticamente, adquirindo competências interculturais e habilidades que os auxiliem na resolução de problemas.

Um currículo internacionalizado pode ter componentes comuns: perspectivas globais, comunicação intercultural e formação do cidadão responsável socialmente. Em termos de estratégias, a IoC pode incluir: internacionalização do conteúdo do curso, internacionalização das atividades de ensino e aprendizagem, internacionalização da avaliação e internacionalização *on-line*. (Morosini; Dalla Corte, 2021, p. 60).

A condição proporcionada pelo hábitat fronteiriço dá margem à idealização de um profícuo laboratório de internacionalização da ES, em que a IaH e a IoC se fundem e torna-se possível desenhar novas possibilidades mediante essa permeabilidade promovida pela ausência de limites físicos. De acordo com os *stakeholders*, a construção de um currículo internacionalizado encontra respaldo no acesso dos estudantes das IES parceiras às disciplinas ministradas por professores que, com base em sua compreensão de educação e em seu idioma original, organizam os conteúdos. Essa perspectiva poderia ser entendida como internacionalização *abroad*.

Entretanto, o universo fronteiriço em pauta é dinâmico e diferenciado, e a possibilidade de ser considerada a internacionalização em casa para ambas as unidades universitárias é, ainda, uma hipótese. Porém, vale ser examinada como um mecanismo inovador para a internacionalização do ensino, dos métodos pedagógicos e da aprendizagem, em que alunos e professores se sentem estimulados a internacionalizarem sua vida acadêmica. A experiência constitui-se via de mão dupla, com base na perspectiva de internacionalização solidária.

No que diz respeito às estratégias de gestão da internacionalização e à respectiva cultura organizativa, as análises demonstram que há um amplo espaço a ser explorado no sentido de estabelecer um diálogo produtivo com os *stakeholders* e os demais membros das comunidades acadêmicas em estudo, de forma a operacionalizar o processo de internacionalização e a estabelecer uma agenda de cooperação. Hudzik e McCarthy (2012) propõem uma ressignificação do *ethos* institucional, articulando uma visão acompanhada de metas específicas, expectativas e resultados e da promoção de uma estratégia com vistas a atingir esse fim, o que na opinião dos autores seria a internacionalização compreensiva ou *comprehensive internationalization* (CI). Além disso, Morosini e Dalla Corte (2021, p. 57) afirmam:

Para que a internacionalização integral se consolide na instituição, é necessária a existência de uma liderança comprometida, que envolva a direção superior da IES; de diálogo para estabelecer comprometimento com as metas ambiciosas e possíveis; e de mudanças de estruturas organizacionais para o alcance da internacionalização integral na instituição universitária.

Pela ótica dos *stakeholders* da Unipampa, são vistos como fatores favoráveis: a alta qualificação dos docentes, o escritório de internacionalização no *campus* e a proximidade geográfica entre os *campi*. O interesse docente para cooperar e o fato de a Unipampa ser uma universidade de pouca idade são identificados tanto como forças quanto como fraquezas. A sinergia dos cursos da área de Ciências Sociais, ministrados em ambas as unidades universitárias, também surge como oportunidade para ações multidisciplinares. No que tange aos fatores externos, os colaboradores da Unipampa mencionaram a burocracia interna para o trânsito fronteiriço de seus funcionários. Recentemente, em 2021, a IES inovou por meio de normativa que regulamenta os fluxos relativos ao trânsito de seus servidores nas cidades-gêmeas, com vistas a estimular e alargar as parcerias fronteiriças (Unipampa, 2019).

Quanto ao processo de descentralização da Udelar, de acordo com *stakeholders*, identifica-se a estrutura administrativa que permite um desenvolvimento com visão estratégica em médio prazo. A estrutura acadêmica é insuficiente para consolidar um sistema universitário robusto, e a infraestrutura física está defasada, não obstante a aquisição de novos prédios (Udelar, 2018).

Viera-Duarte (2018) adentra o universo da democratização e do acesso à ES em espaço de fronteira lançando análises acerca dos desafios que se apresentam. A manutenção do estudante na universidade estaria atrelada a aspectos socioculturais locais, sendo importante a existência de políticas educativas complementares que minimizem o risco da chamada “inclusão excludente”, conforme explicitado por Ezcurra (2011 *apud* Viera-Duarte, 2018, p. 407).

Considerações finais

Conforme as análises da pesquisa realizada por Mendes (2019), a lógica da ES, pautada na cooperação internacional regional, solidária e horizontal, pode potencializar boas práticas em diferentes pilares universitários, utilizando, em especial, aspectos de IaH e IoC.

A cooperação internacional horizontal (CIH), abordada por Morosini (2011, 2014), Morosini e Dalla Corte (2021), Dias (2015) e Didriksson (2008), tem espaço para ser a linha de ação para um projeto efetivo de cooperação no eixo fronteiriço. Programas com temas regionais, integração de materiais e referências internacionais com estudos de casos interculturais, clubes e associações estudantis compostas por estudantes das duas unidades universitárias, desenvolvimento profissional e outras iniciativas de capacitação são ações para a IaH e se aplicam ao contexto fronteiriço. De fato, um projeto institucional entre as IES fronteiriças e a destinação de recursos para projetos binacionais podem contribuir para a constituição e o fortalecimento de uma cooperação internacional efetiva entre Brasil e Uruguai.

Assim, constatou-se, entre outras questões, que a implementação de mecanismos de internacionalização, e a conseqüente sedimentação, exige das IES estudadas uma cultura organizacional para esse fim, além de políticas públicas internacionais e nacionais com envergadura para contornar aspectos históricos e culturais específicos desse espaço fronteiriço.

A contemporaneidade tem sido definida mediante um complexo emaranhado de algoritmos do capitalismo da vigilância (Zuboff, 2021). Nesse panorama, urge uma universidade solidária internacional com fulcro na construção de uma educação para a cidadania global, que preze pelas competências interculturais de forma que o conhecimento produzido respeite os povos originários e as minorias, e valorize o aproveitamento dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável, para que todos compartilhem com qualidade de vida esse espaço social que é o planeta Terra.

Portanto, a implementação de ações de internacionalização solidária e horizontal requer esforço conjunto entre países do Global Sul, na direção da valorização das epistemologias do Sul e, em especial, a (re)articulação de políticas públicas nacionais, regionais e internacionais com envergadura para contornar aspectos históricos, culturais e organizacionais da ES, nesse caso, específicos na região de fronteira.

Referências bibliográficas

BEELLEN, J. (Ed.). *Implementing internationalisation at home*. Amsterdam: European Association for International Education, 2007. (Professional Development Series for International Educators, 2).

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *PrInt: um grande passo para a internacionalização da pós-graduação*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/print-um-grande-passo-para-a-internacionalizacao-da-pos-graduacao>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Acreditação de cursos no Sistema Arcu-Sul*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13454-acreditacao-de-cursos-no-sistema-arcu-sul>. Acesso em: 14 fev. 2023.

CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CRES). 3., 2018, Córdoba. *Resúmenes ejecutivos*. Córdoba: Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc), 2018. Disponível em: <https://www.iesalc.unesco.org/2019/07/17/coleccion-cres-2018-conferencia-regional-de-educacion-superior-de-america-latina-y-el-caribe-cordoba-2018-resumenes-ejecutivos/>. Acesso em: 16 maio 2023.

DIAS, M. A. R. Cooperação interuniversitária em tempo de globalização uniformizante. In: MOROSINI, M. (Org.). *Fórum latino-americano de educação superior*. São Carlos: Píxel, 2015. p. 33-66.

DIDRIKSSON, A. Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. In: GAZZOLA, A. L.; DIDRIKSSON, A. (Ed.). *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Iesalc-Unesco, 2008. p. 21-54.

HUDZIK, J. K.; MCCARTHY, J. S. *Leading comprehensive internationalization: strategy and tactics for action*. [Washington, DC]: Nafsa, 2012.

KNIGHT, J. *Higher education in turmoil: the changing world of internationalization*. Rotterdam: Sense Publishers, 2008.

LEASK, B. *Internationalizing the curriculum*. New York: Routledge, 2015.

LÓPEZ CABANA, S. *Cronología e historia de la cooperación sur-sur: un aporte desde Iberoamérica*. Montevideo, 2014. Disponível em: https://www.segib.org/wp-content/uploads/Doc_Crono_SurSur_2014.pdf. Acesso em: 29 mar. 2023.

MENDES, F. Z. *Cooperação e integração regional na perspectiva Sul-Sul: contribuições à internacionalização da educação superior*. 2019. 238 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão Educacional) – Centro de Educação, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2019.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. p. 9-29

MOROSINI, M. C. Internacionalização na produção de conhecimento em IES brasileiras: cooperação internacional tradicional e cooperação internacional horizontal. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 27, n. 1, p. 93-112, abr. 2011.

MOROSINI, M. C. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. *Avaliação*, Campinas. v. 19, n. 2, p. 385-405, jul. 2014. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1941>. Acesso em: 20 ago. 2021.

MOROSINI, M. C.; DALLA CORTE, M. G. Internacionalização da educação superior. In: MOROSINI, M. C. (Org.). *Enciclopédia Brasileira de Educação Superior* (Ebes). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021. v. 1. p. 35-170.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação – 1998*. Paris, 1998. Disponível em: <https://1library.org/document/ydvegpey-declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-seculo-visao-acao.html>. Acesso em: 14 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Conferência mundial sobre ensino superior 2009: as novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social*. Paris, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4512-conferencia-paris&Itemid=30192. Acesso em: 29 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Educação para a cidadania global: preparando alunos para os desafios do século XXI*. Brasília, DF: Unesco, 2015.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). *Competencias interculturales: marco conceptual y operativo*. [Bogotá]: Universidad Nacional de Colombia, 2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). *Convenio regional de reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de educación superior en América Latina y el Caribe*. 2019. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=49523G-URL_DO=DO_TOPICG-URL_SECTION=201.html. Acceso en: 18 mayo 2021.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 117-142. (Coleção Biblioteca de Ciências Sociais).

QUIJANO, A. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 84-130.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

TÜNNERMANN BERNHEIM, C. *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba: 1918-2008*. Buenos Aires: Clacso, 2008.

Udelar ver Universidad de la República.

Unesco ver Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Unipampa ver Universidade Federal do Pampa.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (UDELAR). *Memoria: 2017*. Montevideo: Udelar, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (Unipampa). *Cooperação internacional*. [Bagé], 2014. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/daiinter/convenios-internacionais>. Acesso em: 14 fev. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (Unipampa). *Convênio de estágio internacional nº 69/2015*. Convênio que entre si celebram a Fundação Universidade Federal do Pampa e Udelar, visando o desenvolvimento de estágios obrigatórios e não obrigatórios conforme a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Bagé, 2015. Disponível em: https://sites.unipampa.edu.br/daiinter/files/2019/07/udelar_convênio-de-estagio-internacional-site.pdf. Acesso em: 30 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (Unipampa). *Resolução nº 246, de 27 de junho de 2019*. Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2019 – 2023). [Bagé], 2019. Disponível em: https://sites.unipampa.edu.br/consuni/files/2019/07/res--246_2019-pdi-2019-2023.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (Unipampa). *Acordo de cooperação internacional n° 1/2020*. Acordo que entre si celebram a Universidade Federal do Pampa – Unipampa e a Facultad de Ciencias Sociales da Universidad de la República - Udelar no âmbito da pós-graduação em Relações Internacionais, objetivando o mútuo assessoramento na realização de pesquisa, ensino e extensão. Bagé, 2020. Disponível em: https://sites.unipampa.edu.br/daiinter/files/2021/01/convenio_firmado_en_portugues.pdf. Acesso em: 30 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (Unipampa). *Instrução Normativa n° 23, 31 de agosto de 2021*. Estabelece os fluxos internos para o trânsito de servidores nas cidades-gêmeas do Rio Grande do Sul, no âmbito da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Bagé, 2021. Disponível em: https://unipampa.edu.br/portal/sites/default/files/documentos/sei_unipampa_-_0605772_-_instrucao_normativa_gr.pdf. Acesso em: 14 fev.2023.

URUGUAY. *Ley n° 18.437, de 12 de diciembre de 2008*. Ley General de Educación. Montevideo, 2009. Disponible en: https://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/431/1/ley_de_educacion_dic2014.pdf. Acceso en: 13 jul. 2019.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

VIERA-DUARTE, P. Nuevos formatos de convergencias de la educación superior: investigación en ciudades binacionales del cono Sur de América Latina. *Revista Internacional de Educação Superior*, Campinas, v. 4, n. 2, p. 401-424, maio/ago. 2018.

ZUBOFF, S. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

Marília Costa Morosini, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), é professora aposentada do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas dessa universidade, e professora titular da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). É coordenadora da Rede Sulbrasileira de Investigadores da Educação Superior (Ries) e do Centro de Estudos em Educação Superior (CEES). Realiza atividades de pesquisa sobre as temáticas: fundamentos da educação; internacionalização da educação superior; políticas de educação.

marilia.morosini@puhrs.br

Marilene Gabriel Dalla Corte, doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), é professora associada do Departamento de Administração Escolar (ADE) do Centro de Educação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), do qual é diretora. Realiza atividades de pesquisa sobre as temáticas: educação superior, políticas públicas, gestão da educação, internacionalização da educação superior.

marilenedallacorte@gmail.com

Fernanda Ziani Mendes, mestre em Políticas Públicas e Gestão Educacional pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), é servidora na Universidade Federal do Pampa (Unipampa), onde ocupa o cargo de assistente em Administração. Participa do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão Educacional (Gestar) da UFSM, com interesse na temática internacionalização da educação superior.

fernandazianimendes@gmail.com

Recebido em 22 de agosto de 2022

Aprovado em 02 de março de 2023

O cenário da internacionalização em programas de pós-graduação em Educação nas regiões Norte e Nordeste (2018-2020)

Alda Maria Duarte Araújo Castro

Olgaíses Cabral Maués

Antonia Costa Andrade

Resumo

A pesquisa parte do pressuposto de que a internacionalização é uma dimensão de uma agenda global disseminada por organismos internacionais. A metodologia adotada foi a análise de conteúdo dos relatórios da Plataforma Sucupira de 12 programas de pós-graduação em Educação (PPGE) da região Norte e 15 da região Nordeste. Os resultados indicam que todos os programas analisados desenvolveram ações de internacionalização, as quais se apresentam variadas entre as regiões e entre os programas. A maioria dos PPGE da região Norte e Nordeste encontra-se em um estágio embrionário do processo de internacionalização, processo esse resultante da política de avaliação induzida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no período de 2018 a 2020. Nas duas regiões, a mobilidade acadêmica concentra-se na Europa, com destaque para Portugal, Espanha e França; entretanto, com a América Latina e a África ainda é incipiente, o que demonstra a necessidade de uma maior integração regional.

Palavras-chave: internacionalização da educação; pós-graduação; políticas públicas em educação.

Abstract

The internationalization scenario of graduate programs in Education in Northern and Northeastern Brazil (2018-2020)

This study proceeds under the assumption that internationalization is currently a dimension of a global agenda disseminated by international organizations. The methodology adopted was a content analysis of the Sucupira Platform and its reports. 12 graduate programs in Education (PPGE) in the North and 15 in the Northeast. Results indicate that all analyzed programs developed internationalization measures, however, they vary between regions and programs. Most programs in the North and the Northeast are at an embryonic stage of internationalization, due to an evaluation policy, from 2018 to 2020, of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes). Academic mobility in both regions is concentrated in Europe, with emphasis on Portugal, Spain, and France. Mobility with Latin America and Africa is still very incipient, which demonstrates an urgency for a greater regional integration.

Keywords: education internationalization; graduate program; education public policies

118

Resumen

El escenario de la internacionalización en programas de posgrado en educación en las regiones Norte y Nordeste (2018-2020)

La investigación asume que la internacionalización es una dimensión de una agenda global difundida por organismos internacionales. La metodología adoptada fue el análisis de contenido de los informes de la Plataforma Sucupira de 12 Programas de Posgrado en Educación (PPGE) de la región Norte y 15 de la región Nordeste. Los resultados indican que todos los programas analizados desarrollaron acciones de internacionalización, las cuales varían entre las regiones y entre los programas. La mayoría de los PPGE de las regiones Norte y Nordeste se encuentran en una etapa embrionaria del proceso de internacionalización, proceso resultante de la política de evaluación inducida por la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior (Capes), en el período de 2018 a 2020. En las dos regiones, la movilidad académica se concentra en Europa, con énfasis en Portugal, España y Francia; sin embargo, con América Latina y África aún es incipiente, lo que demuestra la necesidad de una mayor integración regional.

Palabras clave: internacionalización de la educación; posgrado; políticas públicas en educación.

Introdução

A complexidade dos processos de relação entre os Estados-Nação, com o advento da mundialização, da globalização, da integração regional, das migrações e da financeirização, colocou a educação como centralidade no enfrentamento das crises mundiais. Corrobora, para esse processo na educação superior, a lógica da sociedade do conhecimento, como força produtiva para crescimento do capital, definida pelas reformas emanadas dos organismos internacionais.

Nesse cenário, configura-se o escopo da política de internacionalização, na definição de um indicador padrão de qualidade dos cursos, com destaque para os programas de pós-graduação em Educação (PPGE) *stricto sensu*. Essa política tem exigido dos programas ações estratégicas focadas em cooperações e parcerias com instituições estrangeiras, além de incentivo a redes de pesquisa, missão de estudos (*out/in*), currículo em língua estrangeira e outras ações, cujos resultados expressem o grau de excelência do programa e seu nível de internacionalização, demonstrado também pela liderança, nucleação e solidariedade, segundo diretrizes da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Esse tipo de dimensão *out/in* é classificada pela Capes em “ativa” quando o deslocamento se dá para o Brasil (*in*), e “passiva” quando o deslocamento ocorre para o exterior (*out*).

Adotou-se, neste texto, a mobilidade acadêmica (MA) no sentido de busca de ambientes de conhecimento “que favoreçam a atualização e incorporação de saberes, que estimulem a produtividade, a troca de ideias, as parcerias científicas e [...] que viabilizem a abertura de novas perspectivas de aproximação científica do estrangeiro” (Lombas, 2017, p. 310 *apud* Bittencourt, 2019, p. 169).

Há uma demanda explícita colocada pelo órgão estatal responsável pelos PPGE, a Capes, que, em certa medida, é uma resposta às exigências do capital na etapa de financeirização, na qual se encontra como um indicador de qualidade e de alinhamento com as demandas globais.

Considerando os indicadores de avaliação da Capes, a internacionalização das instituições de ensino superior (IES) tem ganhado a centralidade do debate na esfera da academia, sobretudo por representar uma demanda complexa que tem requerido inúmeras articulações e diferentes estratégias na organização das relações global/interculturais/internacionais das universidades. (Maués; Andrade, 2020, p. 653).

Este artigo objetiva analisar o cenário da internacionalização em PPGE nas regiões Norte e Nordeste de 2018 a 2020 evidenciando suas ações e estratégias, como: pós-doutoramento, doutorado sanduíche, projetos internacionais, participação em eventos, cotutela, coorientação, missão de estudo e de trabalho, publicações, redes de apoio e cooperação.

Adotou-se o materialismo histórico-dialético como base teórico-metodológica, o que exigiu uma análise crítica para além das aparências encontradas nos relatórios dos PPGE, em sua totalidade histórico-social. Destacamos como pressuposto analítico as categorias *totalidade e historicidade*, visto que, para Marx (1982, p. 18), “as categorias exprimem formas de modos de ser, determinações de existência”.

A categoria historicidade, possibilitará entender o processo histórico da política de internacionalização no mundo, e em particular, nas regiões Norte e Nordeste. Já a categoria totalidade contribuirá para compreender que as relações na sociedade capitalista não se limitam ao particular, mas abrangem a realidade de uma maneira totalizante, mundial.

A pesquisa configurou-se como quantitativa-qualitativa, desenvolvida por meio de estudo documental, compreendendo que os documentos são artefatos de conhecimentos investidos de opiniões, vertentes, referência e conteúdo. Foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, a qual deve ocorrer em três fases: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação (Bardin, 2011).

Constituíram o *corpus* do trabalho: relatórios da Plataforma Sucupira do período de 2018 a 2020, 12 PPGE das IES da região Norte¹ e 15 PPGE da região Nordeste,² selecionados entre um total de 37 programas. Para o recorte do estudo nesta última região, foram selecionados apenas os PPG classificados como “exclusivamente de Educação” e de todas as redes administrativas (Brasil. Capes, [2020]).

O texto está organizado em três seções. A primeira aborda as diretrizes de internacionalização propagadas pelos organismos internacionais. A segunda apresenta os principais resultados provenientes da análise documental efetuada nos relatórios publicados na Plataforma Sucupira dos anos de 2018 a 2020 dos PPGE da região Norte. A terceira seção traz os resultados da internacionalização na região Nordeste, com base nos relatórios disponíveis na Plataforma Sucupira (2018-2020). Nas considerações finais, apontam-se aspectos analíticos da dinâmica da internacionalização em PPGE dessas regiões.

Internacionalização como estratégia da agenda global: repercussões nos programas de pós-graduação

O desenvolvimento crescente do processo de globalização, associado às novas tecnologias da informação e da comunicação, foi determinante para instituir a necessidade de internacionalização em todos os campos da sociedade, o que operou

¹ *PPGE somente com mestrados*: Universidade Federal do Acre (Ufac), Universidade Estadual de Roraima (UERR), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de Rondônia (Unir), Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB/UFPA – NEB), Programa de Pós-graduação em Educação e Cultura (PPGEduc/UFPA – Campus Cametá), Universidade Federal de Tocantins (UFT – Palmas), Universidade Federal do Amapá (Unifap) e Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa).

PPGE com mestrado e doutorado: Universidade Federal do Pará (PPGE/UFPA), Universidade Federal do Amazonas (Ufam) e Universidade do Estado do Pará (Uepa).

² Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Estadual do Maranhão (Uema), Universidade [Estadual] de Pernambuco (UPE), Universidade Tiradentes em Sergipe (Unit-SE), Fundação Universidade Federal de Sergipe (FUFSE), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Estadual do Ceará (Uece), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb), Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

mudanças significativas nos sistemas educacionais. Nesse cenário, há um movimento dinâmico que objetiva romper as fronteiras nacionais, procurando conceber e implementar diretrizes a serem seguidas mundialmente. Assim, os aspectos da história nacional (ou local) perdem espaço para os tópicos de uma agenda que advém da necessidade de integração global, na lógica da mundialização e da financeirização do capital.

Nesse contexto de globalização, as políticas educacionais, a partir da década de 1990, passam a ser definidas tomando-se como referência as diretrizes construídas internacionalmente, o que muitos autores denominaram de “agenda global” – entendida como princípios que se encaminham no sentido de transformar as políticas educacionais em quase-mercados, instituições que seguem a lógica das empresas com o objetivo de formar um capital humano adequado à ótica economicista. Com esse pressuposto, a pós-graduação brasileira passou por grandes transformações, tendo como marco a intensificação do ideário neoliberal. Nesse prisma, as políticas públicas vêm sendo implementadas em todas as áreas de ação estatal, com distintas finalidades, mas predominantemente como forma de os governos regularem os sistemas e promoverem práticas de responsabilização, prestação de contas, regulação da atividade privada e controle social.

O conceito de internacionalização é complexo e assume diferentes concepções. Para Knight (2008), a internacionalização pode significar uma série de atividades internacionais – como mobilidade acadêmica (MA) para alunos e professores; ligações internacionais, parcerias e projetos –; pode também significar o fornecimento da Educação para outros países, usando-se uma variedade de técnicas presenciais e à distância; ou ainda introduzir uma dimensão internacional, intercultural e/ou global no currículo e no processo de aprendizagem do ensino. Portanto, as suas potencialidades estão tanto no campo da cooperação acadêmica como no de mercantilização dos serviços de educação superior.

O processo de globalização e, conseqüentemente, de internacionalização da educação superior tem como um de seus principais objetivos a padronização de um modo de conceber conhecimento e práticas com base em um modelo considerado mais adequado, ao sistema capitalista o que, na visão de Siufi (2009), acarreta um processo de exclusão daqueles países com menores possibilidades de competitividade, pois tal processo está pautado, sobretudo, na eficácia individual e na capacidade do mercado nacional para competir no mercado global. A corrida pelo protagonismo competitivo em escala global, por sua vez, aprofunda atitudes individualistas e faz perder o foco de solidariedade, no qual os Estados e suas instituições possam se ajudar mutuamente, a fim de resolverem problemas comuns.

Dimensões da internacionalização nos PPGE da região Norte

A dimensão da internacionalização vem ganhando progressivamente um lugar de destaque nas avaliações dos PPG. A região Norte, constituída por sete estados, ocupando 45% do território brasileiro, tem apenas 12 PPGE, sendo que em oito

universidades existem apenas cursos de mestrado e 3 doutorados. Os PPGE dessa região estão instalados, na sua maioria, nas universidades públicas, federais e estaduais, datando, majoritariamente, o seu funcionamento a partir do início dos anos 2000.

Quadro 1 – Programas de pós-graduação em Educação – Região Norte 2018-2020

UF	Ano criação PPGE	Instituição de Ensino Superior	Avaliação Capes			
			ME	DO	MP	DP
AC	2014	Universidade Federal do Acre (Ufac)	4	-	-	-
AM	1987	Universidade Federal do Amazonas (Ufam)	4	4	-	-
AP	2017	Universidade Federal do Amapá (Unifap)	4	-	-	-
PA	2015	Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB/UFPA – NEB)	4	-	-	-
PA	2014	Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura (PPGEduc/UFPA – Campus Cametá)	3	-	-	-
PA	2003	Universidade Federal do Pará (UFPA)	5	5	-	-
PA	2005	Universidade do Estado do Pará (Uepa)	4	4	-	-
PA	2014	Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa)	4	-	-	-
RO	2010	Universidade Federal de Rondônia (Unir)	4	-	4	4
RR	2014	Universidade Estadual de Roraima (UERR)	3	-	-	-
RR	2019	Universidade Federal de Roraima (UFRR)	3	-	-	-
TO	2012	Universidade Federal de Tocantins (UFT – Palmas)	3	-	3	-

Fonte: Brasil. Capes, (2020).

Legenda: ME: Mestrado acadêmico

DO: Doutorado

MP: Mestrado profissional

DP: Doutorado profissional

A internacionalização dos PPGE vem sendo uma exigência da Capes, de forma mais explícita, desde 2014, quando, na 66ª reunião da Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC), ocorrida na Universidade Federal do Acre (Ufac), houve uma sinalização no sentido da valorização desse processo, visando atingir toda a universidade (Cruz; Flores; Bonissoni, 2017).

É evidente que internacionalizar os PPGE exige apoio institucional por meio da criação de setores que coordenem essas ações, como também requer recursos financeiros para o desenvolvimento das ações e estratégias que possam se caracterizar como tal.

Entre as inúmeras formas de internacionalização, pode-se citar, envolvendo discentes, docentes e técnicos, a mobilidade acadêmica (MA), a participação em eventos no exterior, a criação de *campi*, o doutorado sanduíche, a dupla titulação, a cotutela e outras ações.

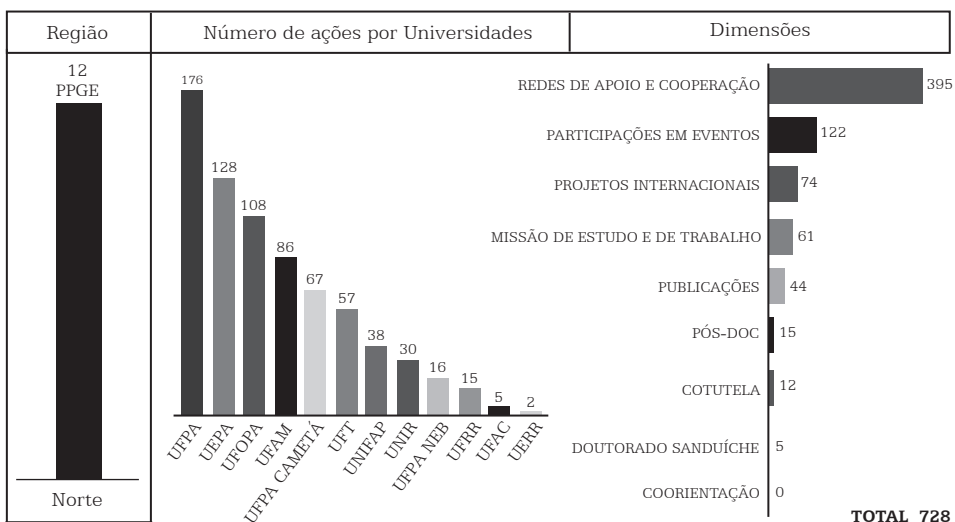


Gráfico 1 – Ações/dimensões da internacionalização nos programas de pós-graduação em Educação – Região Norte 2018-2020

Fonte: Elaboração própria com base em relatórios GeoCapes da Plataforma Sucupira (Brasil. Capes, [2020]).

No caso dos PPGE da região Norte, por meio da consulta aos Relatórios Sucupira, pode-se constatar, Gráfico 1 as dimensões desenvolvidas, sendo que a principal, numericamente, foi a existência de rede de apoio e cooperação, com 395 (54,2%) ações realizadas pelos 12 programas. Essa dimensão tem um espectro muito amplo, abrangendo diferentes ações, como participação em associações, redes e grupos de pesquisa, convênios e parcerias. A participação em eventos no exterior obteve um índice representativo (16,7%) das ações. Chama a atenção o fato de a Ufac e a UERR terem desenvolvido apenas três ações, considerando todas as dimensões compreendidas. Os cursos de mestrado em Educação dessas duas instituições tiveram início em 2014, podendo essa ser a razão desse score. Também se constata uma baixa incidência de ações na dimensão doutorado sanduíche (0,63%) e a inexistência de ações de coorientação. Esses dados evidenciam a pouca ou fraca inserção da região Norte no processo de internacionalização, o que contribui para uma avaliação negativa da Capes, segundo critérios estabelecidos por essa agência, o que se traduz na nota e, conseqüentemente, nos recursos financeiros.

Observa-se também, no Gráfico 1, o lugar que a UFPA ocupa nesse processo, no tocante às dimensões, demonstrando que o Pará concentra 56,59% dessas ações. É nesse estado que se situam as três primeiras universidades em matéria de desenvolvimento de ações de internacionalização: UFPA, Uepa e Ufopa. Isso revela uma grande assimetria regional, o que acentua a distância entre as instituições da própria região e seus respectivos programas de pós-graduação.

A MA é uma das ações mais desenvolvidas nos PPGE da Região Norte, tanto no que se refere à que é realizada internamente, ou *in*, quanto ao que envolve o envio de pessoas para o exterior, também chamada de *out*.

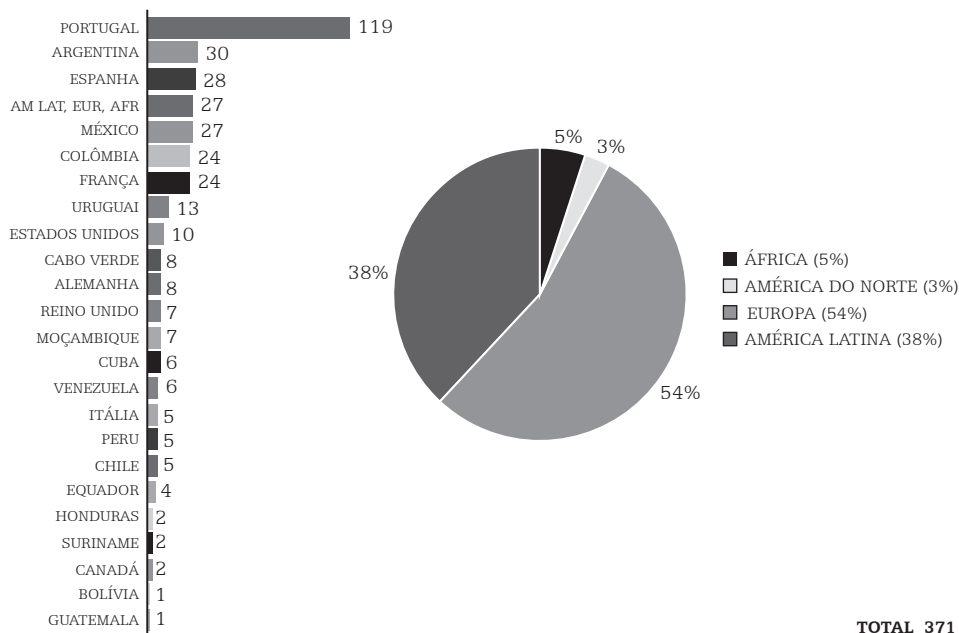


Gráfico 2 – Mobilidade out dos programas de pós-graduação em Educação – Região Norte – 2018-2020

Fonte: Elaboração própria com base em relatórios GeoCapes da Plataforma Sucupira (Brasil. Capes, [2020]).

124

No Gráfico 2, pode-se observar a mobilidade *out* ou passiva, evidenciando a preponderância de Portugal como o país para o qual se deslocou o maior número de pessoas, seguido pela Argentina – que representa menos da metade do primeiro colocado. Esses números expressivos, em relação a Portugal, contribuíram para que 54% da mobilidade ocorresse na Europa, incluindo também a Espanha com 7,5%, a França com 6,4%, a Alemanha com 2,1% e a Itália com 1,34%. Percebe-se que é Portugal, de certa maneira, o responsável pelo fato de mais da metade dos integrantes dos PPGE buscar a Europa para seus estudos.

Há que se destacar o fato de 38% dos participantes terem escolhido países da América Latina para algum tipo de atividade de internacionalização. Considera-se isso positivo em virtude da proximidade geográfica dos países e por haver, entre eles, um nível de desenvolvimento social que facilita a ocorrência de parcerias, podendo-se, em certa medida, considerar a existência de uma *cooperação internacional horizontal*, no sentido atribuído por Morosini (2011), que tem como base a solidariedade, sendo uma das características da internacionalização Sul-Sul.

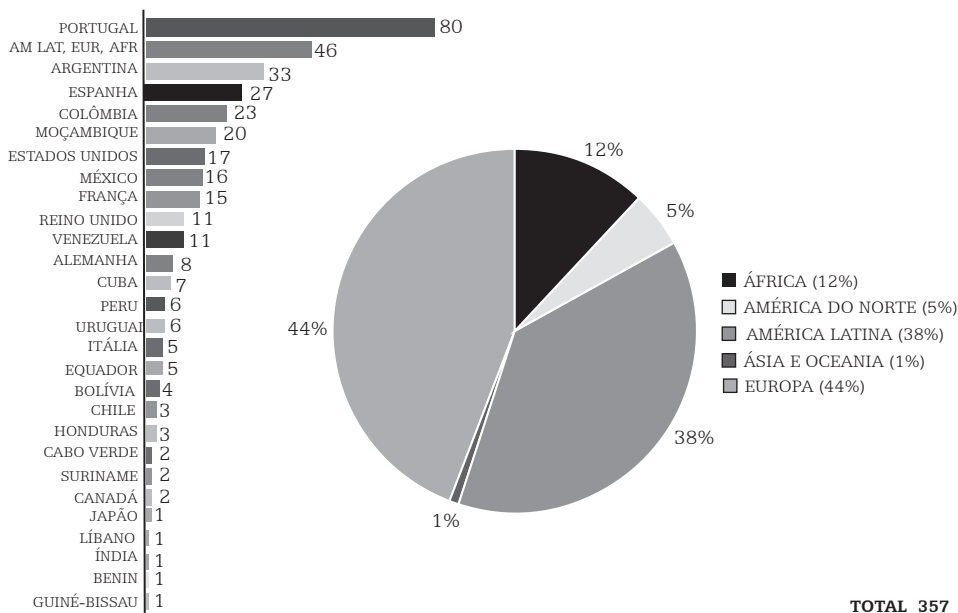


Gráfico 3 – Mobilidade in: estrangeiros nos programas de pós-graduação em Educação – Região Norte – 2018-2020

Fonte: Elaboração própria com base em relatórios GeoCapes da Plataforma Sucupira (Brasil. Capes, [2020]).

No que tange à MA *in* ou ativa, observa-se que se repete, em relação à Europa, o movimento apresentado na MA *out* ou passiva: a maior procura de estudantes, docentes e técnicos, que vêm para as universidades brasileiras, oriundos da Europa (44%), com destaque para Portugal, seguido dos países da América Latina (38%), havendo uma grande dispersão entre os demais países. Não se nota, pelos dados levantados, uma grande procura pelas universidades do norte do Brasil para esse tipo de internacionalização. Pode-se inferir algumas causas desse pouco interesse pela região Norte, sendo uma delas o fato de a maioria dos programas ser muito recente, não havendo doutorado nem um lastro de pesquisa, condições avaliadas pela Capes com conceitos que podem não inspirar confiança acadêmica. Destaque-se que apenas o PPGE da UFPA tem o conceito cinco, o que para a Capes significa “muito bom”. Também se pode inferir que faltam políticas que contribuam para a atratividade de estudantes estrangeiros para essa região.

No caso específico da Europa, Portugal (22,4%), Espanha (7,8%), França (4,2%), Reino Unido (3,0%), Alemanha (2,2%) e Itália (1,4%) garantem a preponderância desse continente na preferência por universidades brasileiras. O fato de Portugal ter enviado às universidades brasileiras cerca de 80 estudantes pode ser visto em função da facilidade relacionada ao idioma. Um dado a ressaltar é a pouca presença de estudantes norte-americanos. Os países da América Latina, vizinhos da região Norte, como Colômbia, Venezuela, Peru e Bolívia, também enviaram pouco mais da metade do quantitativo de estudantes vindos de Portugal. Pode-se inferir que os PPGE da região Norte não apresentam uma atratividade que impulsione os governos de outros países a investirem recursos financeiros em bolsas que permitam a realização de ações de internacionalização nesse território.

Dimensões da internacionalização nos PPGE da região Nordeste

A pós-graduação em Educação na região Nordeste, segundo dados de 2020 do Sistema de Informações Georreferenciadas da Capes (GeoCapes), é constituída de 37 programas distribuídos nos nove estados e conta com apenas sete programas conceituados com nota cinco na avaliação da Capes, o que reflete diretamente na quantidade de ações de internacionalização, tendo em vista que é nesse estrato que os programas possuem maior potencial para se desenvolver internacionalmente. Os 15 PPGE classificados como “exclusivamente educação” constam no Quadro 2.

Quadro 2 – Programas de pós-graduação em Educação – Região Nordeste 2018-2020

UF	Ano criação PPGE	Instituição de Ensino Superior	Avaliação Capes			
			ME	DO	MP	DP
AL	2001	Universidade Federal de Alagoas (Ufal)	3	3	-	-
BA	2004	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb)	4	-	-	-
BA	1972	Universidade Federal da Bahia (UFBA)	6	6	3	-
CE	2002	Universidade Estadual do Ceará (Uece) – Educação	5	5	-	-
CE	1977	Universidade Federal do Ceará (UFC)	4	4	3	-
MA	2019	Universidade Estadual do Maranhão (Uema)	-	-	3	-
MA	1988	Universidade Federal do Maranhão (UFMA)	4	4	4	-
PB	1977	Universidade Federal da Paraíba (UFPB – João Pessoa)	4	4	4	-
PE	2014	Universidade de Pernambuco (UPE)	-	-	4	-
PE	1978	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) – Educação	5	5	-	-
PI	1991	Universidade Federal do Piauí (UFPI)	5	5	-	-
RN	2011	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)	3	-	-	-
RN	1978	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	5	5	3	-
SE	1994	Fundação Universidade Federal de Sergipe (FUFSE)	5	5	-	-
SE	2010	Universidade Tiradentes em Sergipe (Unit-SE)	5	5	-	-

Fonte: Brasil. Capes, ([2020]).

Legenda: ME: Mestrado acadêmico

DO: Doutorado

MP: Mestrado profissional

DP: Doutorado profissional

Os PPGE da região Nordeste, no período de 2018 a 2020, contabilizaram 1.136 ações de internacionalização distribuídas nas diversas modalidades, o que evidencia a dinâmica dos programas para atender às exigências da internacionalização (Gráfico 4). No geral, o programa que mais desenvolveu ações foi o da UFPE, com 239, seguido pelo da UFC, com 133. Duas dimensões da internacionalização se destacam, as missões de estudo e de trabalho, totalizando 327 ações; já as publicações internacionais realizadas com outros países somaram 176 produtos. Embora sejam significativas essas dimensões, pois permitem a socialização de conhecimentos, elas dependem fortemente das trajetórias individuais dos docentes e de suas relações com comunidades transnacionais.

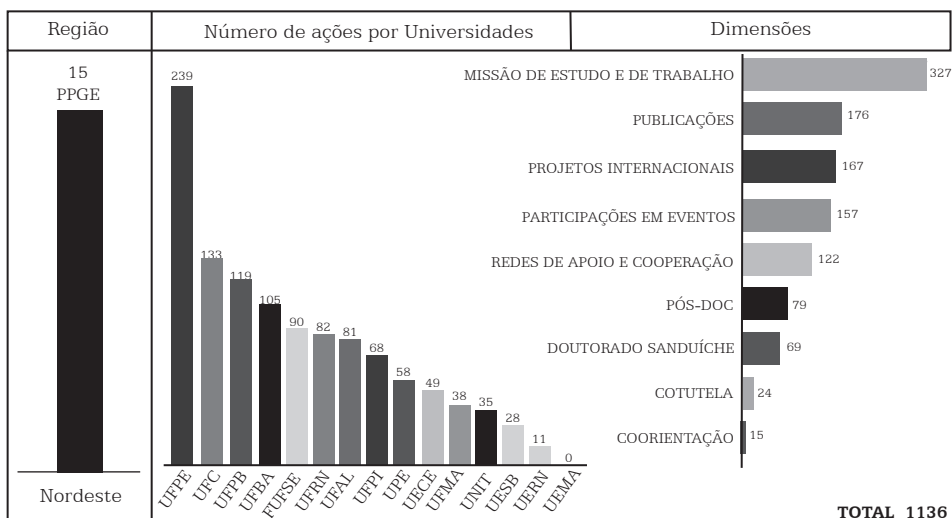


Gráfico 4 – Ações/dimensões da internacionalização nos programas de pós-graduação em Educação – Região Nordeste – 2018-2020

Fonte: Elaboração própria com base em relatórios GeoCapes da Plataforma Sucupira (Brasil. Capes, [2020]).

O Gráfico 4 ainda demonstra que a internacionalização ocorre prioritariamente no âmbito das universidades públicas federais, principalmente nos programas avaliados com conceito cinco. As universidades estaduais também registram ações de internacionalização, com destaque para as missões de estudo e de trabalho e as publicações com parceiros internacionais. Entre os PPGE da região Nordeste, registra-se apenas um programa da rede privada com 35 ações de internacionalização, das quais 18 são classificadas como missões de estudo e de trabalho e 8 como redes de apoio e de cooperação.

Registra-se, ainda, o baixo número de cotutelas (24), coorientações (15) e doutorado sanduíche (69), o que torna evidente o pouco entrosamento entre pesquisadores brasileiros e estrangeiros, pois essa modalidade de internacionalização exige bom relacionamento entre os orientadores e boa afinidade de referenciais teóricos de pesquisa. A dificuldade dessas dimensões da internacionalização está justamente no financiamento das agências de fomento, que, em contexto de ajustes estruturais, cada vez mais está sendo reduzido.

Uma das principais atividades que se tem observado nas universidades, em relação à internacionalização da educação superior, é o intercâmbio ou a MA. Nesse cenário, é importante compreender quais são os destinos de preferência dos pesquisadores e pós-graduandos do Nordeste, quando têm a possibilidade de realizar a atividade de mobilidade para outros países.

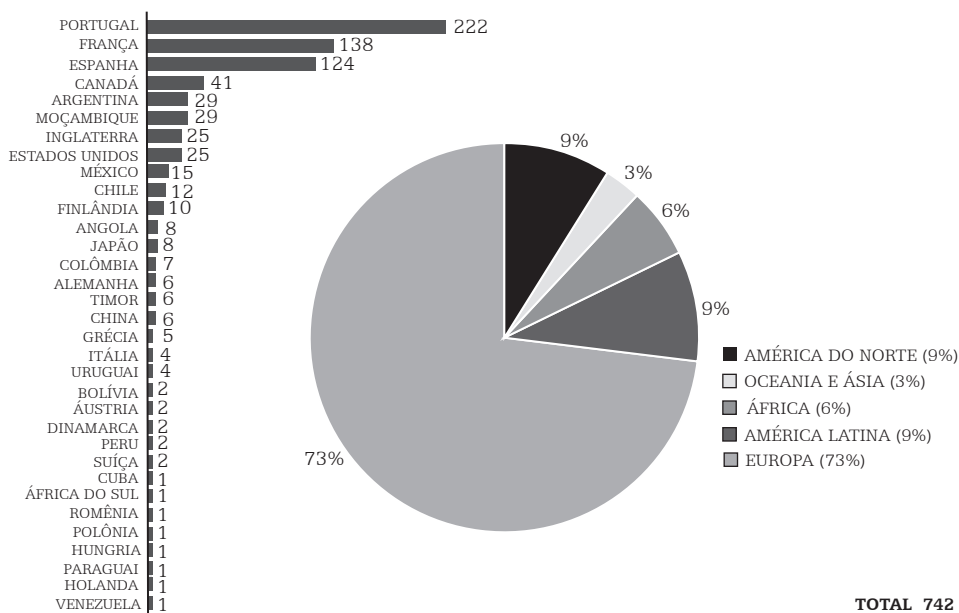


Gráfico 5 – Mobilidade out dos programas de pós-graduação em Educação – Região Nordeste – 2018-2020

Fonte: Elaboração própria com base em relatórios GeoCapes da Plataforma Sucupira (Brasil. Capes, [2020]).

A MA do Nordeste para o exterior contou com 742 participações de pesquisadores e pós-graduandos. Entre as localidades consideradas economicamente mais desenvolvidas, a Europa desponta como o principal destino, registrando 73% de todas as ações de mobilidade. Essa concentração de deslocamentos para as regiões mais desenvolvidas do capitalismo global está de acordo com as premissas do World Bank (2003), que supõe a existência de uma relação unívoca entre um sistema de educação superior de excelência e o desenvolvimento econômico dos países, considerando ainda que as universidades mais bem pontuadas nos *rankings* internacionais têm uma melhor condição de atração para os estudantes e professores de todo o mundo.

Entre os países da comunidade europeia que têm acolhido um maior número de pós-graduandos em Educação, observa-se a predominância de Portugal, que recebeu 222 alunos, atingindo 29,91%; seguido da França, com 138 pós-graduandos (18,59%); e da Espanha, com 124 (16,71%). Castro e Cabral Neto (2012) indicam vários fatores que podem ser apontados como determinantes dessa escolha, entre eles a facilidade proporcionada pela língua.

Por outro lado, a América do Norte é um destino pouco escolhido nos programas da região Nordeste, registrando-se apenas um percentual nos Estados Unidos (3,36%) e no Canadá (5,52%). Apesar desses países possuírem universidades bem classificadas em *rankings* internacionais, ela pouco tem despertado o interesse de estudantes provenientes dos programas de Educação do Nordeste. Acredita-se que a língua seja um grande fator de impedimento dessa procura e, embora vários editais sejam lançados com o financiamento tanto interno como externo, ainda é muito pequena essa interlocução.

No que se refere ao acolhimento de pesquisadores e pós-graduandos de outros países para realizarem ações de mobilidade nos PPGE da região Nordeste, o Gráfico 6 ilustra a situação.

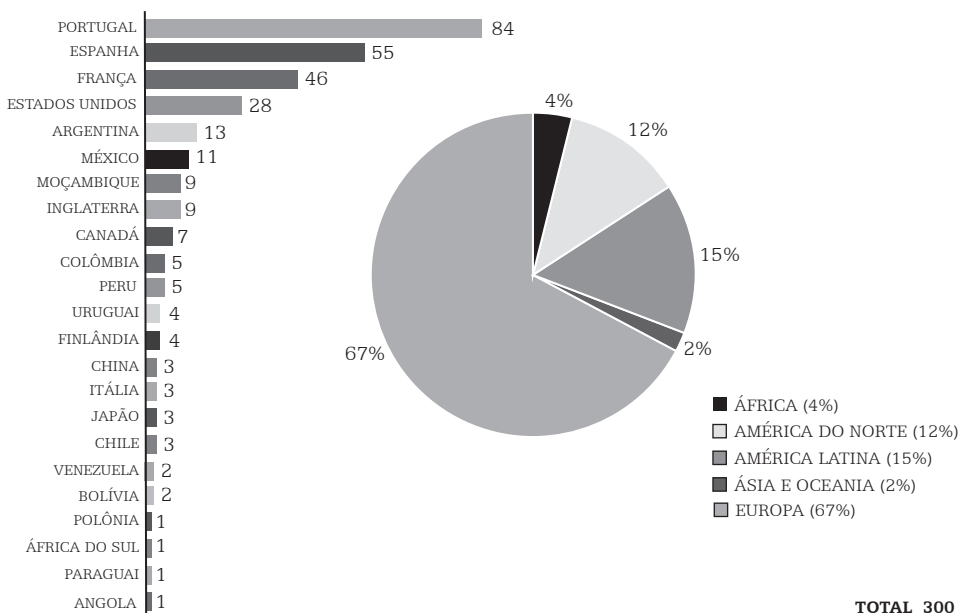


Gráfico 6 – Mobilidade in: estrangeiros nos programas de pós-graduação em Educação – Região Nordeste – 2018-2020

Fonte: Elaboração própria com base em relatórios GeoCapes da Plataforma Sucupira (Brasil. Capes, [2020]).

Quanto à mobilidade, no sentido de captar pesquisadores e estudantes de outros países para a região Nordeste, constata-se apenas o registro de 300 ações, das quais se destacam os países europeus, com 67%, evidenciando-se Portugal (84), Espanha (55) e França (46). A mobilidade da América do Norte para o Nordeste é pequena (12%), destacando-se os Estados Unidos com 28 participações. Já a MA da América Latina para a região Nordeste é de apenas 15%, enquanto a da África é de 4%. Esses dados mostram a pouca atratividade dos programas da região. É importante considerar que, em âmbito nacional, o Nordeste não desponta com PPGE de excelência na classificação da Capes (programas classificados com nota sete e seis). Nesse aspecto, a região tem apenas sete programas avaliados com a nota cinco – fato que pode contribuir para a baixa captação de pesquisadores e pós-graduandos das diferentes localidades do mundo.

A mobilidade dos programas do Nordeste com a América Latina é incipiente, ressaltando-se apenas a Argentina, com 13 ações, e o México, com 11. Fato semelhante ocorre com o continente africano, em que se evidencia a participação de apenas dois países, África do Sul e Angola, mas ainda com números insignificantes. Os dados revelam que a dinâmica da mobilidade com a América Latina, na região Nordeste, é muito pequena e com a África é quase inexistente, embora no âmbito das políticas públicas para a educação superior o Brasil venha desenvolvendo algumas iniciativas de internacionalização para melhorar esse intercâmbio, com pouco êxito no que se refere a essa região.

Considerações finais

No conjunto das políticas públicas para o campo da educação superior, a internacionalização conquistou um significativo espaço em função de seu caráter multifacetado. Mediante os dados analisados, com base nos relatórios da Plataforma Sucupira de 2018 a 2020, constata-se que o processo de internacionalização dos programas das regiões Norte e Nordeste procurou atender às diretrizes do Plano Nacional de Pós-Graduação (2011-2020) e do *Documento de área 38: Educação* (Brasil. Capes, 2019), que passaram a estimular, em suas metas e estratégias, indicadores de internacionalização para aumentar a competitividade dos programas de pós-graduação e melhorar a produção científica em âmbito mundial e a qualidade deles.

O *Documento de área 38: Educação* reconhece que nem todos os programas têm a mesma capacidade de desenvolver as ações de internacionalização, alguns dos PPG possuem mais possibilidades para implementar atividades voltadas para a internacionalização que outros. Dessa forma, é importante assegurar uma participação internacional mais expressiva da área de Educação, sem deixar de levar em conta que certos PPGE atuam de modo mais impactante no seu contexto imediato, seja local ou regional.

Apesar de ser uma demanda da Capes, o processo de internacionalização requer uma política mais efetiva, sobretudo no que se refere aos programas com conceitos três e quatro, propiciando recursos humanos e financeiros que contribuam para a efetivação dessa demanda.

Outro aspecto a ser destacado é que o processo de internacionalização, que vem se desenvolvendo nas duas regiões em tela, tem uma característica prevalente, explicitada tanto na mobilidade *in* quanto na *out*: trata-se da relação Norte-Sul, tendo a Europa a predominância nesse quesito. Há pouca evidência, sobretudo na região Norte, de uma relação de cooperação, caracterizada como Sul-Sul, na qual os programas têm um vínculo de ajuda mútua e de horizontalidade.

Assim, as regiões Norte e Nordeste concentram ações como missões de estudo e de trabalho, as quais, na maioria das vezes, partem da iniciativa individual dos pesquisadores e não de um plano institucional que estabeleça diretrizes e recursos financeiros para o desenvolvimento dessas ações.

Quanto às dimensões da internacionalização como cotutela, coorientação e doutorado sanduíche, que exigem uma maior afinidade teórica entre os pesquisadores, elas ocorrem de forma muito limitada no Norte e no Nordeste, apenas no doutorado, com pouca expressividade na maioria dos seus programas. Aquelas são ações que demandam um grande entrosamento com pesquisadores de instituições estrangeiras, além de uma política propositiva de financiamento, o que tem dificultado a MA, principalmente em período de ajustes fiscais e financeiros, nos quais os recursos da Capes e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que financiam essas ações foram reduzidos.

No que se refere à mobilidade nas regiões estudadas, tanto atinente à saída de brasileiros para o exterior quanto à entrada de estrangeiros nos programas, a

tendência é a mesma: a Europa aparece como a localidade que mais recebe e envia pós-graduandos e pesquisadores para os programas do eixo Norte/Nordeste, com predominância para Portugal.

A importância da internacionalização, enquanto uma dimensão dos PPGE, é incontestável. É preciso verificar, entretanto, de que forma esse processo vem ocorrendo e a sua natureza. Ou seja, a internacionalização que está sendo desenvolvida pelos PPGE das regiões Norte e Nordeste precisa estar voltada para a cooperação, a descolonização e a elaboração de conhecimento e tecnologia, que contribuam para a emancipação humana.

Diante de tal realidade, o Brasil necessita arquitetar uma política de Estado para consolidar um sistema de educação superior com vistas a uma inserção mais qualificada no cenário mundial econômico e educacional, empreendendo ações de internacionalização que possam servir como elemento de promoção do desenvolvimento econômico e social das nações envolvidas, respeitando a autonomia de cada uma.

Referências bibliográficas

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BITTENCOURT, Z. A. Mobilidade acadêmica e *engagement* estudantil como estratégia de internacionalização. In: MOROSINI, M. (Org.). *Guia para a internacionalização universitária*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2019. p. 167-184.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *GeoCapes: Sistema de Informações Georreferenciadas*. Brasília, DF, [2020]. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 17 mar 2023.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Plataforma Sucupira. *Cursos avaliados e reconhecidos*. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/#:~:text=Cursos%20avaliados%20e%20reconhecidos,Nacional%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20CNE%2FMEC>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Documento de área 38: Educação*. Brasília, 2019. 17 p. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/educacao-doc-area-2-pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CASTRO, A. A.; CABRAL NETO, A. O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, v. 21, n. 21, p. 69-96, 2012.

CRUZ, P. M.; FLORES, G. N.; BONISSONI, N. L. Internacionalização de programas de pós-graduação *stricto sensu*: conceito, definições e estratégias. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 22, n. 1, p. 357-384, jan./abr. 2017.

KNIGHT, J. *Higher education in turmoil: the changing world of internationalization*. Toronto: University of Toronto, 2008.

LOMBAS, M. L. S. A mobilidade internacional acadêmica: características dos percursos de pesquisadores brasileiros. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 19, n. 44, p. 308-333, jan./abr. 2017.

MARX, K. *Para a crítica da economia política. Salário, preço e lucro: o rendimento e suas fontes*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. [Contém 2 obras: "Critique of political economy", de 1859, e "Value, price and profit", de 1898].

MAUÉS, O. C.; ANDRADE, A. C. A internacionalização dos programas de pós-graduação em educação na região Norte do Brasil: políticas, estratégias e ações. *Educação Temática Digital*, Campinas, SP, v. 22, n. 3, p. 651-671, jul./set. 2020.

MOROSINI, M. C. Internacionalização na produção de conhecimento em IES brasileiras: cooperação internacional tradicional e cooperação internacional horizontal. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 27, n. 1, p. 93-112, abr. 2011.

SIUFI, G. Cooperación internacional e internacionalización de la educación superior. *Educación Superior y Sociedad*, Caracas, v. 14, n. 1, p. 119-145, enero 2009.

WORLD BANK. *Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education*. Washington, D.C., 2002. Available in: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/61ff1d38-b808-5730-8b1c-8799132b6a41/content>. Access in: 16 maio 2023.

Alda Maria Duarte Araújo Castro, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), é docente do Programa de Pós-Graduação dessa Universidade e professora visitante do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Pará (UFPA).

aldacastro01@hotmail.com

Olgaíses Cabral Maués, doutora em Ciências da Educação pela Université Lille III, França, é professora titular aposentada da Universidade Federal do Pará (UFPA), professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação dessa Universidade e membro dos grupos de pesquisa: Gestrado/UFPA (líder), CRIFPE (Université Laval, Quebec), Universitas Br, FORGES. Bolsista Produtividade CNPq.

olgaises@gmail.com

Antonia Costa Andrade, doutora em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), é docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (Unifap), coordenadora do Eixo 2 da Rede Universitas Br e do Comitê no Amapá da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Vice-coordenadora da Anpae no Amapá e Diretora do Departamento de Educação da Unifap.

antoniaunifap@gmail.com

Recebido em 30 de agosto de 2022

Aprovado em 27 de fevereiro de 2023

Desafíos y tensiones en la educación superior mexicana ante la pandemia de COVID-19

Armando Alcántara Santuario

133

Resumen

En este artículo se describen y analizan las tensiones y los desafíos que enfrenta la educación superior en México debido a los cambios realizados por el actual gobierno, que busca contar con un sistema de enseñanza más articulado en el que se renueve la función social de las instituciones, dando más atención a las regiones y grupos sociales más desfavorecidos del país. La transformación de este nivel educativo ha tenido lugar en el marco del programa político del presidente Andrés Manuel López Obrador, que busca realizar cambios profundos en diversos ámbitos de la estructura política, social y económica de la nación mexicana. Los efectos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la población, así como en la economía y en el sistema educativo, han dificultado la implementación de los cambios anunciados desde el inicio de la actual gestión del gobierno.

Palabras clave: educación superior; política educativa; México; pandemia; COVID-19.

ABSTRACT

Challenges and contentions in the Mexican higher education during the COVID-19 pandemic

This study describes and analyzes the challenges and the contention that higher education currently faces in Mexico, due to changes made by the ongoing government, which seeks to have a more articulated education system in which the social function of institutions is renewed at the university level, paying more attention to the most disadvantaged regions and social groups in the country. The transformation of this educational level has taken place within the framework of the political program of the current government of President Andrés Manuel López Obrador, which strives to make profound changes in various areas of the political, social, and economic structure of the Mexican nation. The effects of the COVID-19 pandemic on the health of the population, as well as on the economy and the educational system, have made it difficult to carry out the changes announced since the beginning of the current government administration.

Keywords: higher education; educational policy; Mexican; pandemic; COVID-19.

Resumo

Desafios e tensões no ensino superior mexicano diante da pandemia de covid-19

Este artigo descreve e analisa as tensões e os desafios que a educação superior no México enfrenta devido às mudanças realizadas pelo atual governo, que busca ter um sistema educacional mais articulado, no qual se renove a função social das instituições, dando mais atenção às regiões e aos grupos sociais mais desfavorecidos do país. A transformação desse nível educacional ocorreu no âmbito do programa político do presidente Andrés Manuel López Obrador, que procura realizar mudanças profundas em várias áreas da estrutura política, social e econômica da nação mexicana. Os efeitos da pandemia de covid-19 na saúde da população, bem como na economia e no sistema educacional, têm dificultado a implementação das alterações anunciadas desde o início da atual gestão governamental.

Palavras-chave: educação superior; política educacional; México; pandemia; covid-19.

Introducción

Por primera ocasión en la historia de México, un partido de izquierda obtuvo el triunfo en las elecciones presidenciales de 2018, y lo hizo con más de la mitad de los votos emitidos para la presidencia (53,2 %), así como la mayoría en las cámaras de senadores y diputados. El candidato ganador para el periodo 2018-2024 fue Andrés Manuel López Obrador, quien ya había postulado en dos ocasiones anteriores. La amplitud de los resultados le permitió a la coalición ganadora, encabezada por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), a la cual se adhirieron el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), aprobar, durante la primera parte del sexenio (2018-2021), importantes cambios a la Constitución y a las leyes. Los cambios prometidos por López Obrador despertaron amplias expectativas entre gran parte de la población. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas del país durante el periodo de la pandemia de COVID-19 dificultaron el cumplimiento pleno de las promesas. También se ha producido una polarización notable entre los críticos del presidente y quienes apoyan sus políticas. La situación anterior ha provocado fuertes tensiones, expresadas en los medios de difusión y en el trabajo de los legisladores, principalmente entre los diputados, pues en la reciente elección de 2021 para renovar esa cámara, la oposición a López Obrador obtuvo más votos que en 2018 y ya no le permitió a la coalición de Morena y al PT contar con la mayoría calificada para realizar los cambios constitucionales propuestos por el presidente en la segunda mitad de su periodo de gobierno.

Entre los objetivos principales de su gestión se destaca la creación de un Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) "para facilitar la gobernabilidad, la coordinación entre autoridades e Instituciones de Educación Superior (IES), la planeación integral, el desarrollo institucional, la complementariedad y la colaboración entre subsistemas" (Mendoza Rojas, 2022, p. 231). Asimismo, los criterios orientadores de las políticas de educación superior establecidas en la Ley General de Educación Superior (LGES) fueron el referente primordial para orientar el cambio que plantea el gobierno actual para este nivel educativo. El propósito primordial de estos criterios es permear el quehacer cotidiano de las IES. Estos criterios incluyen los siguientes:

enfoque en derechos humanos; interés superior del estudiante; respeto a la dignidad de las personas; autonomía universitaria; libertad de cátedra e investigación; transversalidad de la perspectiva de género; igualdad sustantiva y no discriminación; mejora continua de la educación; interculturalidad y respeto a la pluralidad lingüística; educación inclusiva e internacionalización solidaria. (Mendoza Rojas, 2022, p. 281).

El propósito de este artículo es ofrecer un panorama de los desafíos y tensiones de la educación superior mexicana frente a una serie de profundos cambios realizados por el actual gobierno y en el marco de los efectos provocados por la pandemia de COVID-19. Para ello, en la primera sección, se hace un recuento de la situación de la educación superior en México antes de la pandemia, en la cual se describen y analizan las directrices que han orientado las propuestas planteadas por el actual

gobierno para crear las leyes en materia educativa. En la segunda, se mencionan las alteraciones provocadas por la irrupción de la pandemia del virus SARS-CoV-2 en los ámbitos de la salud, de la economía y del sistema educativo. En la tercera, se plantean las tensiones y desafíos que en la actualidad se observan en el proceso de transformación de la educación superior, a partir de la promulgación e implementación de la LGES. Finalmente, se hacen diversas consideraciones que se desprenden de los análisis contenidos en las tres secciones en que se ha dividido el artículo.

La educación superior en México antes de la pandemia de COVID-19

Desde el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, y en el marco de su programa denominado La Cuarta Transformación¹, se han realizado cambios notables al sistema educativo, los cuales se han plasmado en diversos instrumentos jurídicos como son el *Programa Sectorial de Educación 2020-2024* (PSE), la Ley General de Educación (LGE) y la Ley General de Educación Superior (LGES). Las orientaciones que guían al PSE, así como a la LGE y a la LGES, derivan de los principios expresados en la reforma al artículo 3º de la Constitución, relativos a la obligatoriedad y a la gratuidad del nivel superior de educación². En la fracción X de ese artículo, se establece la obligatoriedad de la siguiente manera:

136

[...] La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionará medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas. (México, 1917, p. 5).

En lo que respecta a la gratuidad, la nueva legislación para el nivel superior la define como:

[...] las acciones que promueve el Estado para eliminar progresivamente los cobros de las instituciones públicas de educación superior a estudiantes por conceptos de inscripción, reinscripción y cuotas escolares ordinarias, en los programas educativos de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado, así como para fortalecer la situación financiera de ellas, ante la disminución de ingresos que se observa derivada de la implementación de la gratuidad. (México, 2021, p. 4).

Con estos dos principios torales en mente, se llevó a cabo un intenso proceso de elaboración de la LGES. Una nueva ley para el nivel educativo superior era un anhelo largamente acariciado por una gran parte de la comunidad académica del país, pues la Ley para la Coordinación de la Educación Superior había sido aprobada

¹ Para López Obrador, su periodo presidencial (2018-2024) se suma a las otras tres grandes transformaciones sociales y políticas de la historia de México: 1) Guerra de Independencia (1810-1821); 2) Guerra de Reforma (1857-1861); y 3) Revolución mexicana (1910-1917). (México, 2019b).

² Antes de esta reforma, tanto la obligatoriedad como la gratuidad se otorgaban exclusivamente a los niveles básico y medio superior.

en 1978 y ya no respondía a la enorme diversidad y a la complejidad del sistema mexicano de educación superior. Luego de la promulgación de la Reforma Constitucional al artículo 3º y de la publicación de la LGE se inicia un amplio proceso de elaboración de la LGES. Hubo una nutrida participación de profesores, investigadores, autoridades educativas y miembros de la sociedad civil. Se organizaron foros de presentación de propuesta por todo el país a lo largo del 2019 e inicios del 2020 y se recibieron propuestas a través de diversos medios (Mendoza Rojas, 2022).

Sin embargo, la aprobación de la ley se retrasó debido a la emergencia sanitaria decretada a partir de marzo del 2020, y, finalmente, se promulgó hasta abril del 2021. A partir de ese momento comenzó otro proceso, participativo también, de implementación de la nueva legislación en materia de educación superior, con la finalidad de construir los órganos de coordinación que la LGES establece, tales como el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces), las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes), el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (Sineaes), el Espacio Común de Educación Superior (Ecoes), entre otros. Los trabajos han sido coordinados por la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

La irrupción de la pandemia de COVID-19 y sus efectos en la salud, en la economía y en el sistema educativo

137

Como en muchos otros países del mundo, México también resintió los impactos de la pandemia del virus SARS-CoV-2 en diversos ámbitos de la sociedad, particularmente en la salud, en la economía y en la educación. En este apartado, se describen algunos de esos efectos en el contexto mundial y de América Latina.³

En lo que respecta al impacto de la pandemia de COVID-19 en la región latinoamericana y del Caribe, los datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) indican que se han registrado más muertes per cápita que en cualquier otra zona geográfica del mundo (OPS; OMS, 2022). Asimismo, entre los 20 países con mayores niveles de contagio a nivel mundial estuvieron Argentina, Brasil, Colombia y México. Más aún, la totalidad del continente americano fue el que tuvo los mayores índices de mortalidad causados por la pandemia (Banco Mundial; Unicef; Unesco, 2022; OPS; OMS, 2022).

En el plano económico, al comparar las diversas regiones del planeta, llama la atención que América Latina y el Caribe (ALC) no solo sufrieron la recesión económica más severa a causa de la pandemia, sino que el futuro de su recuperación a corto plazo es de los más bajos. Según el Banco Mundial, el Unicef y el Unesco (2022), ALC es la región del mundo con la mayor disminución del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2018 y 2020, y donde la recuperación proyectada para el 2023

³ En una publicación anterior del autor (Alcántara, 2022), se han analizado con mayor detalle las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en los tres ámbitos mencionados.

será cinco veces menor que la de Asia Oriental y del Pacífico. A las dificultades anteriores se añaden las complicadas perspectivas para la economía mundial que se derivan del impacto de la invasión de Rusia a Ucrania, iniciada en febrero del 2022. Entre los primeros efectos de este conflicto militar, además de la tensión entre las grandes potencias militares del mundo, está la crisis energética en Europa central y una previsible emergencia alimentaria al interrumpirse las exportaciones de granos provenientes de Ucrania.

De igual modo, las notables dificultades económicas de la región de ALC también se han reflejado negativamente en el mercado laboral. El Banco Mundial, el Unicef y el Unesco (2022) señalan que entre 2019 y 2020 la región fue la zona del mundo con el más alto índice de desempleo, con un aumento del 53,6 % en solo un año, lo cual provocó que la tasa promedio fuera del 11,5 %. Según este organismo mundial, Latinoamérica y el Caribe representan un “caso atípico de pandemia”, debido a que las consecuencias negativas se exacerbaron y afectaron profundamente las economías y sociedades de la que ya era la segunda región más desigual del mundo antes de la pandemia de COVID-19 (Banco Mundial; Unicef; Unesco, 2022).

Recientemente, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) reportó un bajo crecimiento de la economía mexicana, acompañado de presiones inflacionarias que pronostican una situación muy compleja para la política macroeconómica. De continuar esas tendencias, el país tendrá un sexenio perdido en cuestión de crecimiento, debido en parte a las crisis económicas internacionales y al incremento sostenido de los precios de energéticos y de alimentos, así como los bajos niveles de inversión observados en casi todas las naciones latinoamericanas (Villanueva, 2022).

En lo que corresponde a los efectos adversos de la pandemia del virus SARS-CoV-2 en la esfera educativa, ellos han sido muy notorios a nivel internacional y en el país. El Banco Mundial, el Unicef y el Unesco (2022) han calculado que alrededor de 170 millones de estudiantes de todos los niveles educativos dejaron de asistir uno de cada dos días, entre marzo de 2020 y abril de 2022. Además, se ha observado que las pérdidas de aprendizaje proyectadas y reales son muy considerables y se agudizan más para los primeros años de la escolaridad, para los alumnos menores de edad y para la población más desfavorecida socioeconómicamente. Se calcula que el rendimiento en lectoescritura y en matemáticas de los estudiantes de nivel básico podrían descender a niveles cercanos a los de hace más de una década, en un contexto en el que las mejoras ya eran lentas de por sí. Se estima que 4 de cada 5 alumnos de sexto grado no serían capaces de entender e interpretar satisfactoriamente un texto de extensión moderada. Asimismo, se ha estimado que las pérdidas de aprendizaje representarían una reducción cercana al 12 % en los ingresos a lo largo de la vida de un estudiante actual. Además, la salud psicosocial y el bienestar de un gran número de alumnos se vieron afectadas significativamente (Hannushek; Woessmann, 2020; Monroy-Gómez-Franco; Velez-Grajales; López-Calva, 2022; Banco Mundial; Unicef; Unesco, 2022).

En el caso de la educación superior, a nivel global, la pandemia de COVID-19 ha interrumpido y desafiado su funcionamiento en sus tres misiones principales.

Impactará negativamente aspectos tales como la enseñanza y el aprendizaje, la investigación, la participación en la comunidad, la equidad, la internacionalización y la movilidad, la gobernanza y la administración institucional, así como las finanzas. Durante el periodo de contingencia, se observó que muchos países trataron de enfrentar los desafíos centrándose en el fortalecimiento del aprendizaje en línea y a distancia. Para ello, capacitaron a los profesores, expandieron la elaboración y el uso de los materiales pedagógicos y se empeñaron en mejorar la infraestructura digital y la disponibilidad de dispositivos digitales (Unesco, 2022).

Como ocurrió en muchos países del mundo, en marzo del 2020, las autoridades educativas mexicanas decretaron la suspensión de las actividades académicas presenciales en todas las escuelas y universidades, con el fin de proteger la salud de sus estudiantes, profesores y personal administrativo (México. SEP, 2020b). Para no detener el avance de los programas escolares en los niveles básico y medio superior, la Secretaría de Educación Pública (SEP) puso en marcha diversos programas emergentes transmitidos por la televisión abierta, la radio y algunas plataformas digitales. Las universidades y las IES diseñaron e implementaron diversos programas y acciones para enfrentar la emergencia sanitaria por medio de planes de contingencia, disponibilidad de recursos digitales (aulas virtuales y plataformas), comités especiales, campañas, protocolos y tutoriales para profesores y alumnos. Todo este conjunto de acciones y recursos estuvo a disposición de las comunidades académicas en las páginas *web* institucionales (Alcántara, 2022).

La necesidad de contar con herramientas de cómputo y buena conectividad en los hogares, para poder utilizar los recursos digitales puestos a disposición de los estudiantes de los diversos niveles educativos, puso en evidencia las enormes inequidades que existen en la sociedad mexicana. Marion Lloyd (2020) subraya que entre los factores que condicionan el acceso a una educación de calidad o de excelencia están el nivel de ingresos familiares, la raza, el género, la ubicación geográfica y el tipo de institución. El conjunto de estos factores constituye la llamada “brecha digital”, entre quienes pueden acceder a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y quienes quedan excluidos.

Una vez reanudadas las actividades académicas en el conjunto del sistema educativo nacional, se evidenciaron los efectos de las desigualdades en el acceso a los medios digitales durante la emergencia sanitaria al observarse las llamadas “pérdidas del aprendizaje” (Monroy-Gómez-Franco; Velez-Grajales; López-Calva, 2022). Asimismo, se pudo culminar el proceso de aprobación de la LGES y se dio inicio a las diferentes etapas de su implementación (Mendoza Rojas, 2022).

Tensiones y desafíos actuales en la transformación de la educación superior mexicana

Conviene señalar que el profundo cambio que el gobierno de la república pretende llevar a cabo ocurre en un sistema cuya característica distintiva es su complejidad, debido a la diversidad de instituciones que lo integran. En el año escolar

2021-2022, se contaba con una población de 4,751,627 estudiantes, que asistían a 13 diferentes tipos de instituciones, desde universidades federales, estatales, tecnológicas, politécnicas, interculturales, pedagógicas y a distancia, así como institutos tecnológicos y otras instituciones. La matrícula del sector público es de 2,966,858 y la del sector privado asciende a 1,784,769. Este indicador se ha incrementado notablemente en los años recientes al aumentar en 2,7 millones de estudiantes desde el año 2000. Por otro lado, la tasa de abandono en el ciclo 2020-2021 se estima en 8,9 %, siendo 0,5 % más que en el ciclo anterior. En las IES públicas, el abandono escolar aumentó 1,9 puntos, llegando al 8,6 %; en tanto que en las IES privadas se estima en 9,5 % (OCDE, 2019; México. SEP, 2022).

Además, en un contexto que caracteriza la incertidumbre acerca del futuro de la educación superior, a mediados del sexenio 2018-2024, se advierten diversas tensiones derivadas del proceso de implementación de la LGES y se plantean tres grandes desafíos que demandan el diseño de nuevas políticas e instrumentos de financiamiento. Una de las principales tensiones es la que existe en las restricciones financieras del presupuesto educativo para cumplir con algunos de los objetivos de la ley, a consecuencia de la difícil situación económica del país. Otra tensión ha ocurrido entre las conquistas laborales de los trabajadores de las universidades públicas frente a los compromisos de las autoridades de aquellas instituciones que han debido sanear su situación financiera. También existe una importante tensión entre la exigencia de los estudiantes por el acceso irrestricto a las IES *versus* la aplicación de procesos e instrumentos de selección, establecidos en el marco de la autonomía institucional (Mendoza Rojas, 2022).

Asimismo, en fechas recientes, se han presentado conflictos por los constantes retrasos en el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (la cual debió ser promulgada a fines de 2020 y hasta la fecha no ha sido discutida en el pleno de las Cámaras de diputados y senadores). La iniciativa de ley propuesta por el presidente ha sido fuertemente cuestionada por diversos grupos de la comunidad académica, quienes consideran que restringe la libertad de investigación al dejar de lado la ciencia básica, así como la apertura de nuevos campos de conocimiento. Igualmente, el anteproyecto de ley muestra una serie de contradicciones en lo referente a la propiedad intelectual de los desarrollos científicos y tecnológicos. Además, genera desventajas entre los estudiantes en los criterios para la asignación de becas debido al establecimiento de prioridades por campos disciplinarios (Rodríguez, 2023).

En lo que respecta a los retos que enfrenta la educación superior en México en la actualidad, se encuentran principalmente los que tienen que ver con la obligatoriedad, la gratuidad y la sostenibilidad financiera de las instituciones públicas de educación superior. Para la obligatoriedad, el desafío principal consiste en que el gobierno de López Obrador prometió otorgar apoyos y recursos económicos suficientes para llevarla a cabo en el corto plazo. Sin embargo, el fondo para asegurar los recursos financieros crecientes para la prestación de los servicios educativos a nivel superior no apareció en el Presupuesto de Egresos de la Federación en los siguientes tres años a la aprobación de la LGES (2019-2021). Tanto la obligatoriedad

como la gratuidad fueron incorporados a la Constitución con la finalidad de universalizar la educación superior⁴ (Mendoza Rojas, 2022).

La meta de llegar al 50 % de la tasa bruta de cobertura de educación superior establecida en el *Programa Sectorial de Educación 2020-2024* (PSE) difícilmente sería alcanzada al final del sexenio (2024), debido a la notable desaceleración del crecimiento de la matrícula resultante de la pandemia de COVID-19. Entre 2018 y 2021, el avance llegó únicamente al 42,5 %, lo que representa un esfuerzo enorme para alcanzar la meta del 50 % en el año 2024 (Mendoza Rojas, 2022).

El reto de la gratuidad tiene que ver con el propósito de eliminar de manera progresiva los cobros que las IES hacen a sus estudiantes por los conceptos de inscripción, reinscripción y cuotas escolares, al igual que la realización de acciones encaminadas al fortalecimiento de su situación financiera, "ante la disminución de ingresos que se observe derivado de la implementación de la gratuidad" (México, 2021, p. 4). Para cumplir con la gratuidad, se establece que la implementación de ese principio se llevará a cabo de modo progresivo en función de la suficiencia presupuestaria a partir del ciclo escolar 2022-2023, "sin detrimento de las acciones que se realicen con la entrada en vigor del presente Decreto" (México, 2021, p. 45).

Ante estas dos situaciones, el desafío de la sostenibilidad financiera de las IES públicas cobra una importancia fundamental en virtud de los costos crecientes derivados del aumento de la población estudiantil para cumplir con la obligatoriedad y con la gratuidad de la educación superior. A ello se suman los incrementos anuales de los salarios y prestaciones del personal académico de las IES, así como el pago de pensiones por jubilación. Cabe señalar que algunas universidades públicas con déficits en sus finanzas han recibido recursos extraordinarios con la condición de establecer mecanismos de estabilidad financiera. Como se ha mencionado varias veces a lo largo de este trabajo, la disminución o el no aumento del presupuesto federal y estatal asignado a la educación superior pública agrava la situación financiera de las IES (Mendoza Rojas, 2022).

Para enfrentar esta situación crítica para algunas universidades públicas, el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces) ha propuesto el diseño de políticas de financiamiento con visión de Estado y carácter plurianual que otorguen suficiencia y certeza a las IES públicas. Lo que se pretende con esta recomendación es crear un nuevo esquema que permita contar con recursos suficientes para que las IES públicas desarrollen sus funciones académicas con excelencia y pertinencia social (México. Conaces, 2022; Mendoza Rojas, 2022).

Consideraciones finales

A lo largo de los tres apartados en que se dividió este trabajo, se revisaron los planteamientos propuestos por el gobierno del presidente López Obrador para transformar el sistema mexicano de educación superior, bajo los principios de lograr

⁴ Según Mendoza Rojas (2022, p. 249), "de acuerdo con la convención internacional (Trow, 1974), la universalización ocurre cuando se supera la tasa bruta de un 50 %".

mayor equidad y justicia social para los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Un ejemplo de este propósito sería el nuevo Sistema de Universidades Benito Juárez García, creado por iniciativa presidencial y que se plantea abrir entre 100 y 200 nuevos establecimientos universitarios en lugares apartados de las ciudades importantes y que hasta el momento no logra consolidarse institucionalmente, principalmente debido a la insuficiencia de recursos financieros y a problemas de organización académica y administrativa (Miller, 2021; Mejía; González, 2021).

También, en los apartados del artículo se describieron, de manera amplia, los procesos que, derivados de la reforma constitucional al artículo 3º, culminaron en la promulgación de la LGES. Asimismo, se destacó el hecho de que la irrupción de la pandemia de COVID-19 y sus impactos sobre la salud de la población, la economía del país y el sistema educativo nacional, retrasaron la puesta en marcha de la nueva ley que pretende transformar a la educación superior en su conjunto.

En la parte final del artículo, se identificaron algunas de las principales tensiones y retos que enfrenta el sistema de educación superior en su incipiente proceso de transformación. Tanto las tensiones como los retos están relacionados con las restricciones a los presupuestos dedicados al sector educativo superior, que han debido realizarse por causa de la difícil situación por la que ha atravesado la economía del país a partir de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19. La conclusión a la que se llega después del análisis de todas estas circunstancias adversas, es que a pesar de la voluntad política del gobierno federal para cambiar de manera profunda las estructuras y los mecanismos de coordinación y funcionamiento del sistema de educación superior, la realidad económica constituye un obstáculo difícil de eludir en el camino para alcanzar las metas y propósitos expresados en los documentos legales elaborados durante los tres primeros años de gestión del actual gobierno de la república.

Referencias bibliográficas

ALCÁNTARA, A. Una mirada al futuro de la universidad en la postpandemia del covid-19. *Revista Universidades*, Ciudad de México, v. 73, n. 93, p. 40-56, jul./sept. 2022.

BANCO MUNDIAL; FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF); ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). *Dos años después: salvando a una generación*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2022. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/informes/dos-anos-despues-salvando-a-una-generacion>. Acceso en: 26 ago. 2022.

HANNUSHEK, E.; WOESSMANN, L. *The economic impacts of learning losses*. OECD: Paris, 2020. (OECD Education Working Papers, n. 225). Available in: <https://www.oecd.org/education/The-economic-impacts-of-coronavirus-covid-19-learning-losses.pdf>. Access in: 29 agto. 2022.

LLOYD, M. Desigualdades educativas y la brecha digital en tiempos del COVID-19. In: AGUILAR, J. et al. (Orgs.). *Educación y pandemia: una visión académica*. Ciudad de México: Unam, 2020. p. 115-121.

MEJÍA, G.; GONZÁLEZ, J. L. Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: entre las buenas intenciones y el desierto de lo real. In: FLORES-CRESPO, P.; GARCÍA, C. (Orgs.). *Análisis de la política en Educación Superior bajo el gobierno de AMLO. ¿Cambio, continuidad o regresión?* Ciudad de México: Anuiés, 2021. p. 99-115.

MENDOZA ROJAS, J. *La educación superior en México: expansión, diversificación y financiamiento en el periodo 2006-2021*. Ciudad de México: Unam, 2022.

MÉXICO. [Constitución 1917]. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 1917.

MÉXICO. Ley para la Coordinación de la Educación Superior, de 29 diciembre de 1978. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 29 dic. 1978.

MÉXICO. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, 15 mayo 2019. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 15 mayo 2019a.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 12 jul. 2019b.

MÉXICO. Ley General de Educación, de 30 de septiembre de 2019. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 30 sept. 2019c. p. 46-93.

MÉXICO. Ley General de Educación Superior, de 20 de abril de 2021. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 20 abril 2021.

MÉXICO. Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces). *Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior*. [Ciudad de México]: Conaces, 2022. (Documento de trabajo). Disponible en: <https://www.puees.unam.mx/cursos2022/materiales/Sesion10/ModeloPoliticaDeFinanciamientoCompleto2022.pdf>. Acceso en: 23 marzo 2023.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública (SEP). Programa Sectorial de Educación 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 6 jul. 2020a. p. 194-320.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública (SEP). Acuerdo n° 2, de marzo 2020. Se suspenden las clases en las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas de los tipos medio superior y superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial de*

la Federación, Ciudad de México, 16 marzo 2020b. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589479&fecha=16/03/2020#gsc.tab=0. Acceso en: 23 feb. 2023.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública (SEP). *[Estadística educativa México: ciclo escolar 2021-2022 y Modalidad escolarizada: indicadores educativos México]*. 2022. Disponible en: <https://planeacion.sep.gob>. Acceso en: 26 ago. 2022.

MILLER, D. El derecho a educarse en condiciones de equidad: las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ). In: FLORES-CRESPO, P.; GARCÍA, C. (Orgs.). *Análisis de la política en Educación Superior bajo el gobierno de AMLO. ¿Cambio, continuidad o regresión?* Ciudad de México: Anuies, 2021. p. 67-97.

MONROY-GÓMEZ-FRANCO, L.; VÉLEZ-GRAJALES, R.; LÓPEZ-CALVA, L. F. The potential effects of the COVID-19 pandemic on learnings. *International Journal of Educational Development*, [S.l.], n. 9, p. 1-14, mayo 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *El futuro de la educación en México: fortalecimiento de la calidad y equidad*. Paris: OCDE, 2019. (Serie Revisión de Políticas Nacionales de Educación).

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS); ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). Covid-19: respuesta de la OPS/OMS. *Informe [de situación de la COVID-19]*, Washington, D.C., n. 80, jul. 2022. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/56298/COVID-19SitRep80_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Access en: 23 marzo 2023.

RODRÍGUEZ, R. La UNAM ante el proyecto de Ley de Ciencia. *Campus: suplemento sobre educación superior*, Ciudad de México, n. 986, feb. 2023. Sección Opinión.

TROW, M. *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education, 1974. Disponible en: <https://eric.ed.gov/?id=ED091983>. Acceso en: 22 feb. 2023.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Higher Education global data report*. [S.l.]: Unesco, 2022. A contribution to the 3rd UNESCO WorldHigher Education Conference WHEC2022. Available in: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNESCO_Higher%20Education%20Global%20Data%20Report_Working%20document_May2022_EN_0.pdf. Access in: 26 ago. 2022.

VILLANUEVA, D. México, entre los 16 países de [América Latina] que no regresará a nivel prepandemia: Cepal. *La Jornada*, Ciudad de México, 23 agosto 2022. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/08/23/economia/mexico-entre-los-16-paises-de-al-que-no-crecera-a-nivel-prepandemia-cepal/>. Acceso en: 23 ago. 2022.

Armando Alcántara Santuario, doctor en Educación por la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA), es investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), profesor del Programa de Posgrado en Pedagogía (PPP/UNAM), director de la revista *Perfiles Educativos* e integrante del Programa Universitario de Estudios sobre la Educación Superior (PUEES/UNAM).

aralsantuario@gmail.com

Recebido em 1º de setembro de 2022

Aprovado em 7 de março de 2023

Governança algorítmica e o duplo papel do Tribunal de Contas da União: controle e regulação da educação em tempos de plataforma e sociedade métrica

Mário Luiz Neves de Azevedo

Resumo

A governança algorítmica educacional, em tempos de capitalismo de plataforma, de sociedade métrica e de aprofundamento da Nova Gestão Pública (NGP), é analisada com foco sobre o duplo papel do Tribunal de Contas da União (TCU) como órgão de controle e de regulação. A investigação é fundamentada na teoria crítica, especialmente em autores como Roger Dale, Susan L. Robertson e Pierre Bourdieu. A pesquisa explora os conceitos de “capitalismo de plataforma” e “sociedade métrica”, abordagem na qual algoritmos são usados para analisar dados e tomar decisões com base em regras, indicadores, métricas e critérios pré-definidos, supostamente com o objetivo de melhorar a eficiência, eficácia, transparência e objetividade na gestão pública. A NGP, ao adotar a aplicação intensificada de plataformas e ferramentas de *benchmarking* em setores públicos do Estado, tem propiciado a governança algorítmica, permitindo, no limite, o que James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel chamaram de “governança sem governo”.

Palavras-chave: capitalismo de plataforma; governança algorítmica; Nova Gestão Pública; política educacional; sociedade métrica; TCU.

Abstract

Algorithmic governance and the dual role of the Brazilian Federal Court of Accounts: regulation and control of education in the age of platforms and the metric society

This study seeks to analyze the issues of educational algorithmic governance in times of platform capitalism, metric society and the further deepening of the New Public Management (NGP), focusing, specifically, on the dual role of the Federal Court of Accounts (TCU) as a control and regulatory body. The investigation was based on critical theory, mainly from authors such as Roger Dale, Susan L. Robertson and Pierre Bourdieu. The study explores the concepts of "platform capitalism" and "metric society", in which algorithms are employed in order to perform data analysis, decision making grounded on rules, indicators, metrics and predefined criteria that, supposedly, aid and enhance the effectiveness, efficiency, transparency and objectivity in public management. The NGP, by adopting an intensified use of platforms and benchmarking tools in the Brazilian public sector, has fostered algorithmic governance, allowing, to a certain extent, what James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel coined as "governance without government".

Keywords: platform capitalism; algorithmic governance; New Public Management; educational policy; metric society; TCU.

148

Resumen

Gobernanza algorítmica y el papel dual del Tribunal de Cuentas de la Unión: control y regulación de la educación en tiempos de plataforma y sociedad métrica

Se analiza la gobernanza algorítmica educativa en tiempos del capitalismo de plataforma, la sociedad métrica y la profundización de la Nueva Gestión Pública (NGP), con foco en el papel dual del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) como órgano de control y regulación. La averiguación se basa en la teoría crítica, especialmente en autores como Roger Dale, Susan L. Robertson y Pierre Bourdieu. La investigación explora los conceptos de "capitalismo de plataforma" y "sociedad métrica", un enfoque en el que se utilizan algoritmos para analizar datos y tomar decisiones basadas en reglas, indicadores, métricas y criterios predefinidos, supuestamente con el objetivo de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y objetividad en la gestión pública. La NGP, al adoptar la aplicación intensificada de plataformas y herramientas de benchmarking en los sectores públicos del Estado, ha favorecido la gobernanza algorítmica, permitiendo, al límite, lo que James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel denominaron "gobernanza sin gobierno".

Palabras clave: capitalismo de plataforma; gobernanza algorítmica; Nueva Gestión Pública; política educativa; sociedad métrica; TCU.

Introdução

A adoção de instrumentos de medida de *performance*, referenciada em métricas de desempenho, aprofunda e arraiga a Nova Gestão Pública (NGP), em todos os setores, as dimensões e as escalas do Estado, culminando na efetivação da governança algorítmica. De maneira sumária, a governança algorítmica caracteriza-se pelo uso de algoritmos e outras formas de tomada de decisão automatizada – inteligência artificial (IA)¹ – para governar ou regular diversos âmbitos da sociedade, como políticas públicas, aplicação da lei e questões sociais. Nessa abordagem, algoritmos são usados para analisar dados e tomar decisões com base em regras, indicadores, métricas e critérios pré-definidos, supostamente com o objetivo de melhorar a eficiência, eficácia, transparência e objetividade na gestão pública. No entanto, deve-se considerar reservas e preocupações sobre o potencial da governança algorítmica de perpetuar e gerar preconceitos e injustiças, bem como limitar a ação social e a agência humana e mesmo a responsabilidade do gestor público.

O ampliado uso de programas numéricos, Tecnologias Digitais da Informação e da Comunicação (TDIC), combinado com técnicas de *benchmarking*, que se parametriza em indicadores, classificações (*rankings*) e manuais de “boas práticas” (Azevedo, 2016a), modela a governança algorítmica, inclusive na educação, que vem a caracterizar a mencionada sociedade métrica (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019). De acordo com Santos (2019), “a sociedade métrica em que estamos a entrar visa transformar o caráter relacional da vida social em desempenhos individuais quantificados”. Isto é, a gestão pública na sociedade métrica pressupõe um modelo de administração e regulação que se prenuncia pela disseminação de avaliações, proliferação de métricas e produção de indicadores de comparações (Mau, 2019), inclusive entre os indivíduos, de maneira que cada um possa ser considerado uma unidade de custos e de (re)produção.

O presente artigo trata a respeito da governança algorítmica da educação em tempos de capitalismo de plataforma (Srnicek, 2017; Robertson, 2018; Azevedo; Barlete, 2019), sociedade métrica (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019) e aprofundamento da Nova Gestão Pública (NGP)² (Dale, 2010; Robertson, 2018; Robertson; Verger, 2012; Osborne, 2010; Hood, 1991), com foco especial sobre o duplo papel do Tribunal de Contas da União (TCU) como órgão de controle e, também, de regulação.

¹ O Parlamento Europeu (2021), em seu portal, define a inteligência artificial (IA) como a capacidade que tem “uma máquina para reproduzir competências semelhantes às humanas como é o caso do raciocínio, a aprendizagem, o planejamento e a criatividade. A IA permite que os sistemas técnicos percebam o ambiente que os rodeia, lidem com o que percebem e resolvam problemas, agindo no sentido de alcançar um objetivo específico. O computador recebe dados (já preparados ou recolhidos através dos seus próprios sensores, por exemplo, com o uso de uma câmara), processa-os e responde. Os sistemas de IA são capazes de adaptar o seu comportamento, até certo ponto, através de uma análise dos efeitos das ações anteriores e de um trabalho autónomo”.

² De acordo com Robertson e Verger (2012, p. 1136), Hood (1991) cria “[...] a expressão ‘nova gestão pública’ (NGP) para se referir a um grupo de elementos que incluiu metas de desempenho, a transferência do gerenciamento para os gestores, a especificação de padrões e indicadores, a alocação regida por resultados, auditoria e terceirização de uma série de atividades que haviam sido uma parte central do setor público”.

Dessa forma, pode-se adiantar que a ideia de governança vem sendo adotada aceleradamente no Brasil e, para nos atermos aos propósitos aqui mencionados, serão destacados os sentidos do conceito de governança aceitos pelo TCU, órgão federal que tem atribuições constitucionais de fiscalização (*ex-post*) de contas públicas e, por diligência e prevenção de penalidades, também de regulação (*ex-ante*), mesmo que de forma discreta, da gestão pública.³

Destarte, além de ser um órgão de controle, o sutil papel de regulador do TCU explicita-se no *Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO)*, por intermédio do presidente do TCU, José Múcio Monteiro Filho, nomeado posteriormente ministro da Defesa do Brasil (gestão 2023-2026?), ao asseverar que esse vademécum, o RBGO, tem o propósito de “orientar e incentivar a implementação de boas práticas de governança por organizações públicas” (Brasil. TCU, 2020, p. 10). Ademais, reverberando a reforma gerencial do aparelho de Estado dos anos 1990 e tomando posição em favor da NGP, o RBGO declara que “o gradativo esgotamento do modelo de administração pública burocrático-weberiano ao longo do século XX, associado à crise fiscal mundial dos anos 1980, favoreceu o desenvolvimento do modelo de administração pública gerencial” (Brasil. TCU, 2020, p. 29).

Governança, controle e regulação: entendimentos do TCU

Antes de tratar sobre governança algorítmica educacional, vale discorrer sobre o que é governança. Nota-se que, apesar de a expressão estar em voga, não se refere a um conceito novo: “é tão antigo quanto a história humana”⁴ (Weiss, 2000, p. 795). Entretanto, como o próprio autor adverte, para compreender esse movimento da história das políticas, é necessário concentrar-se em definições mais recentes, pois a ideia de “governança” tem sido difundida e entra no debate internacional sobre políticas públicas, inclusive educacionais, e na agenda global de reformas propostas por organizações internacionais (OIs), órgãos públicos, autoridades nacionais e regionais, fundações e *think tanks*. De acordo com Dixon (1998, p. 5-6), *think tanks* são organizações que se “apresentam de modo gracioso como fóruns de reflexão, mas que devem ser consideradas como vetores privilegiados do ativismo político de certos intelectuais, pontos de apoio fundamentais para influir sobre os campos econômico e político”.⁵

Dessa forma, desde o último quartel do século 20, com a crise de acumulação capitalista nos anos 1970, várias organizações internacionais (OIs) vêm recomendando ou mesmo estabelecendo condicionalidades contratuais de reformas gerenciais e de

³ De acordo com a oitava edição do caderno *Conhecendo o Tribunal*, declara-se que o TCU tem a missão de “aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo” e a meta de “ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável” (Brasil. TCU, 2022, p. 14).

⁴ [...] *is now fashionable, but the concept is as old as human history*. Esta e as demais traduções neste artigo são de responsabilidade do autor.

⁵ [...] *Ces organisations qui se présentent volontiers comme des forums de réflexion, mais qui doivent plutôt être appréhendées comme des vecteurs privilégiés de l’activisme politique de certains intellectuels, points d’appui essentiels pour influer sur les champs économique et politique*.

liberalização econômica. Weiss (2000) compila definições de governança adotadas por oito OIs. Para evitar a multiplicação de entes, serão mencionadas duas – Banco Mundial (BM) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – das oito OIs citadas por Weiss (2000), que são as mais recorrentes referências reformistas, especialmente em países da periferia e semiperiferia do capitalismo. Para o Banco Mundial, “a governança é definida como a forma como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país [...]”⁶ (The World Bank, 1994, *apud* Weiss, 2000, p. 797) e, de acordo com a OCDE, o conceito de governança “denota o uso da autoridade política e o exercício do controle em uma sociedade em relação à gestão de seus recursos para o desenvolvimento social e econômico [...]”⁷ (OECD, 1995, *apud* Weiss, 2000, p. 797).

Similarmente, em artigo publicado na *Revista do TCU*, Guy Peters (2013, p.29) prevenindo os leitores que “a governança é um conceito contestado” e lembrando de que o vocábulo tem origem na língua grega com o significado de direção, observa que a governança envolve ações de “dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos”. Por isso, segundo o autor, “o processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas”.⁸

Dessa forma, repercutindo as soluções gerencialistas e de técnicas inovadoras de administração do mundo corporativo, baseadas em indicadores e nas chamadas “boas práticas”, resumidas na expressão *benchmarking* (Azevedo, 2016a), o TCU publicou no ano 2000 o documento *Técnica de auditoria: benchmarking*, que foi apresentado pela secretária-geral de Controle Externo, Rosângela Paniago Fleury, como um produto do Projeto de Cooperação Técnica entre o TCU e o Reino Unido “com a colaboração dos analistas participantes do projeto e com o apoio técnico da KPMG,⁹ empresa contratada pelo governo britânico para prestar consultoria ao TCU na área de auditoria de desempenho” (Brasil. TCU, 2000, p. 3). Ainda, de acordo com esse guia do TCU:

O *benchmarking* pode ser definido como uma técnica voltada para a identificação e implementação de boas práticas de gestão. Seu propósito é determinar, mediante *comparações de desempenho e de boas práticas*, se é possível aperfeiçoar o trabalho desenvolvido em uma organização. O *benchmarking* pode ajudar na identificação de oportunidades de melhorar a *eficiência e proporcionar economia*. (Brasil. TCU, 2000, p. 7 – grifos nossos).

Na estrutura do Estado brasileiro, o TCU é considerado um órgão de controle externo de gestão dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Vinculado ao Congresso Nacional, tem suas atribuições inscritas na Seção IX – Da Fiscalização

⁶ *Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources.*

⁷ [...] denotes the use of political authority and exercise of control in a society in relation to the management of its resources for social and economic development [...].

⁸ São repetidas 74 vezes as palavras “meta” (4) e “metas” (70) no RBGO, entre as quais a interpretação do verbete “meta” no Apêndice C: “as metas são etapas para o alcance de objetivos. O alcance das metas é aferido pelos indicadores [...]” (Brasil. TCU, 2020, p. 224).

⁹ A *Klynveld Peat Marwick Goerdeler* (KPMG) é uma das quatro grandes companhias de consultoria e contabilidade, junto com a Ernst & Young (EY), Deloitte e PricewaterhouseCoopers (PWC).

Contábil, Financeira e Orçamentária, entre os artigos 70 a 75 da Constituição (Brasil, 1988). Portanto, o TCU, máximo órgão republicano de fiscalização e controle, mas também de avaliação e regulação, é referência para os ordenadores de despesas em todos os órgãos, setores e instâncias de Estado, de modo a preservar o fiel e legal cumprimento de consagrados rituais contábeis na esfera pública nacional. Dessa forma, documentos exarados pelo TCU acabam por se tornar balizas para o entendimento e, logo, a conduta de quadros no âmbito estatal. Por essa razão, são tão importantes as caracterizações e os alcances dos conceitos emanados pelo TCU, nomeadamente a definição de governança pública, que “[...] compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão [...]” (Brasil. TCU, 2020, p. 36).

Anterior a essa publicação do TCU, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, havia internalizado a política de governança para uso da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispondo, em seu artigo 4º, que a governança pública é balizada por diretrizes correlacionadas a resultados, eficácia, eficiência, *performance*, evidências e boas práticas, a exemplo de:

- I – direcionar ações para a busca de *resultados* para a sociedade [...];
- III – monitorar o *desempenho e avaliar* a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações [...];
- VII – *avaliar* as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus *custos e benefícios*;
- VIII – manter processo decisório orientado pelas *evidências* [...];
- IX – editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas *boas práticas regulatórias* [...]. (Brasil, 2017 – grifos nossos).

A ideia de governança pública, ressoando as reformas baseadas na NGP, enseja mudanças nas fontes e instâncias de autoridade (Rosenau; Czempiel, 2009; Weiss, 2000). Em países da semiperiferia do capitalismo, como é o caso do Brasil, em que notícias de malversações e crimes contra a fazenda pública são abundantes e a confiança entre os diversos atores sociais é escassa, órgãos, instâncias, tribunais e setores incumbidos de controle, avaliação e fiscalização têm a reputação pública amplificada e o poder simbólico de coerção ampliado. Por isso, tribunais de contas, como o TCU e seus congêneres estaduais (TCEs) e municipais (TCMs), têm majoradas a autoridade e a capacidade de influência nos espaços de governo (e de governança) a ponto de seus acórdãos, súmulas, impugnações, correções e recomendações ganharem poder simbólico para além da motivação original de sua produção e do teor específico tratado em cada documento, tornando-se efetivos guias de “boas práticas” para o gestor público e ordenador de despesas.

Dessa forma, não bastassem, entre outros dispositivos legais, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil. Lei Complementar nº 101, 2000), o Novo Regime Fiscal (Brasil. Emenda Constitucional nº 95, 2016) – e demais ações,

regulações e programas de Estado (Ministério da Economia, Banco Central do Brasil etc.) que restringem gastos e investimentos públicos (Azevedo, 2016b), o TCU, com base no Decreto nº 9.203/2017 sobre governança pública, enleando ainda mais servidores e gestores públicos, potenciais ordenadores de despesas, em amarras técnicas e atuariais, deduz que a ação de governar deve se reduzir a três atividades:

[...] *avaliar* as demandas das partes interessadas e estabelecer os problemas/serviços prioritários; *direcionar* a capacidade de realização da organização para a efetiva resolução dos problemas/serviços prioritizados; e *monitorar* a gestão da organização para garantir que as direções estabelecidas sejam cumpridas e que os ajustes de percurso sejam realizados a tempo de evitar que os riscos impeçam ou prejudiquem a consecução dos objetivos.¹⁰ (Brasil. TCU, 2020, p. 37 – grifos do autor).

Essa asserção exarada pelo TCU sobre a arte de governar, impressa justamente em um compêndio que reúne indicações tutoriais sobre governança, demonstra que duas proféticas sinalizações, sumarizadas pela ideia de “governança sem governo”, uma pressagiada por Rhodes (1996), no artigo “*The new governance: governing without government*” (“A nova governança: governar sem governo”), e a outra anunciada por Rosenau e Czempiel (2009), em livro editado pela primeira vez em 1992, intitulado *Governance without government* (Governança sem governo), possam, mesmo que sem expressa declaração, fazer parte das estratégias desse tribunal.

A governança, assimilada pelas reformas baseadas na NGP, ao fazer uso de TDIC, programações numéricas, plataformas digitais e ferramentas de *benchmarking* (Azevedo, 2016a), ganha um adjetivo do mundo cibernético, podendo ser chamada de governança algorítmica. Isso significa que se trata do exercício de funções governativas de modo automatizado e por inteligência artificial (IA), baseado na coleta e no refinamento de dados e na escolha de políticas pelos entes administrativos públicos por intermédio de algoritmos e sistemas informacionais.

Por consequência, a governança algorítmica, caso não seja exatamente conforme foi vaticinado por Rhodes (1996) e Rosenau e Czempiel (2009), que trataram sobre a possível instituição da “governança sem governo”, pode ser comparada ao enunciado por Deutsch (1963), para quem, por meio de sistemas de comunicação (as atuais TDIC), coleta de dados e processamento de informações em centros nevrálgicos do Estado, o governo poderia ser conduzido automaticamente e por IA de maneira semelhante à pilotagem de uma nau – atualizada pelas tecnologias espaciais (GPS), comunicacionais (TDIC) e algorítmicas que coletam e refinam dados e fornecem informações, rotas e “boas práticas” para múltiplas tomadas de decisão.

Destarte, um governo, conforme sugerido no RBGO (Brasil. TCU, 2020), que tivesse estritas funções de avaliar, direcionar e monitorar, já não mais poderia ser tratado de governo, mas de um condutor da governança. Rigorosamente, essa acepção de governo pode ser a recomendação de fusão conceitual de governo com governança,

¹⁰ Esta asserção do TCU sugere um modelo de governo profundamente minimalista, resumindo-se a avaliar, direcionar e monitorar. Essa recomendação de governar, com reduzidas funções/atividades, poderá ser objeto de revisão em futuras edições.

que, nas diversas escalas de gestão pública, seria a conversão das artes originais de governo em atos de governança.

No campo da educação, a governança algorítmica, para além das rotinas mencionadas, pressupõe avaliações periódicas geradoras de dados, não só em relação a conteúdos programáticos de ensino, mas a informações sociais, econômicas, políticas, culturais, geográficas e demográficas, que são transformados em indicadores, classificações, comparações, registros de desempenho (positivo ou negativo) e casos percebidos como de sucesso (de atingimento de metas) que, gerencialmente, tornam-se guias, *benchmarks* e exemplos de “boas práticas” a serem seguidos ou replicados nos sistemas educacionais (federal, estaduais e municipais).

A governança pública está devidamente institucionalizada no Brasil e vem sendo progressivamente objeto de atualizada legislação. A ordenação jurídica nacional dedica, entre outros diplomas legais, o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020 (Estratégia de Governo Digital – EGD – para o período de 2020 a 2022);¹¹ depois alterado pelo Decreto nº 10.996, de 14 de março de 2022; o Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, que aprova a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital); a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre o Governo Digital e a eficiência pública.

Foi publicado, em 2018, o *Guia da Política de Governança Pública* (GPGP) que, conforme expõem os autores, é resultado de um trabalho coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, em colaboração com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (Brasil. PR, 2018). Além disso, o então ministro Eliseu Padilha, na apresentação, declara que, para sua elaboração, o GPGP recebeu

[...] contribuições pontuais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Educação, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, bem como de organizações internacionais, como o *Centre for Public Impact* – fundação do *Bank Boston Consulting Group* – e o *Banco Mundial*. Além disso, o guia recebeu o inestimável subsídio de um dos maiores especialistas no tema, o professor B. Guy Peters, do *Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh*. (Padilha, 2018, p. 11 – grifos no original).

Pode parecer um cansativo argumento, mas o GPGP emula, conforme Stone (2012, p. 486), uma das dimensões da “transferência de ideias e ideologias”,¹² na forma de empréstimo ou tradução de uma política de gestão oferecida por organizações internacionais (OIs) e *think tanks* estrangeiros, que, deve-se frisar, em grande medida, é bem recebida por decisores políticos nacionais, conforme aparece nominalmente na *Apresentação* do GPGP (Brasil, 2018, p. 11), ao serem elencadas contribuições para a elaboração do referido documento [GPGP], a exemplo “de organizações internacionais, como o *Centre for Public Impact* – fundação do *Bank*

¹¹ Esse decreto revogou (substituiu) o Decreto nº 8.638, que havia instituído originalmente a “Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (Brasil. Decreto nº 8.638, 2016).

¹² “*transfer of ideas and ideologies*”.

Boston Consulting Group – e o Banco Mundial”. Nesse sentido, investigando uma das fontes da traduzida ideia de governança, o Banco Mundial publicou o *Relatório de Desenvolvimento Mundial (World Development Report)*, referente ao ano de 2017, com o sugestivo título *Governance and the Law* (Governança e Lei). O presidente do grupo Banco Mundial, Jim Yong Kim, no prefácio, chama a atenção do leitor (potencial formulador de políticas públicas) para a proposição de que a governança é o modelo de gestão que produz melhores resultados (“boas práticas”). Em suas palavras:

A comunidade de desenvolvimento global precisa ir além de perguntar “Qual é a política certa?” e, em vez disso, perguntar “O que faz as políticas funcionarem para produzir resultados que melhoram a vida?” A resposta apresentada no *Relatório de Desenvolvimento Mundial* deste ano é melhor governança [...].¹³ (Kim, 2017, p. xiii).

No decorrer do relatório, o Banco Mundial, fundado na teoria dos jogos,¹⁴ afirma que as instituições públicas devem se ater a desempenhar funções de governança e que os atores sociais, especialmente as elites, precisam usar o poder de barganha (The World Bank, 2017). A propósito, em resposta à pergunta “O que é governança?”, o relatório reserva o *Box O.1* (The World Bank, 2017, p. 3) para registrar sua definição:

[...] governança é o processo pelo qual atores estatais e não estatais interagem para elaborar e implementar políticas, de acordo com um determinado conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder. Este Relatório define o poder como a capacidade de grupos e indivíduos de fazer com que os outros ajam em favor de interesses desses grupos e indivíduos e para gerar resultados específicos.¹⁵

Dessa forma, pode-se deduzir que, para o Banco Mundial, a governança está relacionada à conquista e ao exercício do poder político sobre o conjunto social. Por isso, para o efetivo sucesso no campo do poder, o processo de governança requer o uso de ferramentas de gestão, tais como aquelas que compõem a NGP (Hood, 1991; Oliveira, 2015; Dale, 2010; Azevedo, 2021).

Aliás, soluções de gestão da esfera privada e do mundo dos negócios vêm sendo adotadas sistematicamente por dirigentes públicos, pelo menos, desde os anos 1990. No Brasil, a reforma gerencial do Estado (Brasil, PR, 1995), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995-2003), foi comandada pelo

¹³ *The global development community needs to move beyond asking “What is the right policy?” and instead ask “What makes policies work to produce life-improving outcomes?” The answer put forward in this year’s World Development Report is better Governance [...].*

¹⁴ A teoria dos jogos, com base na matemática aplicada, trata sobre a tomada de decisões racionais e as interações estratégicas entre indivíduos (agentes sociais). Fortemente influente nos campos da economia e da administração, a teoria dos jogos busca modelar os comportamentos e as escolhas dos jogadores (agentes) em situações em que suas decisões afetam não apenas seus próprios resultados, mas também os resultados dos outros jogadores. O livro *Theory of Games and Economic Behavior*, de John von Neumann e Oskar Morgenstern, publicado pela primeira vez em 1944, tornou-se uma referência a respeito da teoria dos jogos (ver referência).

¹⁵ *[...] governance is the process through which state and nonstate actors interact to design and implement policies within a given set of formal and informal rules that shape and are shaped by power. This Report defines power as the ability of groups and individuals to make others act in the interest of those groups and individuals and to bring about specific outcomes.*

ministro Bresser-Pereira, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), e teve como referência conceitual a NGP, instruída, nomeadamente, pelo contido no livro *Reinventando o governo*, de Osborne e Gaebler,¹⁶ conforme declarou o próprio ministro em texto publicado posteriormente (Bresser-Pereira, 2001).

Nesse sentido, surge a questão: como a ideia de governança é assimilada no ambiente de gestão pública nacional? Para um curto esboço de resposta, vale a pena visitar o *Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO)*, publicado pelo TCU em 2020. Em sua terceira edição, o RBGO assinala que a concepção de “governança pública” tem por fundamento a ideia de “governança corporativa” (própria da esfera privada) e que foi desenvolvida na sequência das crises do capital financeiro nos anos 1990, isto é, em época próxima da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil proposta pelo governo FHC (Brasil. PR, 1995). Assim, citando dois documentos publicados no exterior (um no Reino Unido – *Cadbury Report*, de 1992 – e outro nos Estados Unidos da América – COSO, de 1992), o RBGO justifica a necessidade de se normalizar a governança em razão das crises na última década do século 20 e para a proteção de investidores (Brasil. TCU, 2020).

A ideia de governança pública, ao ser conceituada e considerada pelo TCU como objetivo a ser implementado na administração pública nacional, ganha maior importância em virtude de o TCU, além de ser um órgão público de fiscalização de contas, também ter se tornado uma instância de significativa regulação pública, pois seus acórdãos, suas súmulas, sua jurisprudência e demais publicações (manuais, guias e referenciais etc.) são considerados como instruções de “boas práticas” para o ente público em ações de execução orçamentária, gestão e outros atos, repercutindo, pelo poder simbólico da autoridade, também em escalas de poder de domínio de outros tribunais de contas (de estados e de municípios).

Pode-se inferir, de acordo com a teoria dos campos de Bourdieu (2004), que o TCU, simbolicamente, tem autoridade comparável à de um peculiar profeta (normatizador institucional) na administração pública brasileira,¹⁷ pois é um (re) conhecido e notável ator social – simultaneamente, é leitor (*lector*), tradutor (*traductor*) e autor (*auctor*) – “que produz um discurso novo” (Bourdieu, 2004, p. 135) para um campo social específico, o campo burocrático, ocupado por quadros (dirigentes) dotados de capacidade na gestão do Estado, que, segundo Bourdieu (1996), é um metacampo social (campo dos campos sociais), também chamado de campo do poder (Bourdieu, 1996, 2014). Isso porque, conforme esse autor:

O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército,

¹⁶ Na esteira da Nova Gestão Pública, Stephen Osborne (2010) organizou o livro com o questionante título *A Nova Governança Pública? (The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance)*.

¹⁷ Bourdieu e Passeron (1982, p. 38) são a inspiração para esta analogia com o sagrado: “Assim também a ação profética, isto é, uma ação que, como a do profeta religioso, *auctor* pretendendo encontrar nele mesmo o princípio de sua *auctoritas*, deve em aparência constituir *ex nihilo* a AuP do emissor e conquistar progressivamente a adesão do público, logrando êxito apenas na medida em que ela se apoia sobre uma delegação de autoridade prévia (ainda que virtual e tácita)”.

polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores [...], que permite ao Estado exercer um poder sobre os diversos campos e sobre os diferentes tipos específicos de capital, especialmente sobre as taxas de câmbio entre eles (e, concomitantemente, sobre as relações de força entre seus detentores). (Bourdieu, 1996, p. 99).

O Estado concentra a informação, que analisa e redistribui. Realiza, sobretudo, uma *unificação teórica*. Situando-se do ponto de vista do Todo, da sociedade em seu conjunto, ele é o responsável por todas as operações de *totalização*, especialmente pelo recenseamento e pela *estatística* ou pela contabilidade nacional, pela *objetivação*, por meio da cartografia, representação unitária, do alto, do espaço, ou simplesmente por meio da escrita, instrumento de acumulação do conhecimento (por exemplo, com os arquivos) e da *codificação* como unificação cognitiva [...]. (Bourdieu, 1996, p. 105 – grifos do autor).

Dessa forma, mesmo que o TCU fosse somente um leitor, traduzindo e interpretando ideias emprestadas ou transferidas, é na verdade um legítimo agente social de autoridade (*auctoritas*) conhecida e reconhecida, cujas atribuições são consagradas constitucionalmente. O TCU intercede na proteção dos bens, das contas e dos interesses públicos. Embora longa, vale a citação do pensamento original de Bourdieu (2004, p. 135) ao tratar sobre a autoridade e a definição de fronteiras:

Este ato de direito que consiste em afirmar com autoridade uma verdade com força de lei constitui um ato de conhecimento que, por estar fundado, como qualquer poder simbólico, no reconhecimento, produz a existência do que enuncia (a *auctoritas*, como lembra outra vez Benveniste, é a capacidade de produzir conferida ao *auctor*). Mesmo quando se limita a dizer com autoridade aquilo que é, ou então, quando apenas se contenta em enunciar o ser, o *auctor* produz uma mudança no ser: pelo fato de dizer as coisas com autoridade, ou seja, diante de todos e em nome de todos, pública e oficialmente, ele as destaca do arbitrário, sancionando-as, santificando-as e consagrando-as, fazendo-as existir como sendo dignas de existir [...].

De acordo com os artigos 70 a 75 da Carta Magna do Brasil, o TCU é o guardião externo, conhecido e reconhecido, das contas públicas de órgãos e instituições relacionados à União e, portanto, de princípios de gestão pública também inscritos na Constituição Federal (Brasil, 1988, art. 37), nomeadamente legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Enfim, as dedicadas atribuições constitucionais *ex-post* do TCU de fiscalização, apreciação, avaliação e julgamento demonstram que, simbólica e efetivamente, esse tribunal também regula *ex-ante* a gestão pública. O papel (*ex-post*) do TCU de controlador externo sobre atos passados dos gestores induz (*ex-ante*) projetos, planos, metas, objetivos, estratégias e atos no campo da administração pública. Por conseguinte, regularmente, gestores e ordenadores de despesas públicas solicitam pareceres jurídicos ou fazem prévias consultas ao tribunal de contas da escala federativa correspondente (União, estados ou municípios) com a finalidade de

embasar atos administrativos.¹⁸ Assim, o gestor público, ao tomar o devido cuidado de evitar riscos de glosas e processos que podem ser iniciados por fiscais e auditores, aceita *ex-ante* a regulação do TCU, definindo ações públicas, delimitando os espaços de governo e moldando, assim, o formato da governança pública.

Governança algorítmica e avaliação da educação

Em tempos de sociedade métrica (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019) e de capitalismo de plataforma¹⁹ (Srnicek, 2017; Robertson, 2018; Azevedo; Barlete, 2019), a governança atualiza-se com ferramentas algorítmicas e técnicas de gestão baseadas em indicadores e manuais de “boas práticas” ou *benchmarking* (Azevedo, 2016a). Assim, o processo de governança algorítmica torna-se ainda mais presente com intermináveis reformas liberalizantes, incentivo de órgãos de controle e regulação, a exemplo do TCU.

Nessa perspectiva, a governança algorítmica educacional, fazendo uso de ferramentas de *benchmarking* (Azevedo, 2016a), pressupõe avaliações em larga escala (Freitas, 2016) para a geração de dados e resultados, não só em relação a conteúdos programáticos de ensino, mas também informações sociais, econômicas, culturais, geográficas e demográficas, transformados em indicadores, classificações, comparações e registros de casos percebidos como de sucesso (de atingimento de metas) que se tornam guias, *benchmarks* e exemplos de “boas práticas” – ferramentas da administração por *benchmarking*, que são próprias da Nova Gestão Pública – NGP (Azevedo, 2021).

Em outras palavras, a governança algorítmica em educação, combinada com *benchmarking* (Azevedo, 2016a), tem sido considerada um método de comparação de desempenho e de *performance* fundado em indicadores nas chamadas “boas práticas” e no desempenho (na *performance*) individual ou em grupo. Muller (2019, p. 40) nota que “a busca pela responsabilização numérica (digital) é particularmente atrativa em culturas marcadas pela baixa confiança social”.²⁰ A governança algorítmica, via de regra, é geradora de indicadores, *rankings*, *ratings* e classificações e influencia as relações no campo da educação (em escala nacional, estadual, regional e global), inclusive pelo estímulo à competição.

¹⁸ De acordo com o artigo 264 de seu Regimento Interno (RI), o TCU pode responder consultas das seguintes autoridades: I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; II – Procurador-Geral da República; III – Advogado-Geral da União; IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; V – presidentes de tribunais superiores; VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; VII – comandantes das Forças Armadas (Brasil. TCU, 2023). Para além de outras publicações do TCU que comprovam seu caráter regulatório (acórdãos, súmulas, jurisprudência, manuais, guias, referenciais etc.), não é ocioso destacar que o § 3º, desse mesmo artigo (264) do Regimento Interno do TCU demonstra que o dispositivo de consulta é também regulatório, conforme pode-se conferir textualmente no RI: “a resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejudicamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”. (Brasil. TCU, 2023, p. 142).

¹⁹ A pandemia causada pelo vírus Sars-CoV-2 (covid-19), a partir do ano 2020, intensificou a “plataformização” da educação (básica e superior) em todas as modalidades de ensino.

²⁰ *The quest for numerical metrics of accountability is particularly attractive in cultures marked by low social trust.*

A utilização de ferramentas de *benchmarking* e estratégias de avaliação em larga escala para a suposta aferição da qualidade do ensino e das instituições coaduna com a cultura de competição, *performance* e desempenho, propiciando também a disseminação da naturalização da vigilância (Zuboff, 2019), facilitada pelos algoritmos desenvolvidos pelas plataformas digitais, a exemplo do Google, que extraem e refinam dados fornecidos graciosamente pelos usuários (Srnicek, 2017; Robertson, 2018). Segundo Mau (2019, p. 80), “quanto mais informações podem ser coletadas sobre uma pessoa, mais precisamente suas ações futuras podem ser previstas”.²¹

No campo educacional brasileiro, como se pode depreender com base em Freitas (2016), as avaliações em larga escala tornaram-se eixo central na formação de políticas públicas educacionais, tanto na educação básica como na educação superior, estimulando, entre outros efeitos, a competição, a performatividade, a responsabilização (*accountability*) e o cumprimento de metas.

Para a educação superior, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 não faz menção explícita a um parâmetro internacional de avaliação, entretanto, apresenta como primeira estratégia (13.1) de melhoria da qualidade da educação superior “aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)” e, como segunda estratégia (13.2), “ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)” (Brasil, Lei nº 13.005, 2014). Ambas as estratégias se conformam com modelos de avaliação e regulação caracterizados como de governança algorítmica e *benchmarking*, especialmente, porque essas estratégias são capazes de produzir indicadores de comparabilidade e de cumprimento de manuais de “boas práticas”. Aliás, o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes) poderia cumprir esse propósito, caso tivesse sido criado conforme Projeto de Lei (PL) nº 4.372/2012, enviado à Câmara dos Deputados Federais.²²

Transnacionalmente, para o campo da educação superior, a OCDE, a mesma organização internacional que criou e promove o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) para a educação básica, lançou, durante a reunião em Atenas dos ministros da Educação da OCDE, em 2006, o AHELO (*Assessment of Higher Education Learning Outcomes* – Avaliação de Resultados de Aprendizagem da Educação Superior), “em um momento de grande pressão para desenvolver melhores indicadores de desempenho no ensino superior”²³ (OECD, 2013, p. 3). Semelhanças entre o modelo de avaliação do AHELO e do Enade são observadas por Barreyro (2018, p. 16), pois, em suas palavras, “os quatro componentes da proposta AHELO

²¹ *The more information that can be collected about a person, the more accurately their future actions can be predicted.*

²² O Insaes poderia aproveitar-se bem, quer-se dizer, servir de exemplo, do que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por intermédio do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), exercita para avaliação e regulação da pós-graduação brasileira, pois as áreas de conhecimento, ou melhor, os cursos de pós-graduação *stricto sensu* organizados por área de conhecimento, parametrizam sua atuação com base no constante das “fichas de avaliação” aprovadas pelo Conselho Técnico Científico (CTC) da Capes, e na proposta da coordenação de área em diálogo com a própria área. As fichas de avaliação servem como uma espécie de manual de boas práticas para a elaboração de relatório quadrienal, depositado em plataforma eletrônica (Plataforma Sucupira) em que cada um dos cursos *stricto sensu* procura, como se fosse uma autoavaliação, alcançar o melhor (re)conhecimento pelas comissões de avaliação compostas por pares.

²³ [...] *at a time of great pressure to develop better performance metrics in higher education.*

são similares aos do Enade, que aplica prova de habilidades gerais, prova de habilidades específicas, questionário aos estudantes e estudos de valor agregado como o Índice de Diferença de Desempenho (IDD)”.²⁴

A OCDE não esconde que o AHELO é um exemplo de avaliação por *benchmarking*. O texto redigido originalmente em inglês utiliza o verbo *benchmark*. Assim,

o objetivo da AHELO é complementar as avaliações aplicadas pelas instituições, fornecendo uma avaliação direta dos resultados de aprendizagem dos alunos em nível global e permitindo que as instituições comparem (*benchmark*) o desempenho (*performance*) de seus alunos em relação aos colegas (pares) como parte de seus esforços de melhoria. Dado o escopo global da AHELO, é essencial que as medidas de resultados de aprendizagem sejam válidas em diversas culturas e idiomas, bem como em diferentes tipos de instituições de ensino superior (IESs).²⁴ (OECD, 2012, p. 9).

Os modelos de avaliação como Pisa e AHELO, por serem ferramentas baseadas em *benchmarking* e organizadas a partir de plataformas digitais internacionais, como exemplos de avaliações transnacionais em sociedades métricas (Mau, 2019; Santos, 2019), ganham autonomia em relação aos Estados que os patrocinam nacionalmente, pois, como lembra Dale (2010), a NPG, que tem forte suporte de estatísticas, indicadores, algoritmos, plataformas e *benchmarking*, pressupõe a partilha da governança, do controle e da regulação com entes não tradicionalmente orgânicos ao Estado.

Considerações finais

Ao ressaltar o duplo papel do TCU como órgão de controle e, também, de regulação, este artigo tratou sobre governança algorítmica e avaliação educacional em tempos de sociedade métrica e de capitalismo de plataforma, procurando também demonstrar que há um aprofundamento da NPG e o uso de estratégias de comparações de desempenho e de *benchmarking* (indicadores e manuais de “boas práticas”).

Dessa maneira, pode-se inferir que o Estado continua a passar por furtivas reformas, pelo aprofundamento da NPG, a exemplo da institucionalização da governança, que, catalisada pela adoção de TDIC, instrumentos algorítmicos de medida de *performance*, referenciados em métricas de desempenho, resulta no que vem sendo chamado de governança algorítmica – utente por excelência de Inteligência Artificial (IA) para automatização de decisões e atos de gestão.

Não é ocioso relembrar que a IA relaciona-se a processos de inteligência – uma habilidade humana – desenvolvidos por máquinas instruídas por algoritmos e programas computacionais. A IA dá suporte à execução de tarefas que, normalmente,

²⁴ AHELO aims to complement institution-based assessments by providing a direct evaluation of student learning outcomes at the global level and to enable institutions to benchmark the performance of their students against their peers as part of their improvement efforts. Given AHELO's global scope, it is essential that measures of learning outcomes are valid across diverse cultures and languages as well as different types of higher education institutions (HEIs).

requereriam a inteligência humana, a exemplo de tomadas de decisões, resoluções de problemas e atividades lúdicas, como um jogo de xadrez em uma tela de computador ou *smartphone*. Os sistemas de IA são projetados para aprender com dados, experiências e *feedbacks*, de maneira a melhorar continuamente o desempenho de suas tarefas intelectivas ao longo do tempo.

Nesse sentido, a adoção de sistemas de IA e o uso ampliado de algoritmos, plataformas e ferramentas de *benchmarking* em setores públicos do Estado, inclusive na educação, propiciam a governança remota, extraterritorial, transnacional e multiescalar, pervadindo, explícita ou furtivamente, as fronteiras dos estados-nações e permitindo a realização da distópica “governança sem governo” (Rosenau; Czempiel, 2009). Por efeito, com engenhosidade, Robertson (2012) correlaciona os instrumentos de gestão baseados em indicadores de comparação e classificação com *drones* ou veículos aéreos não tripulados (Vants) que, à distância, coletam dados, monitoram e iniciam ações de combate.

Para finalizar, vale recapitular que no Brasil as estratégias de melhoria da educação inscritas no PNE 2014-2024 por intermédio de avaliação em larga escala, que é fonte fundamental para a produção de indicadores de comparação de desempenho, não demonstram perspectivas de incremento da qualidade de ensino; ao contrário, induzem o estabelecimento e a consolidação de uma cultura de performatividade e adesão a estratégias de *benchmarking*, próprias da NGP. Assim, o campo da educação, da básica à superior, conforme se depreende do contido na Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE 2014-2024, apresenta a tendência de regulação da qualidade por intermédio de *benchmarking*, isto é, pelo estabelecimento de indicadores de comparações e pela implícita recomendação de “boas práticas”, com vistas a melhorar *performances* individuais, dos estudantes e docentes, e institucionais (estabelecimentos educacionais, regiões e entes federados).

A governança algorítmica educacional e as técnicas de *benchmarking* são compatíveis com os tempos de sociedade métrica, de aprofundamento da NGP e de capitalismo de plataforma. Isso, vale salientar, foi acelerado recentemente, a partir de março de 2020, pela emergencial necessidade de ampliação do ensino remoto, por intermédio de plataformas digitais e outras TDIC, em razão da pandemia causada pelo Sars-Cov 2 (Opas, [s. d.]).

Referências bibliográficas

AZEVEDO, M. L. N. Educação e benchmarking: meta-regulação e coordenação de políticas baseadas em indicadores e nas chamadas “boas-práticas”. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, 24., 2016, Maringá. *Anais...* Maringá: UEM, 2016a. p. 1407-1442.

AZEVEDO, M. L. N. O novo regime fiscal: a retórica da intransigência, o constrangimento da oferta de bens públicos e o comprometimento do PNE 2014-2024. *Revista Tópicos Educacionais*, Recife, v. 22, n. 1, p. 235-259, jan./jun. 2016b.

AZEVEDO, M. L. N. *Educação e gestão neoliberal: a escola-cooperativa de Maringá – uma experiência de charter school?* Maringá: Eduem, 2021.

AZEVEDO, M. L. N.; BARLETE, A. L. On the frontline: higher education, platforms and the market of symbolic goods: a case for Platform Academic Capitalism in Brazil. *Discover Society*, [s. l.], May 2019. Available in: <https://archive.discoverociety.org/2019/05/01/on-the-frontline-higher-education-platforms-and-the-market-of-symbolic-goods-a-case-for-platform-academic-capitalism-in-brazil/>. Access in: June 2021.

BARREYRO, G. B. A avaliação da educação superior em escala global: da acreditação aos rankings e os resultados de aprendizagem. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 23, n. 1, p. 5-22, mar. 2018.

BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papyrus, 1996.

BOURDIEU, P. *Coisas ditas*. Tradução de Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, P. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)*. Tradução de Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1982.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jan. 2016a. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 mar. 2018. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 abr. 2020. Seção 1, p. 6.

BRASIL. Decreto nº 10.996, de 14 de março de 2022. Altera o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2022. Seção 1, p. 14.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016b. Seção 1, p. 2.

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, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição Extra.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o governo digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Presidência da República (PR). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: PR, 1995.

BRASIL. Presidência da República (PR). *Guia da política de governança pública*. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Técnica de auditoria: benchmarking*. Brasília, DF: TCU/Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Referencial Básico de Governança Organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília, DF: TCU/Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Conhecendo o Tribunal*. 8. ed. Brasília, DF: TCU/Secretaria-Geral da Presidência, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Regimento interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília, DF: TCU/Secretaria-Geral da Presidência, 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

DALE, R. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DEUTSCH, K. W. *The nerves of government: models of political communication and control*. New York: Free Press, 1963.

DIXON, K. *Les évangélistes du marché*. Paris: Raisons d'Agir, 1998.

FREITAS, L. C. A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 29, n. 96, p. 127-139, maio/ago. 2016.

HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, [s. l.], v. 69, n. 1, p. 3-19, Mar. 1991.

KIM, J. Y. Foreword. In: THE WORLD BANK. *World Development Report 2017: governance and the law*. Washington, DC: The World Bank/International Bank for Reconstruction and Development, 2017. p. xiii-xiv.

MAU, S. *The Metric Society: on the quantification of the social*. Cambridge, UK: Polity Press, 2019.

MULLER, J. Z. *The tyranny of metrics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019.

164

NEUMANN, J. V.; MONGERSTERN O. *Theory games and economic behavior*. New Jersey, Princeton University Press, 2004.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Assessment of higher education learning outcomes: feasibility study report: volume 1 – design and implementation*. Paris: OECD Publishing, 2012. 272 p. Available in: <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/AHELOFSReportVolume1.pdf>. Access in: 20 May 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Assessment of higher education learning outcomes: feasibility study report: volume 1 – design and implementation*. Executive summary. [S. l.], 2013. 13 p. Available in: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/AHELO%20FS%20Report%20Volume%201%20Executive%20Summary.pdf>. Access in: 18 Aug. 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). *Folha informativa sobre Covid-19*. [S. l., s. d.]. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 22 fev. 2023.

OSBORNE, S. P. (Ed.). *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010.

PADILHA, E. L. Apresentação. In: BRASIL. Presidência da República (PR). *Guia da política de governança pública*. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. p. 11.

PARLAMENTO EUROPEU. *O que é a inteligência artificial e como funciona?* [S. l.], 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20200827STO85804/o-que-e-a-inteligencia-artificial-e-como-funciona>. Acesso em: 23 fev. 2023.

PETERS, B. G. O que é governança? *Revista do TCU*, Brasília, DF, v. 45, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, [London], v. 44, n. 4, p. 652-667, Sept. 1996.

ROBERTSON, S. L. "Situando" os professores nas agendas globais de governança. *Revista Teoria e Prática da Educação*, Maringá, PR, v. 15, n. 2, p. 9-24, maio/ago. 2012.

ROBERTSON, S. L. *Platform capitalism and the new value economy in the academy*. Cambridge, UK, 2018. Available in: <https://kppcam.net/2018/03/02/platform-capitalism-and-the-new-value-economy-in-the-academy/>. Access in: June 2021.

ROBERTSON, S. L.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privadas na governança global da educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out./dez. 2012.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. (Ed.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009. (Cambridge Studies in International Relations, 20).

SANTOS, B. S. A era dos coletivos de solidão. In: *OUTRAS palavras*. São Paulo, 24 out. 2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/a-era-dos-coletivos-de-solidao/>. Acesso em: 6 set 2021.

SRNICEK, N. *Platform capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press, 2017.

STONE, D. Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, [London], v. 33, n. 6, p. 483-499, June 2012.

THE WORLD BANK. *World Development Report 2017: governance and the law*. Washington, DC: The World Bank/International Bank for Reconstruction and Development, 2017.

WEISS, T. G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, [London], v. 21, n. 5, p. 795-814, 2000.

ZUBOFF, S. *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. New York: Hachette/Public Affairs, 2019.

Mário Luiz Neves de Azevedo, doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio de pesquisa no Institut National de Recherche Pédagogique (INRP, França) e pós-doutorado na Universidade de Bristol-Inglaterra. É professor titular da Universidade Estadual de Maringá (UEM), membro participante da Rede Universitas/BR, coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Básica e Superior (Geduc) e pesquisador do CNPq.

mlnazevedo@uem.br

Recebido em 31 de agosto de 2022

Aprovado em 27 de fevereiro de 2023

Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, etc.

espaço aberto

Sobrevivência e autonomia das universidades públicas: tensões e perspectivas*

Valdemar Sguissardi
entrevistado por
João Ferreira de Oliveira

169

João Ferreira de Oliveira – Na condição de estudioso das políticas de educação superior nos últimos 30 a 40 anos, o que, numa visão preliminar, poderias dizer sobre o estado da educação superior no Brasil, hoje, em tempos de pandemia e pós-pandemia?

Valdemar Sguissardi – O estado da educação superior no Brasil, hoje, pode ser visto de diferentes óticas. Opto aqui por tomar como parâmetro, quanto à cobertura da área e expansão, a taxa líquida de matrículas; quanto à distribuição por categoria administrativa – pública e privada –, os censos dessa área do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep); e, quanto à manutenção, em especial das instituições de educação superior (IES) federais, os dados financeiros de órgãos oficiais.

Com a agravante da covid-19, que, nos anos 2020, 2021 e 2022, afetou todo o campo educacional, ainda que tenha havido célere expansão da educação superior após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB),¹ esse nível mantém traços de uma educação de elite, com as taxas líquidas – percentual de jovens de 18 a 24 anos matriculados –, atingindo

* Entrevista realizada em 30 de agosto de 2022.

¹ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

cerca de 20% apenas nos últimos anos.² Esse percentual situa o Brasil abaixo da média dessa taxa dos demais países da América Latina.

As marcas do elitismo tradicional somente não se mantiveram porque, ao longo dos dois decênios do século 21, foram instituídas medidas – Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) – que permitiram uma democratização parcial do acesso à educação superior de jovens oriundos das classes C e D. No caso das instituições federais, cabe destacar a Lei de Cotas, que possibilitou a entrada na educação superior de um número significativo de estudantes vindos da escola básica pública, entre os quais um percentual de afrodescendentes na proporção dessa população por estado da Federação.

No tocante ao processo de expansão, seja das instituições, seja das matrículas e da sua distribuição administrativa – pública e privada –, este pode ser visualizado mormente, como já dito, a partir da aprovação da LDB em 1996 e, em especial, da edição de dois decretos – o nº 2.207 e o nº 2.306 de 1997 –, ambos normatizadores da LDB quanto à estruturação das IES como universidades, centros universitários e faculdades, assim como quanto a explicitar o que, *a contrario sensu*, já reconheceriam a Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996, isto é, a permissão para a educação superior ser tratada como um serviço comercial ou uma mercadoria e as IES privadas terem fins lucrativos.

Segundo os Censos de Educação Superior do Inep, estes são alguns dados sobre a expansão das IES de 1999 a 2020, por categoria administrativa: 1) do total, de 1.097 em 1999 a 2.457 em 2020 (124%); 2) das públicas, de 192 a 280 (45,8%); 3) das privadas, de 905 a 2.177 (140,5%). Destas últimas, as com fins lucrativos passaram de 136 em 1999 a 1.291 em 2020 (849,3%); aquelas sem fins lucrativos, de 769 a 862 (12,1%).³

Quanto à expansão das matrículas das IES por categoria administrativa, temos: 1) do total, de 2.369.945 em 1999 a 8.680.299 em 2020 (266,3%); 2) das públicas, de 832.022 a 1.929.995 (131,9%); 3) das privadas, de 1.537.923 a 6.750.950 (338,9%). Destas últimas, as matrículas em IES com fins lucrativos passaram de 202.596 a 4.833.599 (2.385,8%); as matrículas das IES sem fins lucrativos, de 1.342.026 a 1.890.740 (40,9%).⁴

Em relação à pós-graduação *stricto sensu*, apenas alguns dados sobre a distribuição de bolsas no País e no exterior no quinquênio 2016-2020, segundo

² Giroldo (2022).

³ Brasil. Inep ([2000], [2011], [2021]).

⁴ Brasil. Inep ([2000], [2011], [2021]).

o Sistema de Informações Georreferenciadas da Capes (Geocapes): 1) no Brasil: mestrado, de 47.830 em 2016 a 43.937 em 2020 (-9,05%); doutorado, de 43.188 a 46.105 (6,75%); pós-doutorado, de 6.699 a 5.281 (-24,54%); professor visitante, de 383 a 9 (-97,65%); professor visitante sênior, de 191 a 37 (-80,62%); 2) no exterior: doutorado, de 2.219 a 208 (-90,62%); doutorado sanduíche, de 2.251 a 2.463 (9,41%).⁵

No que se refere ao processo de manutenção das IES, as do setor público são mantidas pelos recursos do fundo público, seja ele federal para as federais, estadual para as estaduais e municipal para as municipais, em que, nessas três instâncias, o alunado goza de gratuidade.

As mais de duas mil IES privadas – quase dois terços das quais privado-mercantis e algumas destas com capital aberto e participação no mercado de capitais – são mantidas por recursos privados, advindos das mensalidades discentes, da valorização das ações em bolsa de valores e, também, dos recursos públicos, via Prouni e Fies ou financiamentos – com bolsas e diferentes tipos de auxílio – para programas de pós-graduação, via Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e projetos de pesquisa, via Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) estaduais e outros. No caso dos grupos ou das empresas privadas de capital aberto e das ações no mercado de capitais, vale destacar o papel crucial exercido no planejamento estratégico e o desempenho econômico-financeiro dessas organizações pelos fundos de investimento, nacionais e principalmente transnacionais, que se têm tornado seus acionistas desde o momento de sua abertura de capital e, portanto, participantes ativos de seus conselhos de administração e cargos de direção. Isso permite que se possa afirmar que a administração econômico-financeira e, sob certos aspectos, didático-pedagógica dessas instituições, com tais mantenedoras, é planejada e executada segundo orientações e diretrizes de organizações financeiras transnacionais.

Em virtude da complexidade dos dados referentes à manutenção dessas instituições, em que os processos de compra, fusão, incorporação etc. ocorrem com alta frequência, apresentando, por um lado, um crescimento vertiginoso de alguns desses grupos, com valor de mercado altamente variável, e, por outro, a desaparecimento por tais mecanismos de agregação ou simples falência de muitas dessas mantenedoras e IES, resta difícil estabelecer quadros econômico-financeiros fidedignos, em especial durante períodos conturbados como os da pandemia. A variação do valor de mercado dos maiores grupos

⁵ Brasil. Capes (2023).

empresariais do setor educacional da Bolsa de Valores (B3),⁶ nos últimos anos, deu-se em grau jamais visto. Houve o caso de empresas terem perdido em torno de 80% de seu valor de mercado, com redução de cerca de R\$ 30 bilhões para R\$ 5 bilhões, durante o período da covid-19.

João Ferreira de Oliveira – Diante dos desafios da expansão e sobrevivência do subsistema de educação superior, poderias discorrer sobre a autonomia e a própria sobrevivência das IES públicas, em especial, as federais?

Valdemar Squissardi – Início citando dois estudiosos da educação superior, ambos preocupados com a questão da autonomia universitária. Dilvo Ristoff, ex-reitor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), no texto “Quando autonomia e desregulação se confundem”, escreveu: “diante da política em vigor, [...] o país enfatiza a sua predileção não por Universidades autônomas, mas por Faculdades, que [...] se tornam livres do processo regulatório. [Isso] traz como consequência direta não só a abdicação de um controle mais efetivo por parte do Estado sobre o processo de expansão da educação superior privada com fins lucrativos, mas também o total desvirtuamento do significado histórico da Autonomia Universitária”.⁷

Eunice Durham, antropóloga da Universidade de São Paulo (USP), alertava ainda em 1996, ano da aprovação da LDB e antes dos Decretos nº 2.207 e nº 2.306 de 1997, já referidos: “O poder econômico destrói a liberdade acadêmica e a autonomia da universidade se torna uma farsa, controlada que é pelos interesses do mercado”.⁸

Antes de falar sobre a autonomia e a sobrevivência das IES públicas federais, faço um sucinto apanhado das variadas formas de ataque à autonomia universitária, especialmente, no caso das instituições federais de educação superior (Ifes), desde o *impeachment*/golpe de 2016 até os mais recentes cortes orçamentários que estariam inviabilizando, no curto e médio prazo, o funcionamento de quase 70 universidades e 40 institutos federais e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), assim como do CNPq, da Capes e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

Relembrem-se das injuriosas menções às universidades do presidente da República [Jair Bolsonaro], do ministro da Economia [Paulo Guedes] e, em especial, dos ministros da Educação, entre eles o senhor Abraham Weintraub, proponente do *Future-se*. Esse Projeto de Lei nº 3.076, de 2 de junho de 2020,

⁶ B3 significa *Brasil, Bolsa, Balcão* e designa, desde 2017, a Bolsa de Valores do Brasil, sendo formada por ações de mais de 400 empresas, inclusive de educação. (Nota da revisão).

⁷ Ristoff (2022).

⁸ Durham (1996, p. 3).

tramita no Congresso Nacional, sem perspectivas de que será aprovado na íntegra, modificado ou arquivado. Mas uma certeza hoje se tem: sua implantação nas *federais* já está em curso e com enorme potencial negador da autonomia universitária dessas instituições, porque se mostra capaz de lhes modificar a identidade, destruí-las ou, ainda, entregá-las aos oligopólios privado-mercantis que já dominam o mercado.

Relembrem-se da afronta oficial acerca da nomeação dos principais dirigentes das IES federais, quando amiúde se tem desprezado a praxe das últimas décadas de se nomear o mais votado nas consultas públicas às comunidades acadêmicas e que encabeçava a lista tríplice enviada ao Ministério da Educação (MEC) pelos colégios eleitorais de cada instituição. Em diversos casos, chegou-se a nomear como reitores de universidades federais pessoas que sequer constavam dessas listas tríplices.

Sobre a questão da sobrevivência das IES federais, que se correlaciona com o desmonte do sistema de produção científica e de formação de pesquisadores no País, nesse incluídas as Ifes e agências de regulação e financiamento do setor, ater-me-ei adiante à exposição de alguns dados essenciais que permitam a melhor compreensão dos fatores que produziram a atual situação de calamidade no principal setor das IES estatais públicas e nos seus órgãos de regulação e fomento da produção científica e da formação de pesquisadores no Brasil.

João Ferreira de Oliveira – O que se entende por autonomia universitária?

Valdemar Sguissardi – Em março de 1997, nove anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 207, estabelece que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”; alguns meses após a aprovação da LDB, de 1996, que define, em seu artigo 54, que “as universidades mantidas pelo poder público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo poder público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal” e, em seu artigo 55, que “caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”; e antes que, em abril e agosto de 1997, fossem editados respectivamente os Decretos nº 2.207 e nº 2.306, que abririam as portas para a mercantilização da educação superior prevista, a *contrario sensu*, pela própria Constituição Federal, eu escrevia: “Nos quase mil anos de história da universidade poucos conceitos foram alvo de tanta controvérsia como o de autonomia. [...] No Brasil, onde a universidade é recente, se comparada às suas congêneres

européias e mesmo americanas e de países vizinhos, a autonomia universitária possui, ainda assim, uma história bastante rica, já sob muitos aspectos recuperada por vários estudos em nosso meio”.⁹

Em anos mais recentes, a filósofa Marilena Chauí¹⁰ estabelecia alguns parâmetros para se entender o significado do conceito de autonomia no Brasil, quando, com base em estudo de Freitag,¹¹ no Canadá, fazia distinção entre *instituições sociais* e *organizações sociais*. Chauí, após exaustiva distinção entre esses dois termos, afirmava que a Reforma do Estado (1995) havia definido a universidade ou as IES como organizações sociais e não como instituições sociais. [...] De fato, como se poderiam conciliar as funções de uma instituição social, que “aspira à universalidade”, que “tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa”, que “se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (imaginária ou desejável) que lhe permita responder às contradições impostas pela divisão social” (2003, p. 6),¹² com os objetivos, senão de todas as IES com fins lucrativos, ao menos com os das empresas de capital aberto que, ainda que prestando “serviços educacionais”, são o lucro e a valorização das ações dos seus anônimos e exigentes acionistas?

As IES federais, passados 34 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e do que reza seu artigo 207, todavia, não gozam de plena autonomia administrativa e de gestão financeira, ainda que, eventualmente, tenham sido garantidos os recursos necessários suficientes – advindos do fundo público – para sua plena manutenção, como prescreve a LDB de 1996 em seu artigo 55. Como se mostrará adiante, não se verifica minimamente a manutenção das IES federais nos últimos quatro a cinco anos.

João Ferreira de Oliveira – Poderias fazer uma distinção entre autonomia e heteronomia?

Valdemar Sguissardi – O oposto do conceito e da prática da autonomia universitária seria o da heteronomia. Passar do regime autônômico, pleno ou parcial, ou de sua ausência, para o regime heteronômico seria transitar de um regime centrado no poder de determinar seus próprios objetivos e programas, estabelecer normas reguladoras de seus serviços e estruturas administrativas, fixar orientações de métodos educativos e linhas de pesquisa, gerir seus recursos materiais e humanos de acordo com as conveniências de suas atividades-fim de ensino, pesquisa e extensão, para um regime “no qual

⁹ Sguissardi (1998, p. 29).

¹⁰ Chauí (2003).

¹¹ Freitag (1996).

¹² Chauí (2003, p. 3).

setores externos” (Estado, mercado) detêm “cada vez mais poder na definição da missão, da agenda e dos produtos das universidades”.¹³

Schugurensky¹⁴ diz, ainda, que a passagem da autonomia à heteronomia não significa que a universidade passaria a ser de repente governada por atores extrauniversitários, “mas que sua prática cotidiana (funções, prioridades, organização interna, atividades-fim, prêmios e penas) estaria cada vez mais subsumida pela lógica do mercado ou do Estado”.¹⁵

Em tempos neoliberais, o Estado jamais será sinônimo de público; nele tendem a predominar os interesses privado-mercantis sobre os interesses públicos, incluindo a competição e o implemento da acumulação capitalista por todos os meios a seu alcance, entre outros, no campo da educação básica e superior, assim como na produção científica e cultural. Portanto, como aponta ainda Schugurensky, [...] uma consequência imediata disso seria o fortalecimento da competitividade econômica, que implicaria “inovação de produtos e processos, ênfase em currículos ligados às necessidades do mercado, melhor preparação dos estudantes para o mundo do trabalho a um custo *per capita* menor e efetiva e eficiente gerência do trabalho institucional e docente”.¹⁶

A proposta de transformar a autonomia em heteronomia esteve implícita no projeto de reforma do Estado de 1995,¹⁷ no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando se propunha a criação de *organizações sociais* ou fundações de direito privado, entidades ditas públicas não estatais, para responderem pelos serviços públicos do Estado: educação, pesquisa, saúde etc. Nesse documento, constava inclusive um roteiro de transformação legal e administrativa das universidades federais em organizações sociais.

Assinale-se que essa proposta inclusa no projeto de reforma do Estado de 1995 irá ser retomada com muita força na proposta do *Future-se*, de julho de 2019, depois abandonada, devido a críticas, em favor do fortalecimento das fundações de apoio institucional (entidades também privadas) no PL nº 3.076, que tramita no Congresso Nacional desde junho de 2020. Antes disso, é o que também se verificaria com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 270 de 1996, enviada ao Congresso Nacional por Paulo Renato de Souza, ministro da Educação do governo de Fernando Henrique Cardoso, em que se propunha a transformação da autonomia de gestão financeira, garantida a manutenção da universidade com recursos do fundo público, em autonomia

¹³ Schugurensky (2002, p. 109).

¹⁴ Schugurensky (2002, p. 117).

¹⁵ Sguissardi (2004, p. 48).

¹⁶ Schugurensky (2002, 109).

¹⁷ Brasil. Plano... (1995).

financeira que liberaria o Estado da plena manutenção das Ifes, conforme determinado constitucional e legalmente.

O modelo universidade empresa econômica, seja ela formalmente pública ou privada, apresenta-se nas últimas décadas como um conceito ideológico que perpassa muitas análises e proposições para a reforma da educação superior no Brasil e na América Latina.

Essas concepções de universidade como empresa econômica ou como pilar da economia, do mercado, são recorrentes tanto nos documentos do Banco Mundial, do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), da Organização Mundial do Comércio (OMC) e até em alguns da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), no nível supranacional, quanto em dezenas de projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional ao longo dos anos recentes, que culminaram com a proposta/o projeto do *Future-se* no governo de Jair Bolsonaro.

Ainda sobre a passagem da autonomia à heteronomia, retome-se Schugurensky [...] “enquanto, sob o Estado do bem-estar e do *fordismo*, quando do apogeu das teorias do capital humano, a educação superior (universidade) era vista como investimento público de crucial importância para o desenvolvimento e criação de empregos, no Estado neoliberal a educação superior (a universidade) passa a ser vista *como parte do problema econômico* de cada país, entendido este como falta de competitividade internacional.” A universidade somente cumpriria sua função, hoje, se fosse gerida como uma empresa comercial típica e se se tornasse efetivamente competitiva.¹⁸

João Ferreira de Oliveira – Por que Estados, governos, mercados, religiões e poderes em geral temem a autonomia universitária?

Valdemar Sguissardi – Não é difícil imaginar algumas motivações para tal tipo de temor. Dado que a universidade no Ocidente Europeu surge no século 12, em plena Idade Média, em que predominava o feudalismo e, em grande medida, o poder da igreja cristã/católica, embora se proclamasse a autonomia da universidade, raramente ela esteve livre do poder ou da heteronomia exercidos pelo Estado e/ou Igreja ou por outros poderes de então. Bastaria recordar o ocorrido com Giordano Bruno e Galileu Galilei nos primórdios da ciência moderna e ao tempo de Francis Bacon, Descartes, Comenius, Diderot, Rousseau e outros.

Após a Revolução Francesa, impôs-se o modelo napoleônico, de uma universidade a serviço do Estado em todos os sentidos. No início do

¹⁸ Schugurensky (2002, p. 109, *apud* Sguissardi, 2004, p. 48).

século 19, na Prússia, surgiu o que conhecemos como modelo de universidade humboldtiano, que propunha a associação pesquisa e ensino, assim como uma certa autonomia universitária em relação ao Estado. Na Inglaterra, a partir da Irlanda, do Cardeal Newman, surge o modelo newmaniano, a meio caminho entre os dois anteriores. Ao mesmo tempo, nascem as universidades nos Estados Unidos e nos países de colonização espanhola nas Américas, a reproduzir os modelos metropolitanos – Inglaterra e Espanha.

O Brasil foi dos últimos países, senão o último, da América Latina a criar uma universidade: a do Rio de Janeiro, em 1920. Antes disso, apenas existiram faculdades isoladas, desde 1810, segundo o modelo de Coimbra ou napoleônico, profissionalizantes, logo após a vinda do Rei Dom João VI de Portugal ao Brasil fugindo das tropas de Napoleão em 1808.

A partir do início do século 20, dá-se a expansão da universidade nos Estados Unidos, em um movimento chamado de massificação, que forma um sistema de múltiplos modelos, entre os quais se destaca o das grandes universidades de pesquisa – Harvard, Yale, Califórnia, Princeton, Massachusetts Institute of Technology (MIT) etc.

A complexidade das relações entre a universidade e os poderes civis, religiosos e do mercado torna difícil traçar um quadro sintético das vicissitudes dessas instituições sociais – as universidades – sob o ponto de vista da autonomia. O que se pode dizer, em caráter genérico, é que a autonomia universitária é mais ou menos implementada e respeitada de acordo com o grau de democracia existente em cada país. Nos Estados totalitários ou autoritários, ela tende a não existir e a universidade torna-se um instrumento de dominação do Estado e dos poderes econômico-políticos e religiosos sobre a sociedade. A liberdade de pensamento, de pesquisar em todos os campos do conhecimento, de ensinar livremente, tudo isso sustentado pelos recursos do fundo público, somente é aceitável por Estados, concepções religiosas, forças econômicas e políticas que acatem os pressupostos e princípios da democracia, ainda que de matiz liberal.

A relação entre poderes religiosos e autonomia universitária será sempre bastante problemática se não se conseguir superar a contradição entre crenças e dogmas religiosos e o pensamento e o fazer científicos livres de qualquer imposição doutrinária. Entretanto, hoje, mais do que o negacionismo e o anticientificismo, o principal obstáculo à prática da autonomia universitária viceja no contexto que conforma o regime de acumulação capitalista e de funcionamento do Estado dominado pelo neoliberalismo.

João Ferreira de Oliveira – O que, em tempos de neoliberalismo exacerbado, mais se torna inaceitável, na autonomia universitária, para os defensores da privado-mercantilização do Estado e de todas as suas instituições?

Valdemar Sguissardi – Como já foi dito, se, no âmbito do Estado de bem-estar social, do nacional-desenvolvimentismo, do *fordismo*, a educação superior (universidade) chegou a ser vista como investimento público crucial para o desenvolvimento, dir-se-ia que, no Estado neoliberal, em sua atual fase extremada, impõe-se à universidade estar a serviço da economia, do mercado. Exige-se dela que se transforme em empresa, ainda que, no caso das estatais públicas, na forma de uma organização social, competitiva, como competitivo é o mercado capitalista; e autossustentável, a gozar de autonomia financeira, independente do fundo público. Impõe-se lhe ser inovadora, isto é, exige-se que sua pesquisa produza inovações, entendidas como invenções rentáveis em curto prazo para o mercado, e que sua formação de profissionais seja movida pelo empreendedorismo. No artigo 28 do Projeto de Lei nº 3.076, do *Future-se*, propõe-se a criação do Dia do Estudante Empreendedor. As ciências básicas, sociais e humanidades, que perfazem aproximadamente dois terços dos cerca de 50 campos do conhecimento de que se ocupa a pesquisa nas universidades nacionais e internacionais, são solenemente ignoradas, pois não produziram inovações para o mercado, não trariam recursos para a manutenção e competição das universidades estatais públicas, que já não seriam nem universidades nem instituições autônomas.

Para o neoliberalismo, o Estado e suas instituições educacionais, de saúde, de cultura, entre outras, são induzidos a ter como paradigma de funcionamento as empresas econômicas do mercado. Como apontam Dardot e Laval,¹⁹ o Estado cria o mercado, garante a obediência a suas regras de competição e concorrência e, depois, a estas se submete, ao tempo que também impõe a todas as suas instituições que façam o mesmo.

Ao neoliberalismo *pauloquedesiano*, é inaceitável uma instituição universitária mantida pelos recursos do fundo público, com autonomia de gestão financeira, sem competir com suas congêneres para obtenção de recursos e para cumprir seus objetivos e atividades-fim. Disso decorreram os princípios básicos do *Future-se*: contribuir para, no âmbito da educação superior e da universidade estatal pública, a execução da Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016, que congela os recursos básicos do Estado para educação, saúde, segurança e trabalho, por 20 anos, e a transformação da instituição social universidade, mantida pelo Estado, em organização social, com autonomia financeira e capacidade de competição e concorrência similares às de qualquer empresa econômica de serviços do mercado.

João Ferreira de Oliveira – Para concluir, poderias fazer um breve apanhado sobre as condições de sobrevivência, em termos financeiros, hoje e em futuro próximo, do setor federal da educação superior, da Capes, do CNPq e do FNDCT?

¹⁹ Dardot e Laval (2016).

Valdemar Sguissardi – Por condições de sobrevivência considerem-se os recursos de manutenção advindos do fundo público federal no período 2014-2021.

Universidades federais: 1) Recursos associados a outras despesas correntes: redução de cerca de R\$ 9 bilhões para cerca de R\$ 5,5 bilhões (aproximadamente -35%); 2) Recursos associados a investimentos: redução de cerca de R\$ 2,8 bilhões para cerca de R\$ 200 milhões (-94%).²⁰

Capes (período 2015-2021): redução de recursos totais de cerca de R\$ 10 bilhões para cerca de R\$ 2,5 bilhões (-75%).²¹

CNPq: redução dos recursos totais de cerca de R\$ 3 bilhões para cerca de R\$ 900 milhões (-70%).²²

FNDCT: redução dos recursos totais de cerca de R\$ 4 bilhões para menos de R\$ 500 milhões (-87,5%).²³

Os recursos da Capes, do CNPq e do FNDCT, que somaram R\$ 13,97 bilhões em 2015, reduziram-se a R\$ 4,4 bilhões em 2020 (-68,50%).²⁴

Se se considerar que as universidades federais constituem um setor proeminente de instituições de educação superior (com graduação e pós-graduação) formadoras de profissionais/pesquisadores e que a Capes, o CNPq e o FNDCT são órgãos coadjuvantes de primeira grandeza nessa tarefa e também na de produção científica no País, esses dados são muito eloquentes quanto às dificuldades de sobrevivência tanto das universidades federais quanto desses órgãos de apoio do sistema de produção científica e de formação de pesquisadores do Brasil no curto, médio e longo prazos.

²⁰ Amaral (2021).

²¹ Amaral (2021) e O orçamento... (2019).

²² Amaral (2021).

²³ Amaral (2021).

²⁴ Souza Filho (2019).

Referências bibliográficas

AMARAL, N. C. Dois anos de desgoverno: os números da desconstrução. In: *A TERRA é redonda*. [S. l.], 8 abr. 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao/>. Acesso em: 4 mar. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988.

BRASIL. Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 abr. 1997a. Seção 1, p. 7534.

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 ago. 1997b. Seção 1, p. 17991.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.076, de 2 de junho de 2020*. Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254321>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Geocapes*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior 1999: microdados*. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior 2010: microdados*. Brasília, DF, [2011]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior 2020: microdados*. Brasília, DF, [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF. 1995.

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, set./dez. 2003.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

DURHAM, E. A autonomia em questão. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, SP, p. 3, 10 mar. 1996.

FREITAG, M. *Le naufrage de l'université: et autres essais d'épistémologie politique*. Paris: Découverte, 1996.

GIROLDO, D. *Censo da Educação Superior: desafios e possibilidades*. Brasília, DF, 23 nov. 2022. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=94986>. Acesso em: 28 dez. 2022.

O ORÇAMENTO da Capes para 2020 com a LOAS do novo governo. Teresina, 3 set. 2019. Disponível em: <https://www.sintepiaui.org.br/noticia/442/O-orcamento-da-CAPES-para-2020-com-a-LOAS-do-novo-governo#:~:text=O%20or%C3%A7amento%20da%20CAPES%20para%202020%20com%20a%20LOAS%20do%20novo%20governo,-Evolu%C3%A7%C3%A3o%20do%20or%C3%A7amento&text=Este%20or%C3%A7amento%20da%20CAPES%20%C3%A9,internacionais%2C%20...>. Acesso em: 30 abr. 2020.

RISTOFF, D. *Quando autonomia e desregulação se confundem*. Brasília, DF, 11 jul. 2022. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=93360>. Acesso em: 28 dez. 2022.

SCHUGURENSKY, D. Autonomía, heteronomía, y los dilemas de la educación superior en la transición al siglo XXI: el caso de Canadá. In: RODRIGUEZ GÓMEZ, R. (Org.). *Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior*. La Coruña: Netbiblo, 2002. p. 109-148.

SGUISSARDI, V. Autonomia universitária e mudanças no ensino superior. In: CATANI, A. M. (Org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 29-49.

SGUISSARDI, V. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCEBO, D.; FÁVERO, M. L. A. (Orgs.). *Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente*. São Paulo, SP: Cortez, 2004, p. 33-53.

SOUZA FILHO, A. G. *Liquide-se*. Rio de Janeiro, 11 set. 2019. Disponível em: <http://www.abc.org.br/2019/09/11/liquide-se/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

Valdemar Sguissardi, doutor em Ciências da Educação pela Universidade de Paris-X (Nanterre, França), é professor titular aposentado da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

vsguissardi@gmail.com

João Ferreira de Oliveira, doutor e pós-doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é professor titular da Universidade Federal de Goiás (UFG). Bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

joao.jferreira@gmail.com

Recebido em 30 de agosto de 2022

Aprovado em 17 de fevereiro de 2023

reserhas

A educação a distância nas universidades federais do Centro-Oeste do Brasil: institucionalização e cenário em (des)continuidade

Katia Morosov Alonso

SANTOS, Catarina de Almeida; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona (Orgs.). *Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste: temáticas em questão*. Brasília, DF: Ed. UnB, 2021. 310 p. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/92>. Acesso em: 3 dez. 2022.

A expansão da educação a distância (EaD) no Brasil, sobretudo da educação superior, foi, e ainda é, marcada por dinâmicas que implicam enormes contradições entre o setor público e o setor privado da educação brasileira. Não à toa, o título da presente resenha enuncia (des)continuidade, justamente por se tratar de obra cujo objeto é a pesquisa sobre a institucionalização da EaD nas instituições federais de ensino superior (Ifes) do Centro-Oeste. Essa (des)continuidade tem a ver com os estudos divulgados pela coletânea, que apontam a fragilidade da EaD nas Ifes, principalmente pelo modo de seu desenvolvimento no País, por meio de um programa e com base em editais inconstantes. Por certo, se o foco fossem as instituições de ensino superior (IES) da mesma região, teríamos “continuidades” marcadas pela acelerada expansão, mercantilização e financeirização, não apenas da EaD, mas da oferta geral do ensino superior, independentemente das regionalidades brasileiras que impactam sobremaneira sua expansão, conforme assinala Bielschowsky (2020, p. 246):

Enquanto o setor público tem mantido aproximadamente o perfil de oferta nos últimos 10 anos, o setor privado tem mudado bastante, principalmente devido a três fatores: crescente concentração de matrículas em poucos grupos empresariais do ramo da educação; crescimento de matrículas em IES particulares com fins lucrativos; e maior participação percentual de alunos de EaD.

O mesmo autor traz dados do que chama “quadro dramático” para os estudantes que corresponderam a 1,32 milhão de matrículas em 2018. Desse total,

20,7% de todos os alunos das IES privadas estavam matriculados em instituições do grupo Kroton e do grupo da Universidade Paulista (Unip). É notório que as instituições privadas tenham o seu protagonismo nessa modalidade (dez grandes grupos privados detêm a maioria das vagas/matrículas), liderando o crescimento exponencial da EaD nos últimos anos. Embora não seja o foco central aqui, é relevante evidenciar tais dados, já que suscitam diferenças marcantes entre a expansão do ensino superior no âmbito privado e no público, incluindo a EaD. Pode-se afirmar, portanto, que os ensinos presencial e a distância estão implicados em dinâmicas de expansão únicas, com reflexos, no caso da EaD, em sua institucionalização.

Apesar do crescimento expressivo da oferta da EaD na esfera privada, os marcos regulatórios e as disputas travadas no campo se mantêm, de modo que os trabalhos apresentados no livro são atualíssimos, justamente por implicar a discussão sobre a EaD nas dinâmicas de expansão do ensino superior como um todo.

Resultado de pesquisa interinstitucional realizada em cinco universidades federais do Centro-Oeste – Universidade de Brasília (UnB); Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS); e Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) –, a obra compara processos, organização e práticas de implementação e institucionalização da EaD em cada uma das Ifes citadas, e é composta por 16 capítulos, prefácio, apresentação e considerações finais. Desses capítulos, 13 tratam, especificamente, da institucionalização da EaD sob diferentes aspectos, considerando as instituições em que os estudos aconteceram; dois outros versam sobre o uso das tecnologias digitais (TD); e um sobre autoavaliação da EaD. As pesquisas se valeram da abordagem qualitativa para geração de dados, com instrumentos variados. Diante disso, cabe a pergunta: com tal composição, haveria um lugar comum entre os trabalhos? A resposta é afirmativa: embora com especificidades nas temáticas, a tônica das investigações tem relação intrínseca com a problemática da institucionalização da EaD.

No primeiro capítulo, o qual marca a posição do grupo sobre as compreensões que fundamentam as análises sobre a institucionalização da EaD, é apresentada a trajetória dessa modalidade de ensino no Brasil, com ênfase nos elementos regulatórios e institucionais, de modo a compor aporte teórico e conceitual sobre a temática. Nos demais capítulos, há, de modo geral, contextualização das Ifes, bem como os percursos pelos quais os processos de institucionalização da EaD, com suas rotinas, permanências, ações, projetos, organização e procedimentos, foram desenvolvidos em cada uma delas.

O eixo comum nas análises sobre a institucionalização da EaD nas Ifes evidencia ações fragmentadas, com pouca articulação entre si, denotando baixa organicidade na oferta da formação por meio dela, e a falta de prioridade na instauração de procedimentos que pudessem fortalecê-la internamente nas instituições mencionadas.

Haja vista as dinâmicas institucionais, o ponto comum entre os capítulos é a baixa representação da EaD nos organismos de decisões nas instituições, além da percepção dos gestores sobre a (im)permanência da EaD, considerando-se, sobretudo,

a política de financiamento que influencia sobremaneira a inconstância de sua oferta, redundando na fragilidade das organizações internas das instituições. Do mesmo modo, ao não se ter uma política de expansão da EaD que conformasse oferta, financiamento e disponibilidade de professores, técnicos e outros profissionais dedicados à formação por meio dela, corrobora-se o processo de baixa institucionalização, justamente por não se conformar espaços e dinâmicas, pois

a institucionalização é vista como um processo que ocorre em fases ao longo do tempo, resultante de fatores que interagem para criar um ambiente que lhe dê suporte. É o estabelecimento de uma prática ou ação em um sistema humano, caracterizada pela rotina difundida e legitimada, esperada, apoiada, permanente e resiliente. (Lima, 2021 p. 28).

Por outro lado, se há dificuldades como as apontadas aqui, os trabalhos explicitam, ainda, os movimentos que permitiram às Ifes ofertar a EaD, constituindo percursos que denotam institucionalizações ao se considerar os perfis de cada uma delas. São diferentes os arranjos para se abrigar a EaD, e eles sempre são dependentes das diretrizes estabelecidas nos documentos legais e nos programas de governo.

No sentido de esclarecer essa afirmação, é importante trazer que o artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Brasil, Lei nº 9.394, 1996) dispõe que o “Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância [...]” e que a instituição interessada em desenvolver essa modalidade de ensino tem de ser credenciada pela União, à qual cabe a regulamentação dos requisitos de avaliação, autorização e implementação dos programas. A partir dessa regulamentação, houve uma expansão relevante da modalidade no Brasil. No início dos anos 2000, principalmente, quando essa modalidade de ensino foi marcada por parcerias e consórcios para a oferta de cursos a distância pelas universidades públicas, o Governo Federal começou a estabelecer programas para incentivar as atividades de ensino que envolvessem a EaD.

Posteriormente, o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi criado pelo Ministério da Educação (MEC), em 2005, com foco nas políticas e na gestão da educação superior. Tratou-se de uma estratégia que inicialmente foi desenvolvida por meio da articulação entre a Secretaria de Educação a Distância (Seed/MEC) e a Diretoria de Educação a Distância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (DED/Capes), com vistas à expansão da educação superior, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 24 de abril de 2007. Depois disso, a oferta de cursos a distância, nas Ifes, tem ocorrido por meio de adesão aos editais de financiamento, seja de cursos de formação inicial (graduação), continuada (extensão) ou de pós-graduação (especialização *lato sensu* e cursos de mestrado profissional *stricto sensu*).

Desse modo, a institucionalização da EaD é marcada por tensionamentos entre o geral (diretrizes) e o local (Ifes), indicando processos singulares para o seu desenvolvimento. Se, em uma das Ifes, a EaD se espraia em núcleos e em departamentos, como é o caso da UFMT, em outra, como a UFG, a oferta ocorre por meio da Pró-Reitoria de Extensão; na UnB, há um centro que organiza essa oferta, configurando trajetórias institucionais próprias, porém possíveis para a conformação

da EaD em cada uma delas. O que se evidencia na coletânea é que as institucionalizações próprias e singulares ficam ameaçadas, justamente, pela forma de financiamento para a oferta da EaD, assentadas num programa cujo desenvolvimento tem base em editais, dependentes, sempre, dos recursos financeiros provenientes da DED/Capes.

É importante ressaltar que os autores propõem uma atualização das pesquisas abordadas nos 13 capítulos mencionados, levando em conta o tempo transcorrido entre a produção delas e sua efetiva publicação. Como indicado nas considerações finais, os capítulos do livro “foram escritos no início do segundo semestre de 2017”, época em que o trabalho foi submetido a edital de publicação. O lançamento da coletânea ocorreu apenas no ano de 2021, entre outras razões, pelo advento da covid-19, momento em que se impôs o isolamento físico para conter a propagação do vírus. Por essa razão, as Ifes suspenderam as aulas presenciais e, a partir disso, foi estabelecido o denominado Ensino Remoto Emergencial (ERE). Muito rapidamente foi possível constatar a fragilidade da oferta desse ensino, fosse pelas condições ou pela falta delas, para sustentar acesso a dispositivos tecnológicos e internet, bem como a implicação do uso intenso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) nos currículos da educação superior no Brasil. Ficou evidente que a oferta de formação em organização didático-pedagógica com uso intenso das TICs não é meramente a utilização de um Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) ou o uso de recursos de maneira instrumental.

Novamente, a institucionalização da EaD é pauta importante, considerando os debates sobre o uso intenso das TICs na formação em nível superior. Dessa forma, resultaram confusões entre o que seriam o ERE e a EaD. Como apontado no capítulo que finaliza a coletânea, se o ERE tem um caráter fugaz, levando em conta a pandemia da covid-19, a EaD tem legislação própria e é conformada nesse contexto. Assim, o capítulo mencionado, ao trazer a problemática do ERE e do uso intenso das TICs na formação, evidencia a necessidade de discussão ampla sobre possibilidades formativas que impliquem outras e novas possibilidades educativas.

Aliado ao isolamento físico, ao ERE, à falta de vacinas, às perdas de milhares de vidas no país, o corte de recursos financeiros na educação foi enorme. Segundo dados publicados pela Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (Proifes), em 2019, as verbas das Ifes correspondiam a apenas 27,34% das aplicadas em 2010 (ADURN, [2021]) e, no final do ano de 2022, as atividades dessas instituições foram paralisadas em razão de novos cortes orçamentários. Por óbvio que os recursos disponíveis para a EaD sofreram dos mesmos males.

O penúltimo capítulo do livro, “Educação a Distância e cultura digital: possibilidades e desafios”, analisa e problematiza a oferta da EaD em tempos de cultura digital, no sentido de se compreender possíveis contribuições para uma educação participativa, crítica e dialógica, tendo por base escolhas a serem efetivadas por nós educadores ao “lançarmos mão” das TICs para e nos processos educativos.

Ao final, temos o capítulo “Um estudo sobre a inclusão digital no estado de Goiás”, em que os autores tratam das ações, dos programas e dos projetos que

conformariam uma política pública de inclusão digital aos brasileiros. No fechamento da obra, é apresentado um debate, considerando a implementação do ERE imposto pela pandemia da covid-19, alertando para o uso de redes e plataformas públicas, de modo a nos contrapormos à compra ou à contratação de soluções mercantis e empresariais para e no processo educativo.

Diante do exposto, faz-se necessário trazer à cena algumas problemáticas relacionadas à EaD no Brasil. Há, sim, em primeiro lugar, preconceitos e (des)entendimentos que reduzem a oferta de formação por meio da EaD à pretensa relação custo-aluno mais barata que, segundo Bielschowsky (2022), sustenta a expansão da educação superior no setor privado, tendo por consequência a baixa qualidade formativa. Por outro lado, a capilarização da EaD no País, com base na disseminação de polos e com a ideia de acompanhamento pelos denominados tutores, envolveu, conforme Alonso (2010), dinâmicas frágeis para apoiar a aprendizagem dos estudantes, não configurando redes de formação potentes. E, ainda, entre vários aspectos, a EaD, ao não deixar raízes profundas nas IES, fica como apêndice ou ação episódica, sobretudo nas Ifes, por conta da maneira pela qual aconteceu o financiamento de seus cursos.

Essas são apenas as pontas de um *iceberg* que, longe de implicar somente a EaD, constrange-nos a refletir sobre a expansão do ensino superior brasileiro como um todo marcado profundamente pela expansão privatista, quantitativista e mercantilizada. A EaD, ao que parece, é uma das estratégias para e nesses movimentos. Nesse sentido, as pesquisas da coletânea são relevantes, convidando-nos a pensar sobre “institucionalização” da modalidade em sentido amplo, considerando, porém, as especificidades de cada uma das Ifes que compõem o cenário do Centro-Oeste.

Ao mesmo tempo, é igualmente necessário reconhecer o trabalho comprometido desenvolvido por muitas IES públicas, que levam educação de qualidade socialmente referenciada ao interior do Brasil. É importante sublinhar que grande parte daqueles que poderiam ingressar no ensino superior público não têm acesso a ele. Propor possibilidades que assegurem o acesso, a permanência e a qualidade na formação é responsabilidade do Estado; sendo assim, uma EaD que tenha por princípio democratizar o acesso ao ensino superior é fundamental para pensarmos em menos desigualdades educacionais e, portanto, sociais.

A coletânea apresenta um instantâneo da institucionalização da EaD nas Ifes do Centro-Oeste, passados onze anos da criação da UAB. Em que pesem os percalços vividos da implementação dos cursos a distância, bem como das diferentes conformações organizacionais/institucionais que observamos nos escritos, resta-nos esperar pela continuidade da existência das Ifes e da oferta da formação por meio da EaD.

Referências bibliográficas

ALONSO, K. M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out./dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400014>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BIELSCHOWSKY, C. E. Tendência de precarização do ensino superior privado no Brasil. *RBPAE: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF, v. 36, n. 1, p. 241-271, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/99946>. Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

LIMA, D. C. B. P. Institucionalização da Educação a Distância: da lente teórica à sua proposição. In: SANTOS, C. A.; LIMA, D. C. B. P.; NOGUEIRA, D. X. P. (Orgs.). *Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste: temáticas em questão*. Brasília: Ed. UnB, 2021. p. 23-35. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/92>. Acesso em: 3 dez. 2022.

SINDICATO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (ADURN). *Impacto dos cortes de investimentos nas universidades federais*. Natal, 31 dez. [2021]. Disponível em: <https://www.adurn.org.br/midia/noticias/14190/infografico-interativo-impacto-dos-cortes-de-investimentos-nas-universidades-federais>. Acesso em: 4 de dez. 2022.

190

Katia Morosov Alonso, doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é professora titular no Departamento de Ensino e Organização Escolar (DEOE) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), *campus* de Cuiabá, e líder do grupo de pesquisa Laboratório de Estudos sobre Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação (Lêtece).

katia.ufmt@gmail.com

Recebido em 27 de dezembro de 2022

Aprovado em 27 de março de 2023

Mercantilização da universidade e a função produtiva do trabalho imaterial

Eduardo Pinto e Silva

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. *The new Brazilian university: a busca por resultados comercializáveis: para quem?* Bauru: Canal 6; Projeto Editorial Praxis, 2017. 285 p.

Os processos econômicos e políticos se entrelaçam nas instituições e nas formas sociais históricas. Na universidade, há uma reconfiguração das práticas e progressiva subordinação do trabalho às funções reprodutivas do capital. Ela se mercantiliza a ponto de podermos denominá-la “universidade mercantil” (Sacramento, 2019, p. 25). Trata-se de um processo histórico. Embora não se trate de uma determinação ontológica inalterável, a cariz privatista avança no cotidiano e nas formas de avaliação, financiamento e gestão.

A historicidade e as contradições do processo de mercantilização são ressaltadas por João dos Reis Silva Júnior em *The new Brazilian university: a busca por resultados comercializáveis: para quem?* Fiel ao método materialista histórico-dialético e à ontologia de Georg Lukács, o autor toma como objeto a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Evidencia como ocorrem as apropriações e objetivções dos determinismos do modelo de universidade de classe mundial nessa instituição. Considera a universidade norte-americana como prototípica do processo de mercantilização, na qual mais intensamente se objetiva a função produtiva do trabalho imaterial do professor sob um complexo de mediações (econômicas, políticas, institucionais, sociais, culturais, organizacionais e ideológicas). Aponta para determinismos, sem recair em determinações que retirariam do objeto suas nuances, movimentos e contradições. A dimensão histórica é, inicialmente, considerada a partir das especificidades da UFMG. A seguir, é relacionada à totalidade concreta da mundialização do capital e das universidades de classe mundial, em particular a norte-americana. E conclui com análise (concreto pensado) do “novo papel da

universidade estatal brasileira” com base em pergunta que deixa o diálogo aberto com outros autores e pesquisas: “O Brasil estaria produzindo a *The new brazilian university?*” (Silva Júnior, 2017, p. 223).

A UFMG é apontada pelo pesquisador como farol e radar de mudanças pretéritas e atuais da universidade brasileira. O cultural, institucional e organizacional são insígnias recorrentes das pesquisas e obra do autor, referenciadas na análise histórica da UFMG. São considerados os entrecruzamentos do cultural, político e econômico e as influências mútuas e recíprocas entre formas históricas estatais e formas de sociabilidade. O embrião da aproximação entre universidade e empresa, produção de conhecimento e valor, é localizado em 1968, na gestão de Aluísio Pimenta, único reitor na ditadura apoiado pelas esquerdas. As costuras do hábil político geraram tessituras que fizeram a UFMG se antecipar à reforma universitária. Isso se repetiu na Reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso. Ainda que sob os determinismos da ordem internacional, houve um processo ativo da UFMG e de seus sujeitos na reconfiguração de suas práticas e sociabilidade. A instituição não é mera caudatária das transformações da universidade norte-americana. As metáforas do “radar” e do “farol” são usadas por Silva Júnior (2017, p. 48) na análise da dialética das imbricações das dimensões culturais-institucionais com a mundialização do capital e relação subordinada do Brasil como plataforma de valorização do capital. A universidade brasileira produz o conhecimento “matéria-prima” – denominado “*raw material knowledge*” por Slaughter e Rhoades (2010) – transformado em “produtos, processos ou serviços com o objetivo de aumentar a produtividade econômica” (Silva Júnior, 2017, p. 65).

O capitalismo acadêmico, no contexto da mundialização financeira, produz a *Word Class University*. A configuração do conhecimento como matéria-prima exige mudanças na cultura institucional das universidades e compreensão sobre a conjuntura recente da universidade americana e do trabalho do professor pesquisador. Eis os elementos centrais para a elaboração de uma teoria do capitalismo acadêmico e suas relações com a nova economia.

O “novo tipo de conhecimento” exigido da universidade por injunções econômicas e jurídico-políticas redundam em um “modo mercantil de trabalhar” e na “cultura da busca do lucro” (Silva Júnior, 2017, p. 117). O conhecimento requerido pela economia global remete o autor ao regime do capitalismo acadêmico referido por Slaughter e Rhoades (2010). Desse modo, após abordar a particularidade da UFMG e suas especificidades históricas, relaciona-as à totalidade concreta e às tendências mais desenvolvidas das mudanças culturais das universidades e da constituição da *Word Class University*:

A nova universidade americana, orientada pela economia mundial, cujo conhecimento produzido busca a comercialização de serviços, processos e produtos de alta tecnologia, tem uma concepção que vem influenciando a maioria das universidades no mundo todo, num contexto de divisão acadêmica do trabalho. Tal concepção se deve ao regime de predominância financeira, que oferece vantagens aos países da economia central. No caso dos EUA, é importante afirmar que sua concepção de universidade consiste na universidade de classe mundial, cuja disseminação lhe é de fundamental e estratégico

interesse, podendo fazê-lo por meio das instituições mundiais em face da atual geopolítica mundial que confere a este país posição privilegiada. (Silva Júnior, 2017, p. 123-124).

O capitalismo acadêmico implica mercantilização e produção do conhecimento intensivo em novos circuitos compostos pela tríade universidade-indústria-governo. O conhecimento como mercadoria se articula ao ciclo financeiro que comprime o período do capital em funções. Há uma profunda mudança nas formas históricas sociais (sociabilidade) e nas formas históricas de individualidades (subjetividade). Um novo *ethos* acadêmico se atrela ao dogma da eficiência, compreendido por Dardot e Laval (2016) como um imperativo normativo ou nova razão do mundo, produtora da subjetividade neoliberal.

A degradação das funções públicas e a mercantilização do conhecimento foram oportunizadas nos Estados Unidos (EUA) pela Lei de Patentes e Licenciamentos (*Bayh Dole Act*), promulgada em 1980. A inovação científica e tecnológica se naturaliza e se espalha sob a retaguarda jurídica e política, de modo a servir como combustível e motor do crescimento econômico, incentivando sobremaneira a comercialização de serviços e resultados de pesquisas, ensejando uma “nova forma de produção real da riqueza” (Silva Júnior, 2017, p. 143).

A mundialização financeira e o Estado neoliberal forjam mudanças nas universidades em âmbito mundial e impõem a cultura organizacional que se estrutura segundo a lógica da predominância financeira. Constitui-se, na esfera pública, um novo paradigma organizacional. São desenvolvidas parcerias entre empresas multinacionais de novo estilo e universidades, que ensejam atividades de *rental service*, fusões e *joint ventures* na “nova geoeconomia da produção do valor” (Silva Júnior, 2017, p. 163). Uma metamorfose que sacrifica a universidade à “*commoditycidade*” (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p. 75).

A razão empreendedora na universidade se relaciona à desmobilização do tempo do trabalho do professor das funções improdutivas, em uma subordinação às funções sociais reprodutivas do capital. Mas o processo histórico tem uma natureza dialética e contraditória, ainda que a base material e fundamental do Estado e de sua forma política seja derivada da forma-valor (Mascaro, 2013). Nos distintos períodos históricos de forças sociais em disputa e processos de expropriação do sobretabalho, há entraves relacionados às contradições do desenvolvimento capitalista. A dependência do trabalho vivo é inevitável e coloca limites à financeirização. De outra parte, temos a inexorabilidade do desenvolvimento das forças produtivas que implica crescente trabalho morto na subsunção real e formal do trabalho ao capital. Trata-se de paradoxos do desenvolvimento capitalista, em grande medida, contornados pela forja do capitalismo acadêmico. O esfacelamento do lastro material da produção do mais-valor encontra, na universidade e na comercialização dos resultados de pesquisas financiadas pelo fundo público, um respiro à sua crise estrutural. O Estado e sua forma política ensejam práticas jurídicas e estatais que se contrapõem às crises da acumulação. Elementos externos à produção da mais-valia passam a ter nela importância fundamental. Há uma internalização de externalidades por intermédio de mediações.

Sacramento (2019) analisa o papel estratégico da universidade mercantil na criação de formas de enfrentamento dos impasses da crise estrutural do capital. O processo de constituição jurídico-política e de institucionalização das políticas de ciência, tecnologia e inovação é analisado em suas interfaces com arranjos produtivos, consórcios setoriais e criações de estruturas universitárias (fundações; núcleos de tecnologia e inovação; agências de inovação). Isso também é apontado por Silva Júnior (2017) que, após suas considerações sobre a totalidade concreta, retorna à particularidade da UFMG e apresenta uma análise do concreto pensado sob a pergunta de se no Brasil estaria se produzindo a *The new Brazilian university*. Sacramento (2019) contribui com a análise relacionada a tal questão. Argumenta que a universidade se transforma em anexo laboratorial, consultivo e fabril de empresas privadas, plataforma para o desenvolvimento econômico num processo de privatização silenciosa, exógena e endógena. Sua tese é a de que o trabalho do professor de ciência e tecnologia assume uma função potencialmente produtiva, por meio de políticas internas ativas e políticas externas de indução macroeconômica. Tal como Silva Júnior (2017), não considera seu objeto – a mercantilização da Universidade de São Paulo (USP), *campus* de Ribeirão Preto – como mera caudatária dos determinismos exógenos (Estado; mundialização do capital). Ambos apontam, na USP e na UFMG, um protagonismo da comunidade acadêmica no processo de mercantilização.

A desmobilização do tempo de trabalho do professor de funções improdutivas se apoia na mudança da estrutura jurídico-administrativa da universidade. A reforma do Estado, a nova legislação, os marcos da ciência e tecnologia e o V Plano Nacional de Pós-Graduação (2011-2020) objetivam-se em avaliação intensificada, empreendedorismo e internacionalização. Legalizam e legitimam, ideologicamente, a universidade mercantil. Uma nova estrutura do regime de trabalho aumenta o tempo cuja função possa ser produtiva.

Um aspecto não negligenciado, mas passível de ser mais desenvolvido com base nas análises de Silva Júnior (2017), é o da subjetividade a reboque da universidade mercantil.

A universidade é uma instituição social que reverbera seu tempo histórico, as contradições e impasses do desenvolvimento e formas históricas de acumulação e reprodução do capital. A mundialização do capital e o ideal neoliberal são os pilares do ordenamento político-econômico que intensificam sua mudança paradigmática. Como apontam Dardot e Laval (2016), a administração gerencial estende o *ethos* econômico a todas as esferas da atividade humana e atinge a subjetividade. O humano se fetichiza como recurso gerenciável tais como finanças, matérias-primas, tecnologias e estoques (Gaulejac, 2007). Forja-se adesão a normas, discursos, valores e ritmos de trabalho coadunados ao capitalismo acadêmico. Como aponta Silva Júnior (2017, p. 200), constitui-se um “novo lugar e função da universidade na economia”, em que “o conhecimento é caracterizado por sua potência iminente de produção do valor”. O regime de capitalismo acadêmico

[...] se concentra em redes – novos circuitos de conhecimento, emergência organizacional intersticial, rede de intermediação entre o setor público e

privado, que estendeu capacidade gerencial – que articulou instituições, professores, administradores, profissional acadêmico e estudantes com a Nova Economia (Slaughter; Rhoades, 2010, p. 234).

A nova configuração organizacional altera a subjetividade. Alienação, estranhamento e adoecimento são produzidos. Mais ainda: uma adesão forjada à nova cultura universitária por meio de uma mediação de um sistema de poder psíquico-organizacional (Gaulejac, 2007). Nele se encerra tentativa de criar correspondência entre aparelho psíquico e estruturas de funcionamento da instituição, no sentido da hiperexploração. Há a produção de um determinado tipo de engajamento e de um sujeito plasmado ao ideário imaginário-enganoso. As teias da manipulação da subjetividade se realizam por meio de mediações: econômica, política, ideológica e psicológica. Recompensas se objetivam na conquista de financiamentos e no fetiche de prazer decorrente do prestígio obtido. Tais recompensas, do ponto de vista do psiquismo do professor, são reconvertidas em formas de prazer empobrecidas e agressivas, assim como em angústia. A sedução do sistema de poder e do imaginário enganoso engendra o prazer agressivo de superação de si e dos demais. Cativado por uma busca (constante, infundável) de excelência e sob a angústia da ameaça de fracassar e não corresponder aos imperativos institucionais, os sujeitos tendem a legitimar constantes pressões de trabalho e recrudescimento dos critérios avaliativos e a protagonizar uma adesão desmedida ao trabalho. Um sistema refratário das contradições leva à naturalização da sociabilidade produtiva e a impedimentos à irrupção dos conflitos e questionamentos de si e dessa cultura.

A subjetividade, porém, não é mera província da ideologia e, se tende a ser refratada, também pode ser refratária ou recalcitrante à refração que a ela se impõe. A breve consideração a tal dimensão, dado o escopo e limite desta resenha, permite-nos conservar a interrogação de Silva Júnior (2017). Faz-se necessário manter a tensão histórica do seu concreto pensado, em vez de uma resposta inequívoca que feche o debate e torne a *The new Brazilian university* um fato inexorável. Tal fatalismo ignoraria a dialética e a história, e transmutaria os determinismos, tão bem analisados pelo autor, em determinações não dialetizáveis, senão inescapáveis.

Referências bibliográficas

- BIANCHETTI, L.; 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*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016. (Coleção Estado de Sítio).
- GAULEJAC, V. *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*. Tradução de Ivo Storniolo. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2007.
- MASCARO, A. L. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- SACRAMENTO, L. F. *A universidade mercantil: um estudo sobre a universidade pública e o capital privado*. Curitiba: Appris, 2019.
- SLAUGHTER, S.; RHOADES, G. *Academic capitalism and the New Economy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2010.

196

Eduardo Pinto e Silva, doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é professor do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), coordenador do grupo de pesquisa Trabalho, Política e Subjetividade (TRABPOLIS) da UFSCar e membro do Núcleo de Estudos Trabalho, Saúde e Subjetividade (NETSS) da Faculdade de Educação da Unicamp.

dups02@gmail.com

Recebido em 30 de agosto de 2022

Aprovado em 23 de fevereiro de 2023

bibliografia comentada

Bibliografia comentada sobre o campo da educação superior

Gisele Gomes Avelar Bernardes

AMARAL, Nelson Cardoso. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. *RBPAAE: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF, v. 27, n. 1, p. 95-108, jan./abr. 2011.

199

O artigo examina a influência das políticas públicas no sistema de educação superior brasileiro, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), considerando a relação entre o contexto socioeconômico com a ascensão dos ideais neoliberais e as políticas públicas que ambos os governos implementaram com o intuito de promover diferentes transformações nas instituições de educação superior (IES). O autor contextualiza e discute as referidas mudanças que, de maneira direta ou indireta, possuem ligações com a avaliação e o financiamento, destacando a expansão da matrícula de cursos de graduação presenciais e a competição entre as IES. Analisa também: a produção de fontes alternativas para o financiamento; a procura de recursos financeiros pelas IES públicas, para além dos recursos do Fundo Público; a possibilidade de assinatura de contratos de gestão com IES públicas; e o ranqueamento. Os dados apresentados salientam que esses dois governos utilizaram os aspectos relacionados à avaliação e ao financiamento como estratégias para atingirem os seus objetivos de efetivarem mudanças na educação superior brasileira e, de certa forma, limitarem a autonomia das IES.

AZEVEDO, Alexandre Ramos de; CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. A educação superior pública na modalidade a distância no Brasil: desafios e possibilidades. In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. (Orgs.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: cenários do direito à educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 247-284. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v.4).

O estudo aborda “a educação superior pública na modalidade a distância no Brasil”, destacando os desafios e possibilidades para sua expansão com qualidade. Salienta o contexto social do ensino superior na modalidade EAD e sua previsão legal, sobretudo a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996. Desde então, observa-se que “a oferta e a demanda por cursos de graduação EaD no Brasil” vem crescendo e se interiorizando, mas com predominância da oferta em instituições de educação superior (IES) privadas. A expansão de IES públicas federais, ocorrida especialmente a partir dos anos 2000, ampliou a interiorização da educação superior pública, criando condições para que a EaD pudesse ser mais interiorizada, contribuindo com a redução das desigualdades regionais da oferta e, ao mesmo tempo, atendendo a públicos específicos. As IES públicas respondem por menos de 6% da oferta em cursos de ensino superior, o que indica que a oferta pública, mesmo com a criação do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, não se fez acompanhar de uma política efetiva de expansão, superando a retração observada nos últimos anos. Os autores concluem que essa expansão, todavia, deve se dar com qualidade e numa perspectiva de democratização e inclusão social.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva. *O PNE e as universidades estaduais brasileiras: assimetrias institucionais, expansão e financiamento*. 2018. 387f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

As universidades estaduais (UEs) são pouco estudadas no Brasil, assim como sua contribuição para a democratização do acesso à educação superior. Nesse sentido, a tese investiga “qual seria a expansão necessária de matrículas de graduação e pós-graduação *stricto sensu* e a ampliação no financiamento para que as UEs, por estado da Federação, possam contribuir com o êxito das metas do PNE (2014-2024) para a educação superior”. O processo de investigação e exposição centra-se na análise da “educação superior brasileira no contexto dos planos nacionais de educação pós-Constituição Federal de 1988”, considerando os planos aprovados em 2001 e 2014. As UEs existentes, criadas em tempos diversos, possuem características e singularidades institucionais acentuadas, pois algumas se voltam mais para o ensino e extensão, outras para a pesquisa e pós-graduação. Destaca-se que as UEs foram insuficientemente consideradas no Plano Nacional de Educação PNE (2014-2024), sobretudo nas metas 12, 13 e 14, que tratam da expansão e qualidade da graduação

e da pós-graduação. Nesse sentido, apresenta e analisa indicadores específicos desse segmento de universidades. O estudo aponta que essas UEs podem contribuir efetivamente para o alcance das metas de expansão da educação superior, em razão de sua inserção e interiorização nos respectivos estados, o que implica a necessidade de visão articulada do sistema de educação superior e efetivo planejamento e financiamento por parte dos estados e do governo federal.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

O artigo discorre sobre a importância que o conhecimento adquiriu na sociedade da informação, provocando mudanças rápidas, depressão orçamentária e a perda do monopólio de produção e socialização do conhecimento. Nesse contexto, a educação superior é levada a assumir uma função mais orientada ao individualismo e ao pragmatismo econômico, oportunizando ao setor privado a criação de um leque de instituições, em que empresários tomaram a educação superior como um campo de expansão capitalista. Paralelamente, o governo federal passou a estimular a expansão privada, descomprometendo-se com o financiamento das IES públicas e aumento de suas condições estruturais. Durante o Governo Lula (2002-2010), aumentaram as críticas ao Exame Nacional de Cursos (ENC) conhecido popularmente como Provão e, em 2003, foi elaborada uma nova proposta de avaliação, conhecida como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o qual propunha um sistema amplo de análises, que contemplava avaliação interna e externa, integrando a avaliação das IES, dos cursos e dos estudantes, que promovesse o desenvolvimento institucional, mas também permitisse a supervisão e a avaliação do sistema de educação superior. Diante das comparações, é evidenciada no texto a problemática dos *rankings*, e conclui-se que as práticas controladoras e tecnicistas não abrangem suficientemente a avaliação. Para que ela seja completa, é necessário ir além das escalas comparativas e transformar-se em ações, devendo haver equilíbrio entre avaliação formativa e regulação controladora.

HEY, Ana Paula. *Esboço de uma sociologia do campo acadêmico: a educação superior no Brasil*. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2008. 177 p.

O livro é resultado de uma pesquisa sobre o espaço de produção acadêmica em educação superior, a partir do final dos anos 1970, em sua forma institucionalizada e em sua circulação. Adota a epistemologia da ação de Bourdieu, sobretudo do conceito de campo, para examinar a formação do espaço acadêmico com base na polarização entre pesquisadores com maior ou menor capital político e maior ou menor prestígio científico, bem como trajetórias acadêmicas no Brasil e no exterior. As posições desses pesquisadores foram fundamentais no processo de tomada de decisão quanto aos rumos da produção dos bens científicos. A relação entre dominantes e dominados na constituição desse espaço evidencia diferentes visões

da política pública para o sistema de educação superior brasileiro, especialmente a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002). O estudo analisa o jogo estabelecido e mantido pelos agentes, tal qual a lógica das lutas de concorrência e as batalhas classificatórias em torno de discursos e tomadas de posição. Evidencia os investimentos e a construção do capital científico dos agentes que integram esse espaço específico de práticas e produção de sentidos e de crenças. Mostra que a construção do capital científico possui condicionantes objetivos, tais como: associações e grupos de trabalho, com suas hierarquias, agendas, temáticas, eventos etc., assim como aqueles advindos do Estado em suas relações com o campo do poder e o campo político.

LAMERS, Juliana Maciel de Souza. *A democratização da educação superior pública na perspectiva da justiça social: estudo de caso do curso noturno de Odontologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*. 2021. 235f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

Com foco na análise do Programa de Expansão das Universidades Federais (Reuni) e na implementação da política de ações afirmativas na formação em Odontologia, a autora examina, por meio de pesquisa bibliográfica, documental e exame de indicadores educacionais, a realidade dos ingressantes, enfatizando a situação de permanência, de exclusão e de conclusão dos estudantes do curso noturno de Odontologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), considerado de maior prestígio social. Fundamenta suas análises na teoria da justiça social de Nancy Fraser, destacando a necessidade de democratização da educação superior no Brasil, no sentido de incluir os grupos historicamente excluídos. A história de seletividade social é marcante no curso de Odontologia, assim como em outros cursos considerados de elite ou de maior prestígio. Todavia, a expansão de vagas e a maior inclusão social no caso do curso da UFRGS, evidenciaram possibilidades concretas de ampliação da justiça social e da democratização da educação superior. Conclui-se que as políticas públicas de expansão, de ações afirmativas e de assistência estudantil são fundamentais para garantir maior igualdade e justiça social, principalmente de estudantes trabalhadores em cursos noturnos.

THIENGO, Lara Carlette. *Universidades de Classe Mundial e o consenso pela excelência: tendências globais e locais*. 2018. 449f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

Desde os anos 1990, vêm se acentuando os discursos, as políticas e as práticas voltadas à excelência na educação superior. As tendências globais, principalmente por meio da criação de *rankings* e da defesa da chamada universidade de classe mundial, têm influenciado esse nível de ensino no cenário nacional e internacional.

A autora examina “o processo de produção de consenso sobre a excelência acadêmica e científica da/na Universidade, rumo a um modelo/concepção de Classe Mundial (UCM), considerando-se suas tendências e manifestações globais e locais”. Os documentos de organismos internacionais, assim como as métricas e resultados de *rankings* acadêmicos, dão ênfase às “iniciativas de excelência empreendidas por países, blocos, grupos e instituições”. Os *rankings* internacionais das universidades para a chamada excelência vêm produzindo maior adesão dos formuladores de políticas públicas e dos gestores acadêmicos. No Brasil, observam-se proposições, políticas e projetos que destacam e diferenciam a educação superior, sobretudo pela afirmação das características marcantes da chamada universidade de classe mundial. A autora alerta que estamos passando da perspectiva da concepção de universidade como *universitas* para a lógica da universidade de classe mundial, subordinada aos “desígnios do capital à luz da ideologia da excelência”.

VERHINE, Robert Evan. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do Sinaes. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.

O artigo aborda a relação entre avaliação e a regulação da educação superior, considerando o contexto brasileiro e as políticas públicas que envolveram o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) em sua primeira década de existência. O conceito de regulação é definido como a instituição de normas e padrões por parte do poder público com a finalidade de induzir comportamentos e posturas, além de impor tais determinações, também sendo responsável por fiscalizá-las. A avaliação é descrita como um processo sistemático de análise de dados, que busca identificar falhas, ressaltar acertos e compreender todo o processo que a antecedeu. Discute-se a efetiva aplicação desses conceitos dentro do panorama da educação superior, analisando suas aproximações e distanciamentos. A pesquisa identificou, dentro dos bastidores da implementação do Sinaes, práticas equivocadas em que a elaboração e a execução desses processos são feitas sem grandes distinções, induzindo a uma gerência que coordena as demandas de regulação e avaliação de forma conjunta, aumentando as margens de risco para uma possível generalização, causando a descaracterização e a perda da identidade. Desse modo, as medidas elencadas para superação das limitações envolvem destacar a independência e a autonomia desses dois processos, tanto nas bases conceituais como nas estruturais, e ainda ressaltar que a articulação entre eles deve ser vista como uma prática formativa e construtiva, não se limitando às suas funções burocráticas.

Gisele Gomes Avelar Bernardes, doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG), é professora na Educação Superior na Universidade Estadual de Goiás (UEG/Unidade Goianésia) e também na Educação Básica – Rede Municipal, e coordenadora do Grupo de Extensão em Educação, Tecnologias e EaD da UEG. É membro do grupo de pesquisa Expansão e Qualidade da Educação Superior no Contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): tensões, limites e perspectivas e do Grupo de Estudos em Educação a Distância (GeaD/UFG).

giseleavelar@yahoo.com.br

Recebido em 29 de agosto de 2022

Aprovado em 10 de março de 2023

números
publicados

- 1 - O ensino profissionalizante em questão (1981)
- 2 - Ciclo básico (1982)
- 3 - Vestibular (1982)
- 4 - Pré-escolar (1982)
- 5 - Desporto escolar (1982)
- 6 - Evasão e repetência no ensino de 1º grau (1982)
- 7 - Tecnologia educacional (1982)
- 8 - Formação de professores (1982)
- 9 - Educação rural (1982)
- 10 - Universidade (1982)
- 11 - Governo e cultura (1982)
- 12 - Aprendizagem da língua materna (1983)
- 13 - Educação especial (1983)
- 14 - Financiamento e custos da educação (1983)
- 15 - Arte e educação (1983)
- 16 - Educação supletiva (1983)
- 17 - Educação e informática (1983)
- 18 - Educação não-formal (1983)
- 19 - Educação e trabalho (1984)
- 20 - Pesquisa participativa (1984)
- 21 - Educação indígena (1984)
- 22 - Natureza e especificidade da educação (1984)
- 23 - História da educação brasileira (1984)
- 24 - Educação comparada (1984)
- 25 - Perspectivas da educação brasileira (1985)
- 26 - Educação e política (1985)
- 27 - Política social e educação (1985)
- 28 - Educação e trabalho do jovem (1985)
- 29 - Municipalização do ensino (1986)
- 30 - Educação e Constituinte (1986)
- 31 - Pesquisa educacional no Brasil (1986)
- 32 - Professor leigo (1986)
- 33 - Ensino de primeiro grau: pontos de estrangulamento (1987)
- 34 - O professor: formação, carreira, salário e organização política (1987)
- 35 - O livro didático (1987)
- 36 - Administração da educação (1987)
- 37 - Estudos sociais no 1º grau (1988)
- 38 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1988)
- 39 - Condições para a universalização do ensino básico (1988)
- 40 - O ensino de Ciências: a produção do conhecimento e a formação do cidadão (1988)
- 41 - A educação na nova Constituição: o ensino de segundo grau (1989)
- 42 - A educação na nova Constituição: recursos (1989)
- 43 - A educação na nova Constituição: a universidade (1989)
- 44 - A educação na nova Constituição: qualidade e democratização (1989)
- 45 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Filosofia (1990)
- 46 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Sociologia (1990)
- 47 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a História (1990)

- 48 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Psicologia (1990)
- 49 - Educação ambiental (1991)
- 50/51 - Balanço da atual política educacional e fragmentação das ações educativas: iniciando a discussão (1991)
- 52 - Leitura e produção de textos na escola (1991)
- 53 - Educação básica: a construção do sucesso escolar (1992)
- 54 - Tendências na formação dos professores (1992)
- 55 - Tendências na educação em Ciências (1992)
- 56 - Tendências na educação de jovens e adultos trabalhadores (1992)
- 57 - Tendências na informática em educação (1993)
- 58 - Currículo: referenciais e tendências (1993)
- 59 - Plano Decenal de Educação para Todos (1993)
- 60 - Educação especial: a realidade brasileira (1993)
- 61 - Educação e imaginário social: revendo a escola (1994)
- 62 - Tendências na educação matemática (1994)
- 63 - Educação escolar indígena (1994)
- 64 - A educação no mundo pós-guerra fria (1994)
- 65 - Educação, trabalho e desenvolvimento (1995)
- 66 - Avaliação educacional (1995)
- 67 - Merenda escolar (1995)
- 68 - Mercosul (1995)
- 69 - Livro didático e qualidade de ensino (1996)
- 70 - Educação a distância (1996)
- 71 - Programas de correção de fluxo escolar (2000)
- 72 - Gestão escolar e formação de gestores (2000)
- 73 - Educação infantil: a creche, um bom começo (2001)
- 74 - Financiamento da educação no Brasil (2001)
- 75 - Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo (2002)
- 76 - Experiências e desafios na formação de professores indígenas no Brasil (2003)
- 77 - Educação estética: abordagens e perspectivas (2007)
- 78 - Educação Jesuítica no Mundo Colonial Ibérico: 1549-1768 (2007)
- 79 - Integração de mídias nos espaços de aprendizagem (2009)
- 80 - Educação integral e tempo integral (2009)
- 81 - Ensino e aprendizagem de línguas estrangeiras: o foco na interação (2009)
- 82 - Educação de Jovens e Adultos (2009)
- 83 - Psicologia Escolar: pesquisa e intervenção (2010)
- 84 - Educação a distância e formação de professores: problemas, perspectivas e possibilidades (2011)
- 85 - Educação do Campo (2011)
- 86 - Educação em prisões (2011)
- 87 - Divulgação da pesquisa educacional: *Em Aberto* – 1981-2011 (2012)
- 88 - Políticas de educação integral em jornada ampliada (2012)
- 89 - Educação Física Escolar e megaeventos esportivos: quais suas implicações? (2013)
- 90 - Sobre as 40 horas de Angicos, 50 anos depois (2013)
- 91 - Sustentabilidade: desafios para a educação científica e tecnológica (2014)
- 92 - Gênero e educação (2014)

- 93 - O Fundeb em perspectiva (2015)
- 94 - Movimentos colaborativos, tecnologias digitais e educação (2015)
- 95 - Diferenças e educação: um enfoque cultural (2016)
- 96 - Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos (2016)
- 97 - Docência Universitária (2016)
- 98 - Políticas públicas para formação de professores (2017)
- 99 - Educação, pobreza e desigualdade social (2017)
- 100 - Pedagogia do cotidiano na (e da) educação infantil (2017)
- 101 - Educação, espaço, tempo (2018)
- 102 - Ludicidade, conhecimento e corpo (2018)
- 103 - Imagem e ensino: possíveis diálogos (2018)
- 104 - Avaliação em língua portuguesa (2019)
- 105 - Literatura para crianças e jovens: temas contemporâneos (2019)
- 106 - Inovação pedagógica no ensino superior (2019)
- 107 - Base Nacional Comum Curricular, qualidade da educação e autonomia docente (2020)
- 108 - Alfabetização: práticas de avaliação (2020)
- 109 - Qualidade na/da educação (2020)
- 110 - Linguagens artísticas e expressivas das crianças pequenas (2021)
- 111 - Ensino de Sociologia (2021)
- 112 - Enem e *Gaokao*: repercussões no ensino médio e na educação superior (2021)
- 113 - Políticas educacionais: *Em Aberto* (1981-2021) (2022)
- 114 - Formação de professores e religião (2022)
- 115 - Espaço de formação de professores (2022)

A partir do nº 1, a revista *Em Aberto* está disponível para *download* em: <http://www.emaberto.inep.gov.br>



VENDA PROIBIDA

(cc) BY



emaberto.inep.gov.br

INEP

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO